



ADMINISTRACIÓN  
DE JUSTICIA



ADMINISTRACIÓN  
DE JUSTICIA

## **XDO. CONTENCIOSO/ADMTVO. N. 1 VIGO**

SENTENCIA: 00041/2022

Modelo: N11610  
LALÍN, 4-5ª PLANTA (EDIFICIO ANEXO)  
**Teléfono:** 986 81 74 40 **Fax:** 986 81 74 42  
**Correo electrónico:**  
Equipo/usuario: NR  
**N.I.G:** 36057 45 3 2021 0000741  
**Procedimiento:** DE DERECHOS FUNDAMENTALES 0000376 /2021 /  
**Sobre:** ADMON. LOCAL  
**De D/Dª:** XXX  
**Abogado:** MARIA COSTAS OTERO, MARIA COSTAS OTERO  
**Procurador D./Dª:** ,  
**Contra D./Dª** VIGUESA DE TRANSPORTES S.L., CONCELLO DE VIGO  
**Abogado:** ALVARO HINRICHS ALVAREZ,  
**Procurador D./Dª** , JESUS ANTONIO GONZALEZ-PUELLES CASAL

### **SENTENCIA N°41/2022**

En Vigo, a catorce de febrero de dos mil veintidós.

Vistos por el Ilmo. Sr. D. LUIS-ÁNGEL FERNÁNDEZ BARRIO, MAGISTRADO-JUEZ del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 1 de los de Vigo, los presentes autos de Procedimiento Especial para la Protección de los Derechos Fundamentales, seguidos con el número 376/2021 a instancia del COMITÉ DE EMPRESA DE VIGUESA DE TRANSPORTES S.L. (VITRASA), representado por la Letrado Sra. Costas Otero, frente al CONCELLO DE VIGO, representado por el Procurador Sr. González-Puelles Casal con la asistencia del Sr. Letrado de sus Servicios Jurídicos; con intervención de VIGUESA DE TRANSPORTES S.L. (representada por el Letrado Sr. Hinrichs Álvarez) y del MINISTERIO FISCAL; con el siguiente objeto:

*Decreto de fecha 18 de noviembre de 2021, dictado por la Alcaldía del Concello de Vigo, por el que se determinan los servicios mínimos a prestar por la empresa VITRASA durante la huelga convocada a partir del siguiente día 19.*

#### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.**- De la oficina de reparto del Decanato de los Juzgados de Vigo, se turnó a este Juzgado escrito de interposición de recurso contencioso-administrativo para la protección de los Derechos Fundamentales, formulado por la representación del Comité de Empresa de la concesionaria municipal del servicio de transporte urbano colectivo de viajeros de la ciudad de Vigo, impugnando la antedicha resolución.

**SEGUNDO**.- De conformidad con lo establecido en el art. 116 de la Ley de la Jurisdicción, se requirió a la Administración demandada la remisión urgente del expediente administrativo y, una vez incorporado a los autos, se formalizó escrito de demanda, en la que se terminaba solicitando la declaración de nulidad o anulabilidad de la resolución municipal que configuraba su objeto, revocando los servicios mínimos establecidos en ella y condenando a la demandada a indemnizar a los demandantes en la suma de 40.000 euros o, subsidiariamente, la que se considere más justa.

**TERCERO**.- La representación del Concello contestó en forma de oposición a las pretensiones deducidas en su contra, instando su desestimación. También adujo la desaparición sobrevenida del objeto del proceso dado que la huelga quedó sin efecto desde el día 24 de diciembre.

La representación procesal de la empresa concesionaria, personada en autos en calidad de interesada codemandada también se opuso a la estimación de la demanda.

El Ministerio Fiscal informó que el decreto municipal no cumplía con los principios de necesidad, proporcionalidad y justificación de necesaria concurrencia para preservar el contenido esencial del derecho fundamental de huelga, entendiéndose desproporcionados los servicios mínimos establecidos.

**CUARTO**.- Se recibió el procedimiento a prueba, practicándose los medios que se consideraron útiles y pertinentes, que se ciñeron a la documentación aportada por las partes.

Las partes remitieron sus respectivos escritos de conclusiones, ratificando sus pretensiones. En particular, la parte actora negó que la cesación de la huelga produjese una pérdida sobrevenida del objeto del pleito.

## **FUNDAMENTOS JURÍDICOS**

### **PRIMERO**.- *De los antecedentes necesarios*

En el informe emitido por el Ministerio Fiscal se detallan los hitos cronológicos que culminaron en la resolución objeto de litis, y dado que se compadecen con la realidad de lo acontecido, procede transcribirlos:

1.- En fecha 8.11.2021 el presidente del Comité de empresa de VITRASA presenta en el Registro del Concello de Vigo comunicación de convocatoria de huelga legal que afectaría a todo el personal para los días 19, 20, 26 y 27 de noviembre, 3, 4, 10 y 11 de diciembre, de 24 horas; y, a partir del día 13 de diciembre, indefinida de 24 horas de lunes a viernes, salvo festivos.

2.- En fecha 15.11.2021 por el presidente del citado Comité de Empresa se solicita al Concello que los

servicios mínimos se establezcan en un 40% en días laborables y en un 30% en fin de semana, por considerar que durante la huelga del mes de agosto los servicios mínimos fueron del 50% y como en la actualidad no hay limitación de aforos sería suficiente un 40% en días laborables y el 30% el fin de semana al reducirse la actividad laboral, sanitaria y educativa.

3.- Al día siguiente, VITRASA, a la sazón concesionaria del servicio de transporte urbano de viajeros de la ciudad de Vigo comunica la convocatoria de huelga, proponiendo la fijación de los siguientes servicios mínimos:

-Día laborable normal: 80 vehículos, lo que representa el 73% de los servicios prestados en un día laborable normal

-Día laborable sin estudios: 62 vehículos, que supone el 66% de los servicios prestados un día laborable normal

-Sábados: 40 vehículos, que se traduce en el 69% de los servicios prestados un día laborable normal.

4.- Por resolución de la Alcaldía de fecha 18.11.2021 se fijan unos servicios mínimos del 60% de la flota (tanto los días laborales como los sábados), garantizando el servicio de las líneas que cubren los traslados hasta y desde los hospitales.

5.- Esa resolución fue precedida de informe elaborado por la Jefatura del Servicio de Transportes en el que se razona que, como consecuencia de la situación derivada de la pandemia, no procede reducir los servicios a los hospitales por las graves consecuencias sanitarias que podrían derivarse para los usuarios de estas líneas al no poder trasladarse a los mismos como consecuencia de la huelga convocada; considerando igualmente que en las restantes líneas deben mantenerse los servicios mínimos necesarios para permitir la movilidad obligada, es decir de acceso de los trabajadores a los puestos de trabajo y de los estudiantes a sus centros de estudio.

En dicho informe se fundamenta la fijación de servicios mínimos en el 60%, tanto en días laborables como en sábados, teniendo en consideración de los siguientes aspectos:

- La inexistencia de ningún otro transporte colectivo alternativo que pueda suplir el servicio que se deja de prestar.

-Las características orográficas de la ciudad, el movimiento de viajeros, el motivo y la finalidad estadística conocida de la utilización del servicio en cada trayecto y franja horaria (sin impedir el acceso al trabajo, formación, consulta hospitalaria, etc...)

-La situación actual derivada de la pandemia provocada por el COVID 19, considerando que aunque si bien no hay limitación de aforos (como ocurría, a tenor de lo señalado por el Comité de empresa, en la huelga del mes de agosto en la que, por ello, los servicios mínimos fueron de un 50%) la ocupación de autobuses es menor en cada

expedición debido a las medidas de prevención adoptadas por los viajeros

-El incremento de la demanda actual que se prevé con motivo de la atracción generada por el encendido del alumbrado de Navidad y las actividades de ocio y comerciales propias de la época navideña.

6.- La huelga quedó sin efecto desde el día 24 de diciembre, tal y como se recoge en comunicación remitida ese día por el Comité de Empresa a la propia concesionaria.

7.- La huelga a que se refiere este pleito tuvo como antecedente otra que se convocó, con duración indefinida, a partir del 4 de octubre de 2021, y que dio lugar la resolución municipal de 1 de octubre en que se establecieron unos servicios mínimos equivalentes del 60% de la flota. Esa decisión fue objeto del procedimiento especial para la protección de los derechos fundamentales tramitado con el nº 309/2021 ante el Juzgado de lo Contencioso nº 2 de esta ciudad, que concluyó con sentencia de 3 de diciembre de 2021 que declaró disconforme a Derecho esa fijación de servicios mínimos, al reputarla desorbitada y vulneradora del derecho de huelga.

8.- La demanda rectora de este litigio, formalizada por el Comité de Empresa, impugna esta segunda determinación de servicios mínimos derivada de la nueva huelga, por considerarlos abusivos.

También solicita indemnización de 40.000 euros (en aplicación analógica de la Ley de Infracciones y Sanciones en el Orden Social) porque defiende que el establecimiento de esos servicios mínimos ha implicado un gravísimo perjuicio para el personal de la empresa y para el Comité demandante, máxime teniendo en cuenta el dictado de la sentencia de 3 de diciembre ya aludida.

#### **SEGUNDO.-** *De la carencia sobrevenida de objeto*

Sostiene la representación procesal del Concello de Vigo que se ha producido una carencia sobrevenida de objeto, dado que la huelga ha finalizado el 24 de diciembre pasado, de modo que ya carece de efectos el acuerdo que estableció los servicios mínimos.

No se comparte esa tesis.

Siguiendo a las STS de 19 y 21 de mayo de 1.999, 25 de septiembre de 2.000 y 19 de marzo de 2.001, la desaparición del objeto del recurso ha sido considerada como uno de los modos de terminación del proceso contencioso administrativo; no porque en su momento no estuviere fundado, sino porque las circunstancias posteriores han privado de eficacia lo anteriormente resuelto hasta el punto de determinar la desaparición real de la controversia.

Pero en este caso no puede reputarse desaparecida la controversia que motivó la interposición del recurso por la mera circunstancia de que ya no existen paros.

Lo cierto es que la resolución impugnada sí llegó a desplegar efectos, desde el 19 de noviembre hasta el día de Nochebuena.

Resolver jurídicamente la cuestión atinente a la definición -en ese ínterin- de los servicios mínimos decretados no es baladí. Y no lo es solo por la trascendencia que pueda arrojar hacia futuros ejercicios del derecho de huelga, sino porque el acto administrativo que examinamos sí mutó el mundo exterior, obligando a trabajadores y empresa a adaptar su actividad laboral y económica, respectivamente, a las directrices marcadas por la alcaldía, con los relevantes efectos que habría tenido un eventual incumplimiento de ese mandato.

Podría plantearse esa carencia sobrevenida si la huelga se hubiese desconvocado antes de la entrada en vigor del decreto municipal, pues en ese escenario realmente nunca habría tenido eficacia la definición de los servicios mínimos. En ese supuesto fáctico, sería trasladable aquí lo resuelto por la Audiencia Nacional en su sentencia de el 2 de marzo de 2001 (cuyo objeto era una orden de fijación de servicios mínimos impugnada por un sindicato de pilotos): desconvocada la huelga y no siendo el recurso contencioso-administrativo un cauce de control abstracto activable por el mero interés de mantener la legalidad, el recurso frente a la orden de fijación de servicios mínimos no sería ya admisible. Ocurrió que se desconvocó la huelga antes de que la orden tuviese eficacia jurídica real.

Decidir que este proceso tiene que finalizar mediante una declaración de carencia sobrevenida de objeto equivale a otorgar firmeza a una resolución administrativa que produjo efectos.

A mayor abundamiento, en el suplico de la demanda se solicita indemnización, y esa pretensión quedaría imprejuzgada cuando, precisamente, se postula una compensación económica en relación causal con el decreto de servicios mínimos, no por ninguna otra circunstancia.

### **TERCERO.**- *Del Derecho Fundamental de huelga*

El art. 28.2 de la Constitución Española configura como derecho fundamental el derecho a la huelga, rezando así: "Se reconoce el derecho a la huelga de los trabajadores para la defensa de sus intereses. La Ley que regule el ejercicio de este derecho establecerá las garantías precisas para asegurar el mantenimiento de los servicios esenciales de la comunidad».

El derecho de huelga constituye un derecho subjetivo fundamental de los trabajadores, que exige, conforme al



art. 81 CE, su regulación por medio de una Ley Orgánica, que debe respetar el contenido esencial del derecho de huelga.

Dado que esa Ley Orgánica no se ha aprobado (apenas han transcurrido cuarenta y tres años desde el mandato constitucional), siguen aplicándose las reglas precedentes del Real Decreto-Ley 17/1977, de 4 de marzo, declaradas parcialmente en vigor por la STC 11/1981, de 8 de abril. No se ha producido, por el momento, el desarrollo del mencionado derecho fundamental.

Ya en la Sentencia 123/1990, de 2 de julio, el Tribunal Constitucional lamentó las nocivas consecuencias que produce en nuestro ordenamiento la falta de desarrollo adecuado del mandato que al legislador impone el art. 28.2 de la Constitución, "lo que origina una conflictividad innecesaria en relación con la fijación de los servicios esenciales, y una puesta en peligro tanto de la garantía del mantenimiento de los servicios esenciales como del ejercicio legítimo del derecho de huelga. Corresponde a la ley garantizar, mediante los instrumentos oportunos, el mantenimiento de los servicios esenciales de la Comunidad en caso de huelga, pero, al mismo tiempo, también le corresponde establecer medidas que garanticen el respeto del ejercicio legítimo del derecho de huelga, incluida la previsión de vías jurisdiccionales adecuadas (art. 53.2 de la Constitución) que permitan preservar el derecho de huelga frente a las eventuales extralimitaciones y excesos en la fijación de los servicios mínimos".

Hasta hoy.

La definición del contenido esencial del derecho de huelga consiste en la cesación del trabajo en cualquiera de sus manifestaciones, lo que no excluye la posibilidad de que el legislador, al regular las condiciones de ejercicio del derecho de huelga, pueda entender que algunas particulares modalidades de cesación del trabajo pueden resultar abusivas, pero el legislador debe hacerlo justificadamente, de modo que no desborde el contenido esencial del derecho.

#### **CUARTO.**- *De los servicios esenciales*

En relación con la expresión "servicios esenciales para la comunidad", empleada por el artículo 28.2 de la Constitución, se consideran como bienes o intereses "esenciales" los derechos fundamentales, las libertades públicas y los bienes constitucionales protegidos (STC de 17 de julio de 1981); de modo que "mantener un servicio" implica 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 (STC 51/1986, de 24 de abril, 53/1986, de 5 de mayo, 27/1989, de 3 de febrero, 43/1990, de 15 de marzo).

Se parte de una noción restrictiva de servicios esenciales, puesto que el mantenimiento de los servicios

supone una limitación para el ejercicio del derecho de huelga. La consideración de un servicio como esencial depende de si satisface bienes o derechos constitucionalmente protegidos, y en la medida y con la intensidad que los satisfaga. La STC 26/1981, de 17 de julio, considera que son asimilables los servicios públicos o de reconocida e inaplazable necesidad a los servicios esenciales de la comunidad.

Más concretamente, la STC 43/1994, de 15 de marzo, indicó que 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 aquéllos.

Los servicios considerados esenciales para la comunidad no han sido enumerados ni en la Constitución ni en ningún listado legal, lo que no ha impedido que el legislador nacional haya calificado como públicos esenciales, por ejemplo, el servicio de radiodifusión y televisión (Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual) y el sector eléctrico (Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico). Del mismo modo, el Gobierno ha elaborado diversos Reales Decretos por los que se establecen reglas generales para preservar los servicios esenciales en caso de huelga; así, el RD 524/2002, de 14 de junio, para garantizar la prestación de servicios esenciales en el ámbito de la seguridad privada en situaciones de huelga; y el RD 530/2002, de 14 de junio, para garantizar la prestación del servicio esencial relativo al encaminamiento de las llamadas a servicios de emergencia y al encaminamiento y la conexión entre los puntos de terminación de las redes fijas y móviles y las redes públicas de telecomunicaciones en situación de huelga.

Con intención meramente interpretativa, también cabe citar la Ley 8/2011, de 28 de abril, por la que se establecen medidas para la protección de las infraestructuras críticas, en cuyo art. 2 se indica que, a los efectos de esa Ley, se entenderá por servicio esencial el servicio necesario para el mantenimiento de las funciones sociales básicas, la salud, la seguridad, el bienestar social y económico de los ciudadanos, o el eficaz funcionamiento de las Instituciones del Estado y las Administraciones Públicas.

En nuestro ámbito autonómico, contamos con el Decreto 155/1988, de 9 de junio, por el que se dictan normas para garantizar la prestación de los servicios esenciales en el ámbito de la Comunidad Autónoma, cuyo art. 1 dispone que el derecho de huelga del personal al servicio de la Administración de la Comunidad Autónoma gallega, así como el de aquél que ejerza su actividad en empresas, entidades o instituciones públicas o privadas, encargados de la prestación de cualquier tipo de servicio público o de reconocida e inaplazable necesidad en el ámbito y competencias de la Comunidad Autónoma, se entenderá

condicionado a que se mantengan los servicios esenciales en los distintos centros o dependencias de los mismos.

Específicamente (art. 2), se reputan como tales los servicios de transportes.

En el ámbito estrictamente municipal, el art. 26 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local establece la obligación por parte de los Municipios con población superior a 50.000 habitantes de prestar el servicio de transporte colectivo urbano de viajeros.

Y su art. 86.2 declara la reserva en favor de las Entidades Locales, entre otras actividades o servicios esenciales, el transporte público de viajeros.

De modo que, tanto para la lógica de las cosas como para el ordenamiento jurídico, el servicio de transporte colectivo urbano es esencial para la comunidad.

#### **QUINTO.** - *De los servicios mínimos*

La jurisprudencia constitucional mantiene la vigencia de párrafo segundo del art. 10 del Real Decreto-ley 17/1977, que faculta a la autoridad gubernativa, por decisión que sólo a ella compete (STC de 24 de abril de 1986), cuando la huelga se declare en empresas encargadas de la prestación de cualquier género de servicios públicos o de reconocida e inaplazable necesidad y concurren circunstancias de especial gravedad, para acordar medidas necesarias en orden a asegurar el funcionamiento de los servicios.

La finalidad estriba en asegurar el mantenimiento de los servicios esenciales de la comunidad, entendiendo por tales los que afectan a un derecho fundamental o a un bien constitucionalmente protegido, al punto que el Tribunal Constitucional ha declarado que "el derecho de los trabajadores de defender sus intereses mediante la utilización de un instrumento de presión en el proceso de producción de bienes y servicios cede cuando con ello se ocasiona o se puede ocasionar un mal más grave que el que los huelguistas experimentan si su reivindicación o pretensión no tuviere éxito (STC de 8 de abril de 1981, 24 de abril de 1986 y 15 de marzo de 1990).

Como dice la STS de 19.1.1988, la prioridad del derecho de la comunidad a recibir estas prestaciones vitales respecto del derecho a la huelga justifica que por la autoridad gubernativa se tomen las medidas necesarias para asegurar el mantenimiento de los servicios esenciales para aquélla, pero tales medidas deben ser exclusivamente las precisas para garantizar el "mantenimiento", término éste que excluye las ordenadas a conseguir el "funcionamiento normal" (STC de 5 de mayo de 1986), so pena de vaciar de contenido el derecho de huelga.

Ya se razonó en anterior que es a la autoridad gubernativa a quien competente para designar los servicios mínimos (art. 10.2 Real Decreto-Ley 17/1977), esto es,



bien el Gobierno, bien el órgano de gobierno autonómico o municipal con competencias sobre los servicios afectados, o aquellas otras autoridades en que éstos deleguen o que ostenten su delegación general.

La decisión debe tomarse teniendo en cuenta la extensión de la huelga, la duración prevista, la que ya hubiese tenido, las necesidades que existan en esa coyuntura concreta, pero sin olvidar la oferta de mantenimiento o de preservación de servicios que hayan hecho los convocantes de la huelga y las organizaciones sindicales.

O, como dice la STC 26/1981, de 17 julio, la clase y número de trabajos que hayan de realizarse para cubrir esa exigencia y, en definitiva, el tipo de garantías que hayan de disponerse con ese fin, no pueden ser determinados de manera apriorística, sino 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 esa 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 aquellos otros bienes (comunidad afectada, existencia o no de servicios alternativos, etc.), sin olvidar la oferta de preservación o mantenimiento de servicios que realicen los sujetos convocantes o trabajadores afectados.

Así, se enlaza con lo que el Tribunal Constitucional había razonado en la Sentencia de 8.4.1981: se puede hablar de una esencialidad del contenido del derecho para hacer referencia a aquella parte de ese contenido que es absolutamente necesaria para que los intereses jurídicamente protegibles que dan vida al derecho, resulten real, concreta y efectivamente protegidos, de modo que se rebasa su contenido esencial cuando el derecho queda sometido a limitaciones que lo hacen impracticable, lo dificultan más allá de lo razonable o lo despojan de la necesaria protección; el legislador puede introducir limitaciones o condiciones de ejercicio del derecho de huelga siempre que no rebase su contenido esencial; el ejercicio del derecho de huelga puede quedar sometido a determinadas condiciones de ejercicio, que no serán inconstitucionales mientras que no hagan imposible dicho ejercicio, y entre ellas, la de la potestad gubernativa de asegurar el funcionamiento de los servicios públicos mínimos esenciales a la comunidad, y la obligación de garantizar la seguridad de las personas y las cosas en condiciones de ejercicio de la huelga, que no rebasen los límites del artículo 28.2 CE.

Ocurre que debe buscarse el justo equilibrio entre la protección del interés de la comunidad, y la restricción impuesta al ejercicio del derecho de huelga; entre los sacrificios que se imponen a los huelguistas y los que

padezcan los usuarios (SSTC 51/1986, 123/1990; y SSTS 17 enero 2003 y 26 mayo 2003).

Los servicios mínimos no pueden traducirse en la prestación de servicios coincidente con el nivel de funcionamiento habitual, como recuerda el Tribunal Constitucional en Sentencias 51/1986, de 24 de abril y 53/1986, de 5 de mayo.

En esa línea, las STS de 11 de octubre y de 12 diciembre de 2005 consideraron injustificada la medida unilateral impuesta por el empresario, del 100 por 100 de servicios mínimos, porque ello suponía en la práctica la eliminación absoluta del derecho de huelga a todos los trabajadores.

**SEXTO.**- *De la motivación de la fijación de servicios mínimos*

De todo lo precedentemente expuesto, se desprende con facilidad que es especialmente exigible la motivación de la resolución administrativa que establece y cuantifica esos servicios mínimos.

También se exige la motivación suficiente de la resolución gubernativa que designe los servicios mínimos, de modo que se determinen los criterios conforme a los cuales se ha fijado el nivel de servicios mínimos a respetar, lo que facilitará la defensa posterior de los afectados y el control de los Tribunales.

El Tribunal Constitucional (SSTC 51/1986, 53/1986, 27/1989, 43/1990, 8/1992) insiste en la exigencia de la motivación del acto en virtud del cual se determinan los servicios mínimos en caso de huelga, y no acepta que las justificaciones se aporten a posteriori ante los órganos jurisdiccionales, porque ello no remedia la situación ya creada de desconocimiento por los afectados de las restricciones de su derecho y, en consecuencia, de imposibilidad de someter tales razones, o la adecuación a ellas de las medidas tomadas, a la fiscalización de los Tribunales (SSTC 26/1981, 122/1990 8/1992).

También lo exigió así el Tribunal Supremo en Sentencias de 12 marzo 1997 y 26 mayo 2003.

En la más reciente Sentencia del TSJ Galicia de 15 mayo de 2019 se condensa la doctrina jurisprudencial sobre este requisito, partiendo de la significación que el Tribunal Supremo, en las sentencias de 11 de mayo de 2006, 19 de diciembre de 2007 y 3 de noviembre de 2010, ha otorgado a la motivación de los servicios mínimos, que viene dada por una doble exigencia:

En primer lugar, que sean identificados los intereses afectados por la huelga (el inherente al derecho de los huelguistas y el -o los- que puedan ostentar los afectados por el paro laboral).

Y, en segundo lugar, que se precisen también los factores de hecho y los criterios que han sido utilizados para llegar al concreto resultado plasmado en los servicios mínimos que hayan sido fijados; esto es, cuáles

son los hechos y los estudios concretos que se han tenido en cuenta para determinar las actividades que deben continuar durante la situación de huelga y el preciso número de trabajadores que dichas actividades requieren para que queden garantizados esos otros intereses o derechos, tan relevantes como el derecho de huelga, cuya atención pretende garantizarse a través de los servicios mínimos.

La primera de esas exigencias impone señalar los intereses de los afectados por la huelga que, por encarnar un derecho fundamental o un interés de urgente atención constitucionalmente tutelado, o por estar así dispuesto en una norma, merecen ser considerados servicios esenciales.

La segunda exigencia, relativa a la ponderación de los intereses en conflicto, se traduce en la debida observancia en dicho juicio del principio de proporcionalidad.

La validez de los servicios mínimos depende en último término de lo siguiente: que el contraste entre, de un lado, el sacrificio que para el derecho de huelga significan tales servicios mínimos y, de otro, los bienes o derechos que estos últimos intentan proteger, arroje como resultado que aquel sacrificio sea algo inexcusable o necesario para la protección de esos otros bienes o derechos, o de menor gravedad que el quebranto que se produciría de no llevarse a cabo los servicios mínimos.

Las sentencias del Tribunal Supremo de 15 de enero de 2007 y 26 de marzo de 2007 y 14 de julio y 26 de mayo de 2016 han perfilado el alcance de estas exigencias de la motivación señalando: "(...) 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 (...)".

Ello significa que en la motivación aportada por la autoridad gubernativa han de incluirse los factores o criterios cuya ponderación han conducido a determinar las prestaciones mínimas establecidas, 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".

**SÉPTIMO**. - *De su traslación al caso concreto*

En realidad, la resolución administrativa impugnada peca de inconcreción y de la suficiente discriminación a la hora de definir los servicios mínimos.

Es claro que, como se ha razonado anteriormente, el transporte urbano colectivo de viajeros entraña la prestación de un servicio esencial en un gran municipio, pero también lo es que no todas las líneas, ni todos los días de la semana, participan de las mismas características de imprescindibilidad, finalidad y exigencia.

La resolución administrativa establece el mismo porcentaje de servicios mínimos (cifrándolos en el 60% de la flota) para todos los días que se extendiera la huelga, ya fuese en días discontinuos, ya indefinida.

No es razonable que los días laborales se equiparen a los sábados, cuando estos últimos no se corresponden con días lectivos y, en la generalidad de los casos, tampoco son utilizados para acudir al puesto de trabajo (piénsese, a modo de ejemplo, en entidades bancarias, talleres o dependencias administrativas, que no abren sus puertas).

Si la necesidad y habitualidad del uso en el transporte urbano decae los sábados, lógicamente el porcentaje de la flota en servicio tendrá que ser inferior que de lunes a viernes.

Por otra parte, la garantía del servicio de las líneas que cubren los traslados hasta y desde los hospitales tendría que haber sido matizada.

Este juzgador comparte la motivación administrativa de que el derecho a la salud de las personas ha de prevalecer en estos casos, pero en este punto tendría que haberse aquilatado más la prestación del servicio mínimo expresando que las paradas correspondientes a centros hospitalarios constituirían puntos exclusivos y excluyentes; esto es, que en el recorrido de ida solo se admitiría la subida de viajeros (quedando prohibida la bajada entre paradas) y que en el de vuelta solo se permitiría el descenso de usuarios (quedando vedada la incorporación de ciudadanos a lo largo del recorrido de regreso).

Y, aun así, no se rellenaría el requisito de exhaustividad, porque no representa la misma imperiosa necesidad el desplazamiento a centros hospitalarios sitos en el extrarradio (Álvaro Cunqueiro o Meixoeiro), que a los ubicados en el centro de la ciudad (Nicolás Peña, Povisa) o a centros de salud comunitarios.

De otro lado, se echa en falta la concreción de líneas afectas a servicios mínimos y la especificación de la medida en que se tendrían que implementar.

Si, de acuerdo con el informe de VITRASA, son 34 las líneas regulares en que se distribuye el transporte urbano, es de toda evidencia que no son todas ellas homogéneas: no poseen idéntico reclamo, ni provocan el



mismo impacto en la actividad y desenvolvimiento de la ciudad y de sus habitantes.

No es equiparable una línea circular central a la que conduce a los estudiantes al Campus Universitario; no lo es una con cadencia horaria de paso por parada de una hora a otra de media hora; tampoco merece el mismo trato el traslado de trabajadores al pulmón económico de la ciudad que la aproximación de los parroquianos (entiéndase: residentes en las parroquias del municipio) al centro urbano.

Es más. Cuando la empresa concesionaria propuso unos servicios mínimos del 73% en días laborables, del 69% en sábados, y del 66% en laborables no lectivos, el Concello resolvió hacer tabla rasa en la cifra del 60%, con independencia de las vicisitudes de cada día de huelga. En esa tesitura, se deja en manos de la concesionaria la rebaja de los autobuses necesarios para acompañar su propuesta a la decisión administrativa, escapando en todo esa determinación empresarial al obligado control por parte del titular del servicio.

Otro aspecto oscuro, que ni siquiera el Comité de Empresa ha tenido a bien aclarar es el concerniente al ámbito subjetivo. Es decir; se desconoce si la huelga solo afectaría a los conductores de autobuses urbanos, o también se hacía extensible al personal de oficina y administración, al de mantenimiento de vehículos o al de limpieza y desinfección. Porque si a todos ellos afectaba, evidentemente la determinación municipal de los servicios mínimos resultaba incompleta, dado que todos los demás trabajadores de VITRASA participan en la prestación del servicio público esencial, no solamente los que guían la flota.

Por tanto, aunque en la resolución administrativa impugnada (y en el informe que la precede) se trata de justificar los servicios mínimos fijados en su parte dispositiva, sin embargo no llega a concretar los motivos por los cuales las medidas adoptadas se establecen en los abstractos porcentajes reseñados, y no en otros, dentro de los posibles, en detrimento del principio general relativo a la motivación de los actos administrativos (art. 35 de la Ley 39/2015), máxime cuando aquellos restringen un derecho fundamental que, de por sí, exige que la limitación propuesta al derecho fundamental resulte adecuada al fin perseguido de protección del servicio público, ponderación específica que no consta concretada suficientemente en la resolución recurrida.

Con lo cual, la resolución anotada se limita a hacer unas consideraciones genéricas sobre la esencialidad de los servicios públicos afectados y sobre la afectación de los mismos por razón de la huelga convocada, pero sin ofrecer una motivación suficiente sobre la fijación, como servicios mínimos, del 60 por 100 todos y cada uno de los

días de paro, conculcando de ese modo las exigencias de motivación y de proporcionalidad a que debe atenerse la fijación de tales servicios mínimos, conforme a lo hasta aquí expuesto.

**OCTAVO.**.- *De la indemnización solicitada*

En la demanda se introduce una segunda pretensión, consistente en la condena a la Administración demandada a indemnizar en la suma de 40.000 euros o aquella que se estime justa.

Se justifica esta petición en que la vulneración del derecho fundamental a la huelga implica un gravísimo perjuicio para el personal de la empresa, y especialmente para el Comité de empresa como convocante; perjuicio que se ve agravado después del dictado de la sentencia el 3 de diciembre de 2021 del Juzgado nº 2, que tendría que haber movido al Concello a establecer unos servicios mínimos más reducidos.

Comenzando con este último inciso, difícilmente podría prever el Concello el sentido del fallo del otro procedimiento judicial cuando el decreto que analizamos aquí es de fecha anterior. No puede apreciarse una suerte de contumacia en el comportamiento.

Respecto al núcleo de la pretensión, no puede obtener éxito partiendo de la premisa de que se desconoce a qué tipo de daños y/o perjuicios se refiere; si son personales, económicos, morales o inherentes al derecho al honor.

Como tampoco se define quiénes son los damnificados: los conductores de los buses, los preteridos trabajadores de VITRASA no conductores, el Comité de Empresa como órgano de representación de los trabajadores, los miembros individualmente considerados del Comité o singularmente los dos que actúan en el pleito en su nombre.

En cualquier caso, los daños y perjuicios han de ser demostrados y han de guardar una relación causal directa con el acto administrativo que los hubiere generado.

Desde el punto de vista estrictamente material, ninguna demostración existe de daño emergente o lucro cesante.

Podría pensarse en la causación de un daño moral, entendido como el impacto o sufrimiento psíquico o espiritual que en la persona pueden producir ciertas conductas, actividades, comportamientos o determinados resultados. Incluye bienes, y los correspondientes intereses jurídicos, de contenido no patrimonial. Así, se comprenden no sólo por los ataques a bienes o derechos de la personalidad, sino también las repercusiones en el ámbito psíquico afectivo.

El art. 139.1 de la Ley 30/1992 ya exponía que los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por las Administraciones Públicas correspondientes, de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea

consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos. Redacción que se traslada miméticamente al actual art. 32 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

Con el empleo del término "cualquiera", viene a incluir aspectos tales como el componente afectivo, las expectativas de vida, el progreso personal, la autoestima, el buen nombre, el honor, la honorabilidad, el prestigio, la defensa de la tranquilidad y del descanso frente a inmisiones ajenas. En definitiva, el "precio del dolor".

La jurisprudencia ha arbitrado y dado carta de naturaleza en nuestro derecho a la reparación del daño o sufrimiento moral, que si bien no atiende a la reintegración de un patrimonio, va dirigida, principalmente, a proporcionar en la medida de lo humanamente posible una satisfacción como compensación al sufrimiento que se ha causado (Sentencia 31 de mayo de 1983 del Tribunal Supremo Sala Civil).

El daño moral implica un concepto más amplio que el de daño psíquico, pues en él tiene cabida el impacto que en la persona puedan producir ciertas conductas o actividades, tanto si comportan una agresión directa o inmediata a bienes materiales, como si el ataque afecta al acervo extrapatrimonial o de la personalidad (STS 25-6-1984), al haber espiritual de la persona o a los bienes materiales de la salud, al honor, la libertad, la intimidad u otros análogos, bienes éstos o aspectos de la personalidad que deben ser indemnizados como compensación de los sufrimientos, preocupaciones, disgustos, contrariedades, intranquilidad, e incluso molestias e incomodidades que padezca el sujeto pasivo de las mismas.

En realidad, el Derecho no resarce cualquier dolor, humillación, aflicción o padecimiento, sino aquéllos que sean consecuencia de la privación de un bien jurídico, sobre el cual la víctima tenía un interés jurídicamente reconocido. Los llamados daños morales son los infligidos a las creencias, los sentimientos, la dignidad, la estima social, a la salud física o psíquica es decir, a los que la doctrina mayoritaria ha denominado derechos de personalidad o extrapatrimoniales. O bien, el menoscabo o lesión a un interés no patrimonial provocado por el hecho dañoso, es decir por el acto antijurídico. La noción de daño moral se desarrolla sobre la base de dos presupuestos: la naturaleza del interés lesionado y la extrapatrimonialidad del bien jurídico afectado.

En definitiva, mientras el daño material es la lesión causada a los bienes por la acción de un tercero, o un perjuicio ocasionado en el patrimonio de la víctima por el hecho del agente; el daño moral es aquel daño que causa una lesión a la persona en su íntegra armonía psíquica, en sus afecciones, en su reputación y/o en su buena fama.

No se ofrecen datos, ni se ha practica prueba sobre el particular, que conduzcan a concluir que la delimitación de servicios mínimos aquí revisada haya

provocado quebrante de tales características a persona o entidad alguna.

De soslayo, parece desprenderse que lo interesado es que este órgano judicial imponga una suerte de sanción al Concello de Vigo por dictar un acto lesivo del derecho de huelga, como si de la Inspección de Trabajo se tratase, lo cual es abiertamente inadmisibile.

**NOVENO.** - *De las costas procesales*

De conformidad con lo establecido en el art. 139 de la Ley de la Jurisdicción, dado que la demanda es parcialmente estimada, no procede la expresa imposición de costas.

Vistos los artículos citados, y demás de general y pertinente aplicación,

**FALLO**

Que estimando como estimo en parte el recurso contencioso-administrativo interpuesto por COMITÉ DE EMPRESA DE VIGUESA DE TRANSPORTES S.L. (VITRASA) frente al CONCELLO DE VIGO, con intervención de VIGUESA DE TRANSPORTES S.L. y del MINISTERIO FISCAL, en el Procedimiento Especial para la Protección de los Derechos Fundamentales, seguidos con el número 376/2021 ante este Juzgado, declaro contrario al ordenamiento jurídico el acto administrativo descrito en el encabezamiento.

Desestimo la pretensión indemnizatoria deducida en la demanda.

No se efectúa expresa imposición de las costas procesales.

Notifíquese esta Sentencia a las partes haciéndoles saber que no es firme y que contra la misma cabe interponer Recurso apelación en un solo efecto en el plazo de quince días, computado a partir del siguiente al de su notificación, del cual conocería la Sala del Tribunal Superior de Justicia de Galicia; para su admisión, se deberá ingresar la cantidad de 50 euros en la cuenta de depósitos y consignaciones de este Juzgado (obligación de la que está exenta la Administración y el Ministerio Fiscal).

Así, por esta Sentencia, definitivamente Juzgando en primera instancia, lo pronuncio, mando y firmo.

E/.



PUBLICACIÓN. Dada, leída y publicada ha sido la anterior sentencia por el Ilmo. Sr. Magistrado-Juez que la ha dictado, estando celebrando Audiencia Pública y ordinaria en el día de su fecha. Doy fe.-

La difusión del texto de esta resolución a partes no interesadas en el proceso en el que ha sido dictada sólo podrá llevarse a cabo previa disociación de los datos de carácter personal que los mismos contuvieran y con pleno respeto al derecho a la intimidad, a los derechos de las personas que requieran un especial deber de tutelar o a la garantía del anonimato de las víctimas o perjudicados, cuando proceda.

Los datos personales incluidos en esta resolución no podrán ser cedidos, ni comunicados con fines contrarios a las leyes.