

preceptos de la Ley cuestionada al establecer éstas diferencias entre las distintas actividades. Pero no se concreta posteriormente en la resolución cuáles sean o en qué consistan las diferencias específicas establecidas en la propia Ley, ni se argumenta en modo alguno en torno a las mismas, lo cual determina, en principio, y sin necesidad de mayores razonamientos, el decaimiento de la vulneración denunciada, toda vez que el argumento resulta meramente retórico y carente de contenido propio. Pero, además, y en cualquier caso, esa misma libertad de configuración normativa que ostenta el legislador y los principios que la Constitución, en su art. 103, asigna a la Administración pública, a que se alude en la STC 178/1989, constituyen justificación suficiente para la diferenciación legislativa respecto de situaciones y actividades que sean también distintas dentro del sector público, pues la causa de la distinción puede muy bien residir en la existencia de aquellas diferencias intrínsecas. Por todo ello, tampoco se advierte infracción alguna del derecho de igualdad en este segundo sentido a que alude al Auto judicial de planteamiento de la cuestión.

4. En lo referente a la lesión de los arts. 33 y 35 de la C.E., ambos preceptos fueron analizados y rechazada su vulneración en la tan citada STC 178/1989, en relación con la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, por lo que la desestimación de la cuestión sobre estos dos extremos puntuales ha de ser ahora consecuencia de la mera aplicación de la doctrina sentada en dicha resolución.

En efecto, respecto del derecho al trabajo del art. 35.1 C.E., se afirmó en el fundamento jurídico 8.º de dicha Sentencia que el sistema de incompatibilidades que en la Ley se regula, no supone vulneración, restricción o limitación inconstitucional de aquel derecho. En primer lugar, porque el campo de aplicación del derecho al trabajo en la Función Pública está regulado en el art. 103.3 de la Norma fundamental y no en el 35; además, porque el hecho de que para su ejercicio se impongan por el legislador determinados requisitos o limitaciones para garantizar la consecución de determinados objetivos fijados en la propia Constitución —entre ellos el principio de eficacia— no implica lesión alguna del citado derecho al trabajo; también, porque el derecho al trabajo constitucionalmente protegido no garantiza en modo alguno el derecho a que dicho trabajo se desarrolle en determinadas condiciones, con ausencia de limitaciones, sino que garantiza simplemente que el legislador, en el ámbito de la función pública, no va a imponer requisitos o condiciones que no respondan a los intereses públicos; y, en fin, porque el legislador puede regular, especialmente cuando se trata de trabajo desempeñado al servicio de las Administraciones Públicas, las condiciones y requisitos de desempeño del mismo, incluidas las incompatibilidades con el desarrollo de actividades profesionales o laborales al margen de las consideradas por el legislador.

Igualmente se examina en el citado fundamento jurídico 8.º de la STC 178/1989, la eventual vulneración del derecho a la libre elección de profesión y oficio, asimismo consagrado en el art. 35.1 de la C.E. y que es objeto de mención expresa en el Auto de planteamiento de la presente cuestión de inconstitucionalidad, afirmándose al respecto que la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, no impide a nadie llevar a cabo esa elección, como tampoco la de desempeñar la profesión u oficio elegido libremente; lo que impide o condiciona es que los empleados públicos,

mientras estén al servicio de una Administración Pública, desempeñen otra actividad profesional o laboral distinta de su empleo público, lo cual es algo muy distinto.

Tampoco del derecho a una retribución suficiente del art. 35.1 de la C.E. podría deducirse un derecho a conservar una pluralidad de empleos, puesto que tal derecho constitucional lo que trata de garantizar, precisamente, es que el empleado pueda vivir dignamente de un único trabajo.

5. Finalmente, y con relación a la presunta vulneración por los preceptos cuestionados del derecho a no ser privado de la propiedad sin indemnización, que recoge el art. 33.3 de la Constitución, se recuerda en la STC 178/1989, fundamento jurídico 9.º, la doctrina de este Tribunal sobre la naturaleza estatutaria de la relación funcional y la libertad del legislador para modificarla; para concluir afirmando que la modificación del sistema de incompatibilidades de los funcionarios, haciendo más estricta la vinculación con la Administración o prohibiendo simultanear el desempeño de dos o más puestos públicos de trabajo o de uno público y otra actividad privada, no constituye expropiación de derechos sin garantía indemnizatoria, sencillamente porque los funcionarios y, en general los empleados públicos, no tienen constitucionalmente derecho a mantener las condiciones en que realizan su función al mismo nivel de exigencia en que lo estuvieran a su ingreso en la Administración, por lo que, ni puede hablarse de «ablación de derechos» ni, en suma, resulta vulnerado en modo alguno el derecho del art. 33 de la Constitución, toda vez que el derecho de propiedad consagrado en dicho precepto nada tiene que ver con el contenido —incluido el económico— de la función pública. Negada pues la existencia del derecho y de la pretendida expropiación, no resulta atendible el reproche de la ausencia de indemnización, por lo que, también en este último extremo, la duda sobre la inconstitucionalidad de los preceptos de la Ley ha de ser rechazada.

#### FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

Desestimar la cuestión de inconstitucionalidad núm. 1.333/1986, promovida por la Magistratura de Trabajo núm. 7 de Madrid.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a quince de marzo de mil novecientos noventa.—Francisco Tomás y Valiente.—Francisco Rubio Llorente.—Antonio Truyol Serra.—Carlos de la Vega Benayas.—Eugenio Díaz Eimil.—Miguel Rodríguez Piñero y Bravo-Ferrer.—Jesús Leguina Villa.—Luis López Guerra.—José Luis de los Mozos y de los Mozos.—Alvaro Rodríguez Bereijo y Vicente Gimeno Sendra.—Firmados y rubricados.

**8778** Sala Primera. Sentencia 43/1990, de 15 de marzo. Recurso de amparo 1.247/1987. Comité Estatal de Iberia contra Sentencia de la Sala Quinta del Tribunal Supremo que declaró ajustada a Derecho la Orden del Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones de 12 de marzo de 1986 sobre servicios esenciales a mantener con motivo de la huelga prevista. Límites del derecho de huelga.

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por don Francisco Tomás y Valiente, Presidente; don Fernando García-Mon y González Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Jesús Leguina Villa, don Luis López Guerra y don Vicente Gimeno Sendra, Magistrados, ha pronunciado

#### EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

#### SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 1.247/1987, promovido por el Comité Estatal de «Iberia, Líneas Aéreas de España, Sociedad Anónima», representado por la Procuradora de los Tribunales doña Isabel Cañedo Vega y asistido por el Letrado don José Pablo Aramendi Sánchez, contra la Sentencia de la Sala Quinta del Tribunal Supremo de 23 de marzo de 1987 que declaró conforme a Derecho la Orden del Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones de 12 de marzo de 1986, sobre servicios esenciales a mantener con motivo de huelga prevista en la Compañía «Iberia, Líneas Aéreas de España, Sociedad Anónima»,

estimando el recurso de apelación interpuesto contra la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 3 de noviembre de 1986 que había declarado la citada Orden ministerial contraria a Derecho.

Han sido partes el Ministerio Fiscal, el Abogado del Estado y la Compañía «Iberia, Líneas Aéreas de España, Sociedad Anónima», representada por el Procurador de los Tribunales don José Luis Pinto Marabotto y asistida por el Letrado don J. L. Poyán Reguera. Ha sido Ponente el Presidente don Francisco Tomás y Valiente, quien expresa el parecer de la Sala.

#### I. Antecedentes

1. Por escrito presentado en este Tribunal el 25 de septiembre de 1987, doña Isabel Cañedo Vega, en nombre y representación del Comité Estatal de «Iberia, Líneas Aéreas de España, Sociedad Anónima», interpone recurso de amparo contra la Sentencia de la Sala Quinta del Tribunal Supremo (T.S.) de 23 de marzo de 1987 que declaró conforme a Derecho la Orden del Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones de 12 de marzo de 1986, sobre servicios esenciales a mantener con motivo de huelga prevista en la Compañía «Iberia, Líneas Aéreas de España, Sociedad Anónima», estimando el recurso de apelación interpuesto contra la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 3 de noviembre de 1986 que había declarado la citada Orden Ministerial contraria a Derecho. Invoca el art. 28.2 de la Constitución (C.E.).

2. Los hechos que sirven de base a la presente demanda de amparo son, en síntesis, los siguientes:

a) Por los distintos Comités de Centro de «Iberia» se declaró huelga los días 14, 24 y 26 de marzo de 1986, de cero a veinticuatro horas, en los servicios de Madrid-ciudad y Barcelona, algunas dependencias del aeropuerto de Barajas, zonas industriales de Madrid-Barajas y algunas otras delegaciones de otras ciudades, y los días 17, 25 y 31 de marzo, igualmente de cero a veinticuatro horas, en los Centros del aeropuerto de Barajas, delegaciones, aeropuertos y oficinas de ciudad.

b) Al amparo de los Reales Decretos 2878/1983, de 16 de noviembre, y 776/1985, de 25 de mayo, el Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones, por Orden de 12 de marzo de 1986, fijó los servicios esenciales a mantener en la citada huelga. La citada Orden ministerial tenía el siguiente tenor literal:

«Considerando que el Real Decreto 2878/1983, de 16 de noviembre, sobre garantías necesarias para asegurar el mantenimiento de los servicios esenciales de la comunidad en materia de transporte aéreo dispone que las situaciones de huelga que afecten a todo o parte del personal laboral de las Empresas de transporte aéreo de tráfico regular o de tráfico no regular se entenderán, en todo caso, condicionadas al mantenimiento de los servicios públicos esenciales que presten las Empresas citadas, y que el Real Decreto 776/1985, de 25 de mayo, establece que las situaciones de huelga que afecten al personal de las Empresas directamente implicadas en la prestación de servicios públicos aeroportuarios, se entenderán también condicionadas, en todo caso, al mantenimiento de dichos servicios, facultando uno y otro Real Decreto, en sus respectivos arts. 2, al Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones para determinar con un criterio estricto el personal necesario para asegurar la prestación de los servicios públicos esenciales.

Considerando que producido, mediante la reseñada comunicación de la Compañía «Iberia, L.A.E., Sociedad Anónima», un anuncio de situación concreta de huelga, se hace preciso delimitar el concepto indeterminado de «servicios esenciales» de los citados Reales Decretos 2878/1983 y 776/1985, a la vista de la incidencia, alcance y duración de la huelga en este caso convocada, así como determinar el personal necesario para su prestación, todo ello con el criterio estricto que los Reales Decretos señalan y que reiterada jurisprudencia declara, de forma que, armonizando el interés general de la comunidad con el derecho de huelga de los trabajadores, permita al mayor número posible de éstos el ejercicio de dicho derecho sin sacrificios desproporcionados para la comunidad, conforme señala la STC 11/1981, de 8 de abril, garantizando para ello los mínimos indispensables en las inexcusables condiciones de seguridad y con los trabajadores estrictamente precisos, en la medida que la índole técnica de su labor consiente.

Considerando que el trabajo efectuado por un número relativamente reducido de personas lleva consigo un efecto multiplicador en el transporte aéreo de tal magnitud que técnicamente obliga a la determinación de unos servicios mínimos superiores en porcentaje a los que puedan aplicarse en otra clase de actividad, ya que en sectores estratégicos como el que se trata, la huelga conlleva la interrupción de todo un proceso, en este caso el del transporte aéreo, con la consiguiente perturbación multiplicada en el servicio, efecto multiplicador que el Tribunal Constitucional, en su referida STC 11/1981, de 8 de abril, en otros casos ha tenido en cuenta a la hora de ponderar la presunción de abusiva de una huelga.

Considerando que la Constitución española en su art. 138.1 establece que el Estado ha de prestar particular atención al hecho insular para conseguir la realización del principio de solidaridad entre las distintas regiones que la propia Constitución garantiza; en materia de transportes, el cumplimiento de dicho mandato constitucional exige contemplar las dificultades que el hecho insular supone por la limitación de los modos de transporte utilizables y por las mayores distancias a recorrer, situación que es igualmente extrapolable al caso de Melilla; de ahí se concluye el carácter esencial del transporte aéreo desde o a las islas, y entre ellas, y desde o a Melilla, ya que en otro caso, quedaría frustrado gravemente uno de los derechos fundamentales que la Constitución proclama, concretamente la libertad de movimiento de las personas por el territorio nacional; por otra parte, y a mayor abundamiento, el referido carácter necesario del transporte aéreo, con/y entre las islas, ha sido expresamente reconocido por la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 27 de octubre de 1984, confirmada por Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de enero de 1985.

Considerando que dado que el servicio público de Correos por su incidencia sobre las actividades personales, culturales y comerciales, no sólo dentro del territorio nacional, sino también en el ámbito internacional, y, por consiguiente, por su

conexión con los bienes e intereses constitucionalmente protegidos, debe ser considerado como un servicio esencial para la comunidad, conforme expone el Real Decreto 2771/1983; carácter esencial que se estima igualmente aplicable al transporte aéreo del correo, como así lo ha también reconocido la citada Sentencia de la Audiencia Nacional de 27 de octubre de 1984, la cual declaró igualmente la necesidad del transporte de mercancías percederas, criterios en uno y otro caso confirmados por el Tribunal Supremo en su Sentencia antes indicada.

Considerando que el transporte aéreo entre aquellas ciudades servidas por aeropuertos, en nuestros días ha adquirido carta de naturaleza, hasta el punto de que dicho modo de transporte, por su rapidez, ha ganado la condición de difícilmente sustituible en gran parte de los desplazamientos de personas por motivos comerciales, oficiales, de turismo y en general de actividades con importante incidencia en la economía de los respectivos países; las ciudades españolas no son en este sentido una excepción, y el tráfico aéreo existente entre las mismas así lo evidencia, de modo que una interrupción o alteración en los vuelos que las enlazan supone una ruptura violenta en las relaciones de su vida cotidiana con notorio perjuicio para los intereses de la comunidad en que se integran; ciertamente que existen en la mayor parte de los casos otros modos alternativos de transporte, pero la propia técnica en que estos se basan, la difícil geografía de nuestro país en numerosas zonas y, en otros supuestos, las distancias que los transportes terrestres se ven obligados a recorrer por el trazado de sus infraestructuras, da lugar a que tales transportes para específicas relaciones de la vida moderna no satisfagan la demanda existente; de ahí que sea preciso mantener servicios de transporte aéreo de pasajeros entre ciudades españolas enlazadas por otros modos alternativos de transporte público terrestre con recorrido de 400 kilómetros o más, o con tiempos de desplazamientos superiores a cinco horas.

Considerando que similar razonamiento obliga al mantenimiento de vuelos de transporte de pasajeros entre ciudades españolas y extranjeras o viceversa, si bien en este caso al concurrir, en virtud de Convenios suscritos por los respectivos Gobiernos, en la prestación de dichos servicios internacionales la Compañía de bandera española con las correspondientes Compañías extranjeras, razones de reciprocidad obligan a que cada Compañía efectúe el mismo número de enlaces (vuelo de ida y vuelo de vuelta).

Considerando que la importancia del turismo en España, la alta participación de la industria turística en el P.I.B. y el hecho de que una parte muy importante de turistas accede y sale de nuestro país por avión, y dentro de este modo de transporte, utilizando transporte internacional turístico no regular, determinan el carácter esencial que concurre en estos vuelos, máxime cuando la huelga convocada incide en fechas puntas del movimiento turístico, al afectar a la Semana Santa; por otro lado, al lucro cesante que la interrupción de la corriente turística supondría para la economía española, hay que añadir el notorio perjuicio que ello también conllevaría para la imagen turística de España, el desvío del turismo hacia otros países competidores en el sector y las dificultades de recuperación de ese turismo en el futuro, al adquirir carácter estable la pérdida de ese turismo desviado.

Considerando que los vuelos de posicionamiento de aeronaves son aquellos que resulta preciso realizar para situar en un determinado aeropuerto una aeronave que, ubicada en aeropuerto distinto, resulta necesaria en el primero para prestar un servicio de los declarados esenciales, de donde se concluye que su carácter se deriva del propio servicio esencial que posibilita o complementa, por lo que son igualmente esenciales todas las actividades que faciliten el aludido posicionamiento técnico.

Considerando que los servicios aeroportuarios de *handling* son esenciales para el modo de transporte aéreo; que la Compañía «Iberia, L. A. E., Sociedad Anónima», es concesionaria exclusiva de dichos servicios en los aeropuertos nacionales, cuando los mismos son requeridos por otras Compañías aéreas y que, por lo tanto, la carencia de los mencionados servicios de *handling* no sólo afecta a la Compañía «Iberia, L. A. E., Sociedad Anónima», sino prácticamente a la casi totalidad de las Compañías aéreas extranjeras que operan con España, las cuales se verían obligadas a cancelar sus programas de vuelos durante los días previstos en la convocatoria de huelga.

Considerando que los niveles de calidad de los servicios de *handling* deben de mantenerse invariables para todos y cada uno de los vuelos que se recogen en la presente Orden en función de su carácter de esenciales para el servicio a la comunidad.

Considerando que, desde el punto de vista de la seguridad de la operación, las aeronaves que vayan a realizar los vuelos contemplados en esta Orden deben ajustarse en todo momento a los requerimientos técnicos exigidos por las Normas de Aeronavegabilidad y que estas Normas se concretan en la realización de inspecciones, unas diarias y otras periódicas, cada cierto número de horas o vuelos según el tipo de aeronave, resulta imprescindible que el personal de mantenimiento sea incluido entre los servicios mínimos a establecer, debiendo determinarse el número y cualificación de las personas necesarias, en función de la actividad prevista.

Por otra parte, y en abundancia de lo anterior, debe considerarse que "Iberia, L. A. E.", presta servicios de mantenimiento a otras Compañías nacionales y extranjeras, por lo que, para que las mismas no se vean afectadas en el normal desarrollo de su actividad, deben contar con el necesario respaldo técnico del personal de mantenimiento de "Iberia", quien deberá tener en cuenta este aspecto al estimar la cuantía de los servicios mínimos.

Considerando que dado que en algunos de los días afectados por la huelga convocada los tráficos resultan notoriamente incrementados, cuales son las fechas coincidentes con la Semana Santa, se ha procedido a establecer dos niveles de servicios esenciales, teniendo en cuenta los vuelos estimados necesarios para atender tal incremento.

Considerando que de conformidad con lo manifestado por reiteradas Sentencias del Tribunal Constitucional, Tribunal Supremo y Audiencia Nacional, la concreción de los servicios esenciales y la determinación del personal preciso para su prestación, que la presente Orden declara, han sido elaboradas previa audiencia de los Comités de huelga expresamente designados, los cuales han formulado las alegaciones que han estimado oportunas.

En su virtud, este Ministerio, al amparo de lo dispuesto en los arts. 2 de los Reales Decretos 2878/1983, de 16 de noviembre, y 776/1985, de 25 de mayo, ha resuelto:

1.º Establecer los servicios públicos esenciales para la comunidad que resulten de aplicar los criterios que figuran en la presente Orden.

A) Durante los días 14 y 17 de marzo:

- Servicios aéreos desde o a las islas y entre ellas y desde o a Melilla.
- Transporte de correos y productos perecederos.
- El 50 por 100 de los vuelos regulares programados directamente entre ciudades españolas peninsulares, redondeados por exceso.
- Un vuelo diario de los servicios regulares programados entre ciudades españolas y extranjeras.
- El 75 por 100 de los vuelos de transporte internacional turístico no regular programados diariamente hacia y desde cualquier ciudad española, redondeados por exceso.
- Aquellas operaciones técnicas de posicionamiento y otras necesarias para la realización efectiva de los servicios de transporte aéreo considerados como esenciales.
- Compromisos de asistencia técnica y servicios de *handling* a otras Compañías de transporte aéreo.

B) Durante los días 24, 25, 26 y 31 de marzo:

- Servicios aéreos desde o a las islas y entre ellas y desde o a Melilla.
- Transporte de correos y productos perecederos.
- Servicios entre ciudades españolas peninsulares cuyo medio alternativo de transporte público signifique el recorrido de 400 kilómetros o más, o un tiempo superior a cinco horas.
- El transporte de pasajeros en vuelo entre ciudades españolas y extranjeras o viceversa, de forma que quede asegurado al menos un enlace de ida y otro de vuelta en aquellos casos que existiese programada más de una frecuencia.
- La totalidad de los vuelos comprometidos en virtud de contrato de fletamento para operadores extranjeros.
- Aquellas operaciones técnicas de posicionamiento y otras necesarias para la realización efectiva de los servicios de transporte aéreo considerados como esenciales.
- Compromisos de asistencia técnica y servicios de *handling* a otras Compañías de transporte aéreo.

2.º En consecuencia, la Compañía "Iberia, L. A. E.", deberá mantener el personal necesario para realizar los servicios esenciales citados, que será el que se determina en el anexo a la presente Orden.

3.º La Dirección General de Aviación Civil notificará la presente Orden a "Iberia, L. A. E., Sociedad Anónima", la cual dará traslado de la misma a los correspondientes Comités

de huelga, para su conocimiento y cumplimiento, poniendo igualmente dicha Compañía en conocimiento de la Dirección General de Aviación Civil las incidencias que pudieran traducirse en su aplicación.

4.º Por la Dirección General de Aviación Civil se vigilará el más estricto cumplimiento de lo dispuesto en la presente Orden, poniendo asimismo en conocimiento de este Ministerio las incidencias que, en su caso, se puedan producir.»

En el anexo a la Orden se contenía la relación numérica del personal de tierra necesario para cubrir los servicios mínimos en las huelgas de los días 14, 24 y 26 de marzo de 1986 (1.909 trabajadores en total) y de los días 17, 25 y 31 de marzo de 1986 (4.389 trabajadores en total), así como relación de los vuelos no esenciales.

c) Interpuesto recurso contencioso-administrativo contra la Orden ministerial de 12 de marzo de 1986, entre otros recurrentes, por el Comité Estatal de «Iberia», por presunta vulneración del art. 28.2 C.E., el recurso, en el que compareció como coadyuvante la Compañía «Iberia, Líneas Aéreas de España, Sociedad Anónima», fue estimado por la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 3 de noviembre de 1986, que anuló la Orden impugnada por lesiva del derecho constitucional de huelga.

d) Interpuesto recurso de apelación contra la anterior Sentencia por el Abogado del Estado, y emplazadas las partes para que pudieran comparecer ante el T.S., lo que no hizo el Comité Estatal de la Compañía «Iberia» y sí hizo dicha Compañía en concepto de parte apelada, el recurso fue estimado por la Sentencia de la Sala Quinta del T.S. de 23 de marzo de 1987, que declaró conforme a derecho la Orden ministerial de 12 de marzo de 1986. Esta Sentencia no se notificó al actual recurrente en amparo, a cuyo Letrado se le notificó el 2 de septiembre de 1987 la providencia de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 9 de julio de 1987, en la que se daba cuenta de la recepción del oficio de la Sala Quinta del T.S. al que se acompañaba testimonio de la Sentencia dictada en el recurso de apelación, se hacía saber a las partes la llegada de los autos y se ordenaba la tasación de costas.

3. Contra, según se dice, la Sentencia de la Sala Quinta del T.S. de 23 de marzo de 1987, pero solicitando: además de su nulidad, la de la Orden ministerial de 12 de marzo de 1986, se interpone recurso de amparo, por presunta vulneración del art. 28.2 C.E. Vulneración que se produciría porque, contra lo que en aquella Sentencia se declara, la Orden ministerial que el T.S. confirma no cumple el riguroso deber de motivación exigido por la doctrina de este Tribunal a partir de la STC 26/1981, justificativo del sacrificio del derecho de huelga que impone. En concreto, no contiene valoración alguna acerca de cómo la huelga convocada repercutía sobre los servicios esenciales de la comunidad, no establece criterios de proporcionalidad sobre el perjuicio que la huelga ocasionaría en los derechos fundamentales afectados por ella y no contiene tampoco ninguna justificación en cuanto a la determinación del número de trabajadores afectado por los servicios esenciales, que se cuantifican en los anexos de la propia Orden ministerial. Frente a lo que entiende el T.S., esta falta de motivación no podría ser suplida con el informe obrante en autos de la Dirección General de Aviación Civil, en el que se acreditan las razones técnicas determinantes del porcentaje de personal afectado, por cuanto dicho informe no forma parte de la Orden ministerial ni fue dado a conocer a los interesados, aparte de que la justificación *ex post* no libera a la autoridad competente de la obligación de motivar la imposición de servicios esenciales desde el momento en que se realiza.

La demanda de amparo aduce, en segundo término, que la autoridad gubernativa limitó de modo abusivo el derecho de huelga en base a la protección de derechos de menor rango constitucional. En concreto, la Orden ministerial ofrece como elementos justificativos de la restricción afectada el hecho insular, el servicio público de Correos, el transporte de mercancías perecederas, el transporte aéreo entre ciudades distantes más de 400 kilómetros, el turismo, los vuelos de posicionamiento de aeronaves y los servicios portuarios de *handling* prestados por «Iberia» a otras Compañías. De ellos, el único argumento válido sería el relativo al transporte insular, pues todos los demás —se afirma— no se refieren a la protección de un derecho fundamental o bien constitucionalmente protegido que no pudiera lograrse por otros medios. A lo anterior añade la Sentencia del T.S. impugnada otra justificación, que es la de la repercusión de la huelga en los intereses generales de la comunidad, por el efecto multiplicador que tiene una huelga en el sector aéreo. Subyace a esta interpretación —prosigue la demanda— la idea de que existe un interés general indeterminado que debe ser tutelado por el Estado frente a los intereses privados de los huelguistas. Lo que no sería correcto en tanto que, de existir dicho interés, sólo puede reconocerse a través de su reflejo en la ley positiva, y no será otro que el que se desprende del cuadro de valores y derechos que la C.E. proclama. Derechos entre los que se encuentra el derecho de huelga, sin que existan otros valores por un lado difusos y por otro distintos de los recogidos en la C.E. como derechos fundamentales a los que deba subordinarse el ejercicio de aquél, que tan sólo podrá ser limitado en cuanto colisione o impida el ejercicio de otros derechos de tal carácter. En virtud de lo cual, la

demanda de amparo solicita la declaración de nulidad de la Sentencia del T.S. impugnada, así como la de la Orden ministerial de 12 de marzo de 1986, y que se restablezca a los recurrentes en los derechos reconocidos por la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 3 de noviembre de 1986.

4. Por providencia de 13 de octubre de 1987, la Sección Tercera (Sala Segunda) acordó tener por interpuesto el recurso de amparo y, de conformidad con lo previsto en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), conceder un plazo común de diez días al Ministerio Fiscal y al solicitante de amparo, para que dentro de dicho término alegasen lo que estimasen pertinente en relación con la posible existencia del motivo de inadmisión, consistente en no haberse aportado con la demanda la copia, traslado o certificación de la resolución administrativa recurrida [art. 49.2, b), en relación con el art. 50.1, b), LOTC, en su redacción anterior], advirtiendo asimismo que dentro del indicado plazo el solicitante de amparo debía presentar certificación acreditativa fehaciente de la fecha de notificación de la última Resolución recurrida a efectos del cómputo del plazo establecido en el art. 44.2 LOTC.

5. El 23 de octubre de 1987, el Ministerio Fiscal presentó su escrito de alegaciones, en el que solicitaba que, a reserva de que se subsanara el defecto en el trámite, se inadmitiera la demanda por concurrir el supuesto previsto en el art. 50.1 b) LOTC, en la anterior redacción, en tanto que el recurso de amparo había que entenderlo dirigido contra la Orden ministerial de 12 de marzo de 1986, ya que a la Sentencia del T.S. no se le imputaba lesión constitucional autónoma. El 30 de octubre de 1987, doña Isabel Cañedo Vega, en nombre y representación de la Entidad recurrente en amparo, presentó su escrito de alegaciones, en el que, no obstante considerar que la demanda no adolecía del defecto advertido en relación con el artículo 49.2 b) LOTC, adjuntaba copia de la Orden ministerial de 12 de marzo de 1986 y certificación de haber sido notificada el día 2 de septiembre de 1987 al Letrado del Comité solicitante de amparo la providencia de la Audiencia Nacional de 9 de julio de 1987 que participaba el resultado de la Sentencia del T.S. impugnada.

6. Por providencia de 1 de diciembre de 1987, la Sección acordó admitir a trámite la demanda de amparo, sin perjuicio de lo que resultara de los antecedentes; por lo que, en virtud de lo dispuesto en el art. 51 LOTC, requirió a la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional y al T.S. a fin de que, en el plazo de diez días, remitieran testimonio, respectivamente, del recurso contencioso-administrativo núm. 16.705-16.708/1986 y del rollo de apelación dimanante del citado recurso y, al tiempo, se emplazara a quienes fueron parte en los mencionados procedimientos, con excepción del recurrente en amparo, para que pudieran personarse en este proceso constitucional.

7. Recibidas las actuaciones y personados el Abogado del Estado y el Procurador de los Tribunales don José Luis Pinto Marabotto, por providencia de 1 de febrero de 1988, la Sección acordó tener por personados y parte al Abogado del Estado y al citado Procurador, en nombre y representación de «Iberia, Líneas Aéreas de España, Sociedad Anónima», y, en virtud de lo dispuesto en el art. 52 LOTC, dar vista de las actuaciones al Ministerio Fiscal, al Abogado del Estado y a los Procuradores señores Pinto Marabotto y Cañedo Vega, a fin de que, dentro del plazo común de veinte días, alegasen lo que estimasen pertinente.

8. Con fecha 18 de febrero de 1988, la Procuradora de los Tribunales señora Cañedo Vega, en nombre y representación del recurrente, presentó su escrito de alegaciones, en el que se da por reproducida la demanda de amparo.

9. Con fecha 22 de febrero de 1988, el Ministerio Fiscal presentó su escrito de alegaciones, en el que, tras resaltar los antecedentes del caso, afirma que lo realmente impugnado es la Orden ministerial de 12 de marzo de 1986, por lo que el recurso ha de situarse en el ámbito del art. 43 LOTC; razón por la cual —al igual que ocurriría, no obstante, si lo estuviera en el art. 44 LOTC—, el plazo para interponer la demanda es de veinte días a partir de la notificación de la resolución recaída en el proceso judicial. En el caso, la parte ahora recurrente en amparo, a la que no se notificó la Sentencia del T.S. porque no había sido parte en la apelación, considera que el plazo para recurrir hay que contarlo a partir del 2 de septiembre de 1987, fecha en la que se le notificó la providencia que tiene por devueltas las actuaciones y acuerda la tasación de costas; por lo que —prosigue el escrito— lo primero que ha de analizarse es si la demanda de amparo es o no extemporánea. Aun siendo cierto que fue esta última notificación la que permitió al Comité recurrente conocer la Sentencia del T.S. que le era desfavorable y que permitía recobrar vigencia a la Orden ministerial anteriormente anulada y por aquél considerada lesiva del art. 28.2 C.E., el Ministerio Fiscal recuerda la doctrina de este Tribunal, de conformidad con la cual no podrá alegar lesión constitucional quien no ha mostrado la diligencia mínima exigible en defensa de su propio derecho, de suerte que la situación en que se encuentra —indefensión— ha sido causada por su propia pasividad, afirmando que es esto último lo que ha ocurrido en la presente ocasión. El Comité recurrente no se personó en la apelación

por causas sólo a él imputables, ya que fue emplazado en forma ante el T.S. Así, pues, pese a saber y haberle sido comunicado que había sido objeto de impugnación la Sentencia que había fallado a su favor, advirtiéndole que podía comparecer ante el T.S. «a hacer uso de su derecho si le conviniera», prefirió adoptar una actitud pasiva; por lo que —sostiene el Ministerio Fiscal— no puede pretender ahora que el plazo para recurrir en amparo comience a computarse a partir de un momento posterior al de la notificación de la Sentencia del T.S. impugnada, lo que, por lo demás, atentaría al derecho de seguridad jurídica que tienen las otras partes intervinientes. Ha sido, pues, el comportamiento indiligente del recurrente el que le ha colocado en una situación de extemporaneidad; por lo que concurre a juicio del Ministerio Fiscal el supuesto de inadmisión —en esta fase desestimación— previsto en el art. 50.1 a), en conexión con el art. 43.1 (o, en su caso, 44.2) LOTC, citando al efecto las SSTC 56/1985, 81/1985 y 150/1986, sin que el recurrente pueda pretender de este Tribunal que considere la vulneración de un derecho constitucional a cuya defensa no se aprestó cuando tuvo oportunidad para ello. Conclusión la anterior que hace innecesario analizar si concurre en la presente demanda defecto de legitimación [art. 46.1 b) LOTC], al no haber sido el recurrente parte «en el proceso judicial correspondiente», así como entrar en el fondo del asunto. Por todo lo cual, el Ministerio Fiscal entiende que el recurso de amparo ha de ser desestimado.

10. El 24 de febrero de 1988, el Procurador de los Tribunales don José Luis Pinto Marabotto, en nombre y representación de «Iberia, Líneas Aéreas de España, Sociedad Anónima», presentó su escrito de alegaciones. En el mismo, tras una sucinta y valorativa descripción de los antecedentes del caso, recoge la doctrina de este Tribunal en relación con el límite del derecho de huelga consistente en mantener los servicios esenciales de la comunidad (STC 11/1981), la propia noción de servicios esenciales (STC 26/1981) y la aplicación de lo anterior al caso del transporte aéreo (STC 51/1986). Tras lo cual, afirma que en la presente ocasión la imposición de servicios esenciales está suficientemente motivada. Si no se ha hecho en aquellos casos en que la motivación es innecesaria por ser de general conocimiento (STC 51/1986), en el resto de los servicios fijados la Orden impugnada considera que en el transporte aéreo la huelga provoca un efecto multiplicador, que por lo demás puede ser abusivo (STC 11/1981), lo que obliga a determinar aquellos servicios en porcentajes superiores a los aplicables en otras actividades. Concretamente se detiene el escrito en la motivación que proporciona la Orden para mantener el servicio entre ciudades españolas distantes 400 kilómetros o más, o entre ciudades españolas y extranjeras (importancia alcanzada por dicho tráfico que lo convierte en difícilmente sustituible), los vuelos internacionales turísticos no regulares (importancia del turismo en España, su alta participación en el producto interior bruto, etc., máxime cuando la huelga convocada en Semana Santa incide en fechas punta del movimiento turístico), los vuelos de posicionamiento de aeronaves, servicios de *handling*, personal de mantenimiento, etc. Teniendo en cuenta lo anterior, el escrito de alegaciones afirma, recordando lo dicho por la STC 51/1986, que si bien la huelga ha de mantener una capacidad de presión suficiente para lograr sus objetivos frente a la Empresa, no debe añadirse a la misma la presión adicional del daño innecesario que sufre la propia comunidad. Por todo lo cual, la representación de «Iberia, Líneas Aéreas de España, Sociedad Anónima», solicita la denegación del amparo solicitado y, en consecuencia, la confirmación de la Sentencia del T.S. impugnada.

11. Finalmente, el Abogado del Estado presentó su escrito de alegaciones el 25 de febrero de 1988. Advierte el escrito, en primer lugar, que el objeto real del recurso de amparo es la Orden ministerial de 12 de marzo de 1986, que la Sentencia del T.S. impugnada se limita a declarar conforme a Derecho; por lo que la demanda ha de entenderse comprendida en el art. 43 LOTC y no en el art. 44 LOTC. Aclarado lo cual, el escrito sostiene que la demanda incurre en la causa de inadmisión, en la actual fase de desestimación, de falta de legitimación [art. 50.1 b), en su redacción anterior, en conexión con el art. 46.1 b) LOTC], o, alternativamente, de falta de agotamiento de la vía judicial procedente [art. 50.1 b), en su redacción anterior, en conexión con el art. 43.1 LOTC]. Lo primero porque, siendo el fundamento del art. 46.1 b) LOTC el de limitar la legitimación para recurrir ante este Tribunal a quien ha procurado diligentemente la protección de su derecho fundamental ante los órganos judiciales ordinarios, a quienes corresponde *prima facie* la tutela general de los derechos fundamentales (art. 53.2 C.E. y art. 41.1 LOTC), no se satisface el requisito si quien interpone el amparo ha perdido la condición de parte en alguno de los grados de la vía judicial antecedente. Eso es lo que ha sucedido en el presente caso, en el que el Comité recurrente, habiendo sido emplazado correctamente, no fue parte en la apelación por su libre y voluntaria decisión; indiligencia en la defensa de la Sentencia que había concedido la protección del derecho de huelga que el Comité solicitaba, que conduce a no entender satisfecho el requisito de legitimación del art. 46.1 b) LOTC. Tampoco se ha agotado la vía judicial procedente, contrariamente a lo establecido en el art. 43.1 LOTC, que obliga a quien sostenga la vulneración del derecho fundamental a no desentenderse de su defensa en ninguna de las fases o grados que forman parte de dicha

via judicial. Al no personarse en la apelación para defender la Sentencia que le era favorable, no puede estimarse que el Comité solicitante de amparo haya agotado como le era exigible la vía judicial precedente.

Con carácter subsidiario, y examinando el fondo del asunto, el Abogado del Estado niega que la Orden ministerial impugnada lesione el art. 28.2 C.E. Con apoyo y cita de diversas Sentencias de este Tribunal (SSTC 11/1981, 26/1981, 51/1986 y 53/1986), el escrito se detiene, en primer lugar, en lo que denomina aspectos formales de la motivación, señalando que la insuficiencia de la misma se producirá, de un lado, si no se permite a los trabajadores cuyo derecho de huelga se restringe conocer a qué intereses concretos se ha sacrificado (finalidad cognoscitiva), y, de otro, si se impide la defensa de los trabajadores contra el acto restrictivo de su derecho y la fiscalización jurisdiccional del mismo (finalidad defensiva). En la finalidad cognoscitiva, la insuficiencia de motivación es independiente del esfuerzo probatorio que ulteriormente pudiera desarrollar la Autoridad gubernativa para demostrar la real justificación y proporcionalidad de la medida. Por el contrario, la finalidad defensiva permite la justificación *ex post* sanatoria de los eventuales vicios de motivación. En todo caso, la insuficiencia de motivación sólo debe alcanzar fuerza invalidante del acto de fijación de servicios esenciales cuando se frustren irremediabilmente ambas finalidades y cuando ello cause a los titulares del derecho de huelga un perjuicio superior al que produciría a los derechos de los usuarios y de la comunidad la declaración de nulidad de los servicios esenciales decretados, ponderado ello en el momento en que se realiza la huelga; debiendo añadirse que, desde la perspectiva de la finalidad defensiva, en el juicio sobre la suficiencia de la motivación ha de tenerse en cuenta la diligencia o indiligencia que hayan desplegado en defensa de sus derechos quienes defiendan la insuficiencia de aquella. Aplicando los anteriores criterios al caso presente, y desde el punto de vista de la denominada finalidad cognoscitiva, el Abogado del Estado afirma que la Orden impugnada ofrece sobradamente a los titulares del derecho de huelga las razones en que funda la restricción del derecho y los intereses a los que ha sido sacrificado, de conformidad con la doctrina de la STC 26/1981, haciéndolo en relación con una huelga concreta y tomando en consideración su extensión nacional y el período temporal que ha de realizarse. Por lo que se refiere a la finalidad defensiva, y por si acaso se dudara de la suficiencia motivadora de la Orden ministerial impugnada en relación con los criterios utilizados para determinar las cifras de personal y vuelos contenidos en el anexo de la misma, el Abogado del Estado recuerda que, a propuesta suya, se solicitó de la Dirección General de Aviación Civil informe en el que se pusieron de manifiesto los criterios seguidos. Criterios y apreciaciones que —añade el Abogado del Estado— podrían haber sido discutidos por el Comité recurrente si se hubiera personado en la apelación. Se detiene el escrito de alegaciones del Abogado del Estado, seguidamente, en lo que denomina cobertura constitucional de los derechos, bienes e intereses aducidos por la Orden ministerial. Tras citar ampliamente la doctrina de la STC 11/1981 en relación con los límites del derecho de huelga (derechos y bienes constitucionalmente protegidos, aun de forma mediata o indirecta) y realizar diversas consideraciones sobre el art. 28.2 C.E., el escrito compara la posición y reivindicaciones de los huelguistas con los intereses aducidos por la Orden ministerial impugnada, relatando detenidamente los que subyacen a los servicios esenciales fijados. Finalmente, y tras realizar algunas consideraciones en relación con lo que puede entenderse por interés general o público, en relación con el art. 128.1 C.E., el Abogado del Estado sostiene que, en virtud de la apreciación política que tiene la imposición de servicios esenciales en tanto que acto político y no sólo jurídico (SSTC 26/1981 y 51/1986), los Tribunales pueden rechazar la determinación arbitraria y abusiva de los servicios fijados, pero no suplantar con su propio juicio político el de la autoridad gubernativa. Control de proporcionalidad, pues, que ha de serlo de la razonabilidad de las medidas previstas, por lo que sólo cuando se demuestre la patente irrazonabilidad del porcentaje decidido de servicio y de trabajadores será posible su invalidación. Por todo lo cual, el Abogado del Estado interesa la denegación del amparo solicitado.

12. Por providencia de 12 de marzo de 1990, se acordó señalar el día 15 siguiente, para deliberación y votación de la presente Sentencia.

## II. Fundamentos jurídicos

1. Ha de precisarse, en primer término, cuál es el objeto del presente recurso de amparo. El Comité recurrente impugna en su demanda la Sentencia de la Sala Quinta del Tribunal Supremo (T.S.) de 23 de marzo de 1987. Sentencia ésta que estimó el recurso de apelación interpuesto por el Abogado del Estado contra la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 3 de noviembre de 1986 que, a su vez, había declarado lesiva del derecho constitucional de huelga (art. 28.2 C.E.) la Orden ministerial de 12 de marzo de 1986, sobre servicios esenciales a mantener con motivo de huelga prevista en la Compañía «Iberia», estimando así el recurso interpuesto por el Comité ahora solicitante de amparo, entre otros recurrentes. Como la Sentencia de T.S. que revocó la de la Audiencia Nacional se limitó a mantener la situación originada por la Orden

ministerial impugnada y es dicha resolución la que se considera vulneradora del art. 28.2 C.E., sin que se imputen a aquella Sentencia lesiones del derecho constitucional de huelga distintas a la de declarar conforme a Derecho la citada Orden ministerial, es esta resolución el acto del poder público al que, de forma inmediata y directa, es imputable la presunta conculcación del derecho fundamental invocado, siendo la anulación de la Sentencia del T.S. citada, en su caso, mera consecuencia de lo anterior. Así se deduce, por lo demás, de la demanda de amparo que solicita expresamente que se declare nula y no ajustada a Derecho no sólo la Sentencia del T.S. mencionada, sino, además, la Orden ministerial.

En consecuencia, y de conformidad con lo señalado al respecto tanto por el Ministerio Fiscal como por el Abogado del Estado, el objeto directo del presente recurso de amparo es la Orden ministerial de 12 de marzo de 1986, por lo que la demanda se sitúa en el marco del art. 43 LOTC y no en el del art. 44 LOTC, en que el recurrente pretende situarlo.

2. Clarificado lo anterior, han de analizarse seguidamente las objeciones que plantean el Ministerio Fiscal y el Abogado del Estado en relación con el eventual incumplimiento de la demanda de los requisitos de admisibilidad; que, de ser ciertas, implicarían en la actual fase procesal la desestimación del amparo solicitado.

Son tres las objeciones formales planteadas. Si el Ministerio Fiscal entiende que la demanda es extemporánea, al incumplir el plazo establecido en el art. 43.2 LOTC, el Abogado del Estado, por su parte; aduce falta de legitimación [art. 46.1 b) LOTC], y, alternativamente, falta de agotamiento de la vía judicial precedente (art. 43.1 LOTC). Objeciones que, en buena lógica, han de ser examinadas en el mismo orden en que han sido relacionadas.

Ha de rechazarse, en primer lugar, que la demanda sea extemporánea, en tanto que no hay razón alguna que permita deducir, ni se ha podido acreditar en forma fehaciente, que el Comité recurrente hubiera conocido la Sentencia del T.S. impugnada, que no se le notificó, con anterioridad a que se le notificara por la Audiencia Nacional la devolución de las actuaciones y la apertura de la tasación de costas. El plazo de veinte días para interponer el recurso de amparo ha de computarse a partir del momento en que el recurrente tenga conocimiento suficiente y fehaciente de la existencia de la sentencia que presumiblemente agota la vía previa, de conformidad con reiterada doctrina de este Tribunal (entre otras, SSTC 45/1985 y 56/1985). Como ello no tuvo lugar hasta el día 2 de septiembre de 1987, fecha en la que se produjo la notificación de la Audiencia Nacional mencionada, ha de rechazarse que concurra en este caso la extemporaneidad del recurso, en tanto que el mismo se interpuso el 25 de septiembre de 1987. Como por lo demás admite el Ministerio Fiscal, fug aquella notificación de la Audiencia Nacional la que permitió al recurrente en amparo conocer la Sentencia del T.S. que le era desfavorable.

3. Ha de rechazarse igualmente que concurra en el presente recurso el defecto de legitimación advertido por el Abogado del Estado en el Comité que lo interpone, consistente en que el mismo no fue parte en el recurso de apelación seguido ante el T.S. [art. 46.1 b) LOTC]. La Constitución y la Ley Orgánica de este Tribunal exigen a quien quiera recurrir en amparo un interés legítimo. Interés legítimo que, con independencia de si se le puede tener por parte en el proceso judicial correspondiente a los efectos del art. 46.1 b) LOTC, concurre, sin duda, en el Comité solicitante de amparo; el cual, aunque no compareció en el recurso de apelación sustanciado ante el T.S., fue quien, junto con otros recurrentes, impugnó ante la Audiencia Nacional la Orden ministerial de 12 de marzo de 1986, obteniendo una Sentencia favorable a su pretensión.

Pero es que además, la condición de parte en un proceso determinado, que aquí es el abierto por el Comité impugnando la Orden ministerial ante la Audiencia Nacional, no se pierde por no haber concurrido como apelado en el recurso interpuesto por el Abogado del Estado contra la Sentencia de la Audiencia (STC 42/1989, de 16 de febrero, fundamento jurídico 1.º), razón por la cual, también desde esta perspectiva hay que reconocer al Comité recurrente en amparo legitimación para hacerlo.

4. Descartado que el presente recurso sea extemporáneo, así como que carezca de legitimación para interponerlo el Comité solicitante de amparo, corresponde analizar ahora si se ha agotado la vía judicial precedente, dándose así cumplimiento a lo establecido en el art. 43.1 LOTC, o, por el contrario, no se ha producido dicho agotamiento, en cuyo caso se incumpliría de manera insubsanable el requisito establecido en aquel precepto, con la ineludible consecuencia de que el recurso de amparo habría de resultar desestimado.

El art. 43.1 LOTC impone el necesario agotamiento de la vía judicial precedente para recurrir en amparo ante este Tribunal. El requisito sirve a (y se explica por) la naturaleza y carácter subsidiario del recurso de amparo (art. 53.2 C.E.). Lo que significa que antes de impugnarse ante el T.C., *per saltum* y directamente, la disposición, acto jurídico o simple vía de hecho de los poderes públicos que se considera lesiva de un derecho fundamental, ha de intentarse la protección de dicho derecho

ante los Tribunales ordinarios, dándoles la oportunidad de reparar la vulneración constitucional presuntamente cometida, utilizando para ello el recurrente los procedimientos legalmente previstos.

Es esto lo que en el presente caso hizo precisamente el Comité recurrente, el cual, a través del recurso contencioso-administrativo interpuesto, intentó y obtuvo de la Audiencia Nacional la protección y reparación del derecho constitucional de huelga, al entender la Sala de lo Contencioso-Administrativo de aquella que, en efecto, la Orden ministerial impugnada era lesiva del art. 28.2 C.E. En la hipótesis contraria de que la Sentencia de la Audiencia Nacional hubiera desestimado el recurso por el Comité interpuesto, es claro que no se habría agotado la vía judicial previa si éste hubiera consentido dicho pronunciamiento, despreciando interponer o comparecer en el recurso de apelación ante el Tribunal Supremo. Pero en el presente caso dicha comparecencia no habría tenido el significado de intentar obtener de éste lo que le había sido negado por la Audiencia Nacional, sino, por el contrario, el de mantener la defensa ante aquél de un derecho que ya le había sido reconocido por ésta. Estando planteada la cuestión desde su inicio en términos constitucionales (si la Orden ministerial impugnada era o no lesiva del art. 28.2 C.E.), es obvio que el Tribunal Supremo pudo advertir y conocer la dimensión constitucional de la controversia, así como las razones esgrimidas por el Comité demandante en virtud de las cuales estimaba aquella Orden vulneradora del derecho de huelga, como en definitiva entendió la Audiencia Nacional. En estas circunstancias, y aun cuando la comparecencia del Comité pudiera calificarse de conveniente en orden a una más eficaz defensa de su interés, no es aceptable ni resulta justificado convertir la carga de comparecer en el recurso de apelación interpuesto por el Abogado del Estado en una estricta obligación jurídica y en un presupuesto insoslayable para acceder al presente recurso de amparo. Habiendo obtenido la protección y reparación de su derecho ante la Audiencia Nacional, ha de rechazarse que el Comité demandante no pueda interponer recurso de amparo, por falta de agotamiento de la vía previa, cuando el Tribunal Supremo ha dictado una Sentencia a la que aquél imputa la desprotección de dicho derecho, por estimar que la Orden ministerial impugnada no infringía el art. 28.2 C.E., Sentencia frente a la cual no cabe recurso alguno en la vía judicial previa, por lo que debe entenderse agotada ésta y abierta la del amparo constitucional.

5. Una vez rechazadas las objeciones formales planteadas por el Ministerio Fiscal y por el Abogado del Estado ha de entrarse a conocer del fondo del asunto.

El Comité Estatal recurrente alega que la Orden ministerial de 12 de marzo de 1986 no cumple con el riguroso deber de motivación exigido por la doctrina de este Tribunal a partir de la STC 26/1981, en tanto que -afirma- no contiene valoración alguna acerca de cómo la huelga convocada repercutía sobre los servicios esenciales de la comunidad, no establece criterios de proporcionalidad sobre el perjuicio que la huelga ocasionaría en los derechos fundamentales afectados por ella y no contiene tampoco ninguna justificación en cuanto a la determinación del número de trabajadores afectado por los servicios esenciales, que se cuantifican en los anexos de la propia Orden ministerial; defectos -se añade- que no podrían ser subsanados con el informe obrante en autos de la Dirección General de Aviación Civil en el que se acreditan las razones técnicas determinantes del porcentaje de personal afectado, por cuanto dicho informe no forma parte de la Orden ministerial ni fue dado a conocer a los interesados, aparte de que la justificación *ex post* no libera a la autoridad competente de la obligación de motivar la imposición de servicios esenciales en el momento en que se imponen. Sostiene la demanda, asimismo, que la autoridad gubernativa limitó en el caso de manera abusiva el derecho de huelga con apoyo en la protección de derechos de menor rango constitucional.

Para analizar las cuestiones planteadas ha de partirse de la doctrina sentada por este Tribunal en materia de huelga sobre los servicios esenciales de la comunidad (SSTC 11/1981, 26/1981, 33/1981, 51/1986, 53/1986 y 27/1989). Doctrina que, en lo que aquí resulta de interés, puede resumirse como sigue:

a) Los límites del derecho de huelga no son sólo los derivados directamente de su acomodación con el ejercicio de otros derechos reconocidos y declarados igualmente por la Constitución, sino que también pueden consistir en otros bienes constitucionalmente protegidos. Los límites del derecho de huelga derivan, pues, no sólo de su posible conexión con otros derechos constitucionales, sino también con otros bienes constitucionalmente tutelados (STC 11/1981, fundamentos jurídicos 7.º y 9.º)

b) El art. 28.2 C.E., al hacer referencia a las garantías precisas para asegurar en caso de huelga el mantenimiento de los servicios esenciales para la comunidad, tiene el significado de expresar que el derecho de los trabajadores de defender y promover sus intereses mediante dicho instrumento de presión cede cuando con ello se ocasiona o se pueda ocasionar un mal más grave que el que los huelguistas sufren. En la medida en que la destinataria y acreedora de aquellos servicios esenciales es la comunidad entera y los servicios son al mismo tiempo esenciales para ella, la huelga no puede imponer el sacrificio de los intereses de los destinatarios de los mismos; «el derecho de la comuni-

dad a estas prestaciones vitales es prioritario respecto del derecho de huelga» (STC 11/1981, fundamento jurídico 18).

c) 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 servicios esenciales hace referencia a la naturaleza de los intereses a cuya satisfacción la prestación se endereza, conectándose con los derechos fundamentales, las libertades públicas y los bienes constitucionalmente protegidos. Esta última óptica, que pone el acento en los bienes e intereses de la persona, y no la primera, que se mantiene en la superficie de la necesidad de las organizaciones dedicadas a llevar a cabo las actividades, es la que mejor concuerda con los principios que inspira nuestra Constitución (STC 26/1981, fundamento jurídico 10). Con la consecuencia de que, *a priori*, no existe ningún tipo de actividad productiva que, en sí misma, pueda ser considerada como esencial (STC 51/1986, fundamento jurídico 2.º). Sólo lo será en aquellos casos en que la satisfacción de los mencionados bienes e intereses exija el mantenimiento del servicio, y en la medida y con la intensidad en que lo exija, puesto que los servicios esenciales no quedan lesionados o puestos en peligro por cualquier situación de huelga, siendo necesario examinar en cada caso las circunstancias concurrentes en la misma (SSTC 26/1981, fundamento jurídico 10; 51/1986, fundamento jurídico 2.º).

d) En la adopción de las medidas que garanticen el mantenimiento de los servicios esenciales la autoridad gubernativa ha de ponderar la extensión -territorial y personal-, duración prevista y demás circunstancias concurrentes en la huelga, así como las concretas necesidades del servicio y la naturaleza de los derechos o bienes constitucionalmente protegidos sobre los que aquella repercute (SSTC 26/1981, fundamentos jurídicos 10 y 15; 53/1986, fundamento jurídico 3.º).

e) 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 (STC 26/1981, fundamento jurídico 15). Si es cierto que las medidas han de encaminarse a «garantizar mínimos indispensables» para el mantenimiento de los servicios (STC 33/1981, fundamento jurídico 4.º), en tanto que dicho mantenimiento no puede significar en principio el funcionamiento normal del servicio (SSTC 51/1986, fundamento jurídico 5.º; 53/1986, fundamento jurídico 3.º), el interés de la comunidad debe ser perturbado por la huelga sólo hasta extremos razonables (STC 51/1986, fundamento jurídico 5.º). Y si la huelga 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» (STC 51/1986, fundamento jurídico 5.º), aumentando así a la que se ejerce sobre el empresario la que se realiza sobre los usuarios de las prestaciones de servicios públicos (STC 11/1981, fundamento jurídico 18).

f) Finalmente, por lo que hace a la motivación y fundamentación de la decisión de imponer el mantenimiento de los servicios esenciales para la comunidad, este Tribunal ha establecido reiteradamente que el acto por el cual se determina dicho mantenimiento ha de estar adecuadamente motivado y que, cuando se produce una restricción de derechos fundamentales constitucionalmente garantizados, «la autoridad que realiza el acto debe estar en todo momento en condiciones de ofrecer la justificación» (STC 26/1981, fundamento jurídico 16). En orden a la limitación de un derecho fundamental, el acto limitativo requiere una especial justificación con objeto de que «los destinatarios conozcan las razones por las cuales su derecho se sacrificó y los intereses a los que se sacrificó» (STC 26/1981, fundamento jurídico 14) y de que, en su caso, puedan defenderse ante los órganos judiciales (STC 27/1989, fundamento jurídico 4.º). Recae, pues, sobre la autoridad gubernativa la obligación de motivar las razones que justifican, en una concreta situación de huelga la adopción de la decisión de mantener el funcionamiento de un servicio esencial para la comunidad. Correspondiéndole también probar a ella que los actos de restricción del derecho tienen plena justificación, no siendo de aplicación aquí las reglas generales sobre distribución de la carga de la prueba (*ibidem*). Quiere ello decir que la motivación de la decisión de la autoridad gubernativa requiere que en la misma figuren «los factores o criterios cuya ponderación ha conducido a determinar cuáles son los servicios mínimos», 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; cómo se ha llegado a la determinación de los servicios mínimos acordados, y a la valoración de su carácter esencial»; en definitiva han de explicitarse, 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 53/1986, fundamentos jurídicos 6.º y 7.º; también STC 26/1981, fundamentos jurídicos 14 y 15; STC 51/1986, fundamento jurídico 4.º; STC 27/1989, fundamentos jurídicos 4.º y 5.º). Si ha de diferenciarse entre la motivación expresa del acto, «que puede responder a criterios de concisión y claridad propios de la actuación administrativa», y las razones que en un eventual y posterior proceso se pueden alegar para justificar la decisión tomada, ello no implica que la justificación *ex post* libere de la obligación de

motivar el acto desde que éste se realiza (STC 53/1986, fundamento jurídico 6.º), pues la falta de motivación impide, precisamente, la justa valoración y el control material o de fondo de la medida (STC 27/1989, fundamento jurídico 5.º). En definitiva, la decisión de la autoridad gubernativa ha de ofrecer o poner de manifiesto motivo o fundamento acerca de la esencialidad del servicio, las características de la huelga convocada, los bienes que pueden quedar afectados o los trabajos que no pueden sufrir interrupción o cuya prestación debe mantenerse en alguna medida (STC 27/1989, fundamento jurídico 4.º), sin que sean suficientes indicaciones genéricas, que puedan predicarse de cualquier conflicto, en cualquier actividad, y de las cuales no puedan derivarse criterios para enjuiciar la ordenación y proporcionalidad de la restricción que al ejercicio del derecho de huelga se impone (SSTC 51/1986, fundamento jurídico 4.º; 53/1986, fundamento jurídico 6.º). No obstante, en determinados supuestos, y excepcionalmente, cabe que no se justifique la necesidad de mantener ciertos servicios esenciales, por ser de «general conocimiento», reduciéndose la necesidad de aportar datos o cifras adicionales que, aunque siempre convenientes, «abundaría en algo ya de todos conocido»; tal es el caso del transporte de pasajeros con o entre la península, las islas y Melilla, el transporte del correo y el de los productos perecederos (STC 51/1986, fundamento jurídico 4.º).

6. Previamente a aplicar las anteriores premisas al presente recurso han de recordarse brevemente las principales circunstancias concurrentes en las huelgas que se encuentran en el origen de la actual demanda, lo que resulta imprescindible para enjuiciar la compatibilidad de las medidas adoptadas con el art. 28.2 C.E., y cuyas fechas de realización aconsejan llevar a cabo una reflexión más general sobre las huelgas convocadas en los servicios esenciales de la comunidad en fechas similares; reflexión de la que ha de partirse para examinar la cuestión aquí planteada.

Pero antes de proceder a la exposición anunciada conviene centrar la atención en cuál es el punto de discrepancia entre la Sentencia de la Audiencia Nacional, anulatoria de la Orden ministerial de 12 de marzo de 1986 y la de la Sala Quinta del Tribunal Supremo, confirmatoria de la misma Orden, ya que aun siendo, como hemos dicho, la citada Orden el objeto de este recurso de amparo, las sucesivas resoluciones judiciales pronunciadas al agotar la vía previa contienen razonamientos jurídicos relevantes a la hora de resolver el presente amparo constitucional.

Pues bien: la Sentencia de 3 de noviembre de 1986 de la Sección Primera de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional reprodujo extensamente en su fundamento quinto otra Sentencia de 5 de mayo de 1984, anulatoria de la Orden ministerial de servicios esenciales dictada con ocasión de la huelga convocada en «Iberia» en los días 21, 25 y 30 de noviembre de 1983, por entender que aquella fundamentación no difería en lo sustancial de la aplicable a la Orden que ahora nos ocupa. Sin embargo, la Sala Quinta del Supremo, en su Sentencia de 23 de marzo de 1986, rechaza en su fundamento segundo las argumentaciones de la Audiencia Nacional referidas a la aplicación de aquel precedente ya que en aquella ocasión «la huelga se limitaba a interrumpir el trabajo durante dos horas en uno de los días y por dos periodos de tres horas en el otro, mientras que en el supuesto que ahora se enjuicia la interrupción debía ser de veinticuatro horas consecutivas durante los días 14, 17, 24, 25 y 31 de marzo de 1986; no existiendo constancia de que entonces hubiera de afectar la huelga al periodo de vacaciones de Semana Santa como acontecía en el caso actual; circunstancias todas ellas que constituyen factores esenciales susceptibles de conducir a consecuencias diferentes en el momento de su valoración jurídica». Es esta peculiaridad del presente caso la que sirve de partida y de base al Tribunal Supremo para confirmar la Orden ministerial y la que hace conveniente en este momento de nuestro razonamiento que analicemos con cierto detenimiento las circunstancias de la huelga en cuestión.

Se trataba, en esta ocasión, de huelgas de veinticuatro horas convocadas por los respectivos Comités de Centro en múltiples Centros de la Compañía «Iberia», a realizar durante seis días, todos ellos situados en las fechas anteriores o posteriores y durante las vacaciones de Semana Santa, esto es, en fechas en las que suelen producirse desplazamientos masivos de personas dentro del territorio nacional, y desde el mismo a localidades situadas fuera de él y viceversa, guiadas principalmente por el afán de disfrutar de unos días de descanso y realizar visitas turísticas a lugares distintos al de la residencia habitual. Desplazamientos los anteriores que, al ser muy superiores en sus dimensiones a los habituales a lo largo del año, multiplican extraordinariamente la presión de la demanda sobre los servicios de transporte, lo que obliga normalmente a los usuarios de los mismos a reservar sus billetes con la debida antelación (superior al previsto de diez días establecido en el art. 4 del Real Decreto-Ley 17/1977, de 4 de marzo) y convierte en difícilmente practicable el cambio de los mismos para fecha distinta, no sólo por la muy probable inexistencia de plazas libres en la misma, sino especialmente porque es muy posible que se frustre la finalidad y el interés del desplazamiento si se han de cambiar las fechas de realización del mismo, al ser reducidos los días disponibles para el descanso y la visita turística, familiar o de entidad similar, y estar muchas veces conectadas a reservas de plazas hoteleras difíciles de sustituir por las mismas razones apuntadas. La incomparablemente

mayor demanda de servicios de transporte existentes en estas fechas, únicas en las que por motivos principalmente laborales pueden muchas personas ausentarse de sus residencias habituales con las finalidades aludidas, así como la eventual lejanía del lugar de destino y el masivo empleo de los vehículos particulares, dificultan, por lo demás, la utilización de servicios de transporte alternativos; si todos ellos están saturados en las fechas de referencia, más lo estarán, incluso hasta situaciones cercanas al colapso, si uno de ellos no funciona como en principio estaba previsto.

El razonamiento anterior no tiene otra pretensión que la de señalar que los sacrificios que soportan los usuarios de los servicios de transporte en huelgas convocadas en dichas fechas son cualitativa y cuantitativamente muy superiores a los que aquéllos padecen con las medidas de conflicto practicadas en fechas distintas en las que, entre otros factores, ni existe un número de usuarios ni de desplazamientos tan enorme, ni existe la necesidad de reservar las plazas con tanta antelación, ni, en fin, resulta impracticable la utilización de servicios alternativos. Existe así una desproporción entre los sacrificios impuestos a los huelguistas y a los usuarios de los servicios de transporte, que perjudica notablemente a estos últimos. La elección de los días de realización de la huelga en las fechas en las que se produce el desplazamiento masivo de personas, en el contexto de una práctica social generalizada, mayoritariamente ejercitable tan sólo en dichas fechas, constituye viva muestra de que, para conseguir sus objetivos, las organizaciones y sujetos colectivos que convocan la huelga, así como los que en ella participan, presionan a la Empresa a través del mayor daño que soportan los usuarios del servicio y la comunidad, muy superior al que padecerían en fechas distintas. Ahora bien, la eventual consecución de los objetivos de la huelga no requiere necesariamente que la misma se realice en dichas fechas, máxime en aquellos colectivos en los que, por prestar sus servicios en el transporte, la huelga realizada en cualesquiera otras fechas distintas implica siempre perjuicios a los usuarios, lo que incrementa su capacidad de presión en relación con otros colectivos cuyo ejercicio del derecho de huelga no provoca tales inmediatos perjuicios. Todo ello ha conducido a que en algunos países de nuestro inmediato entorno no se convoquen huelgas en las fechas situadas alrededor de los periodos ordinarios de vacaciones de los ciudadanos. Pero, al margen de ello, lo que ha de destacarse aquí es que, en caso de producirse huelgas en dichos servicios en las fechas indicadas, y siempre, naturalmente, que los mismos sean esenciales para la comunidad, el mantenimiento de tales servicios podrá establecerse en niveles superiores a los que serían constitucionalmente admisibles en huelgas convocadas en otras fechas y en las que no concurren las circunstancias señaladas. Así se evita la en otra forma notable desproporción de los sacrificios impuestos a los usuarios de los servicios en relación con los realizados por los huelguistas, y el interés de la comunidad se perturba hasta extremos razonables y no desmesurados. Con la consecuencia de que si se decide convocar la huelga en las fechas «punta» de vacaciones habrán de ser conscientes los convocantes de que el ejercicio del derecho de huelga sufrirá una restricción mayor que la soportada si se lleva a cabo en otro momento. Conviene señalar al respecto que, así como la huelga si podrá realizarse en fechas distintas, manteniendo una capacidad de presión suficiente como para lograr los objetivos por los que fue convocada, los desplazamientos de los ciudadanos a los que se viene haciendo mención, como quedó dicho, no son posibles en fechas distintas.

7. Llegados a este punto del razonamiento, se está en condiciones de analizar las quejas que el Comité recurrente dirige contra la Orden ministerial impugnada, consistentes, principalmente, según se aduce, en defectos de motivación y en que el derecho de huelga de los trabajadores se limitó de modo abusivo en base a la protección de derechos de menor rango constitucional.

En relación con lo primero ha de señalarse que si, como quedó dicho, la motivación exigible a la autoridad gubernativa respecto de las medidas adoptadas en el supuesto de huelgas en servicios esenciales de la comunidad tiene la finalidad de que los destinatarios de las mismas conozcan, en el supuesto concreto, las razones por las que su derecho se sacrificó y los intereses a los que se sacrificó y de que, en su caso, puedan defenderse de la restricción sufrida ante los Tribunales y éstos puedan examinar la corrección constitucional del acto del poder público, no puede dudarse que la Orden ministerial recurrida se ajusta a dichas exigencias como así lo apreció el Tribunal Supremo en su Sentencia. En efecto, y como puede comprobarse en su texto que se ha recogido íntegramente en el antecedente 2 b), dicha Orden explicita los derechos, bienes o intereses apreciados por la autoridad gubernativa y que a juicio de la misma justifican la restricción impuesta al ejercicio del derecho de huelga, a la vista de la incidencia, alcance y duración de aquélla en el caso prevista; cuestión distinta es que los derechos, bienes o intereses aducidos sean o no oponibles al ejercicio del derecho de huelga, justificando restricciones al mismo, así como que la restricción sea o no constitucionalmente admisible en el nivel y las proporciones decididas, lo que se verá más adelante.

En el texto de la Orden ministerial se exponen, pues, las razones (sobre las que luego insistirá el escrito de alegaciones del Abogado del Estado) que justifiquen el mantenimiento de los servicios aéreos desde

o a las islas y entre ellas y desde o a Melilla (el hecho insular y la libertad de movimientos de las personas por el territorio nacional); del transporte de correos (conectado con bienes e intereses constitucionalmente protegidos) y del de productos perecederos; de los vuelos entre ciudades peninsulares españolas distantes entre sí por otros medios de transporte 400 o más kilómetros o que requieran más de cinco horas de viaje (la en la actualidad difícil sustituibilidad del transporte por vía aérea en estos supuestos); de los vuelos entre ciudades españolas y extranjeras (igual motivo que en el caso anterior, y los convenios suscritos que por razones de reciprocidad obligan a que cada Compañía realice el mismo número de enlaces); del transporte internacional turístico no regular (la importancia del turismo, el hecho de que una parte muy importante de turistas salga y entre de España por vía aérea, las fechas en que se convoca la huelga y el perjuicio de la imagen turística del país); de las operaciones de posicionamiento de aeronaves destinadas al mantenimiento de los servicios esenciales; de los compromisos de asistencia técnica y servicios de *handling* a otras Compañías de transporte aéreo (el hecho de que la Compañía «Iberia» es concesionaria a las Compañías extranjeras a cancelar sus vuelos en los días de la huelga); y, en fin, de los servicios de mantenimiento necesarios para que los vuelos se realicen en las adecuadas condiciones de seguridad. Finalmente, y como invocación de carácter general, la Orden ministerial hacía referencia a las fechas en las que la huelga estaba convocada, señalando que, como en los días coincidentes con la Semana Santa el tráfico resultaba notoriamente incrementado, se procedía a establecer dos niveles de servicios esenciales.

Es claro, pues, que la Orden ministerial motivaba las razones que, en aquella situación, justificaban el mantenimiento de los servicios mencionados, considerados esenciales para la comunidad por la autoridad gubernativa. Por tanto, los huelguistas pudieron conocer las razones y los intereses por los que se restringió el ejercicio del derecho de huelga. Y, por lo mismo, este Tribunal puede fiscalizar ahora la corrección constitucional de los derechos y de los intereses invocados por el poder público, lo que ha de hacerse diferenciadamente en relación con cada supuesto:

a) El mantenimiento del servicio aéreo desde o las islas y entre ellas y desde o a Melilla, así como el del transporte de correos y el de productos perecederos encuentra la justificación de «general conocimiento» a que hizo mención la STC 51/1986 (fundamento jurídico 4.º), por lo que no resulta constitucionalmente discutible, máxime si se ha motivado cuando se podía no haberlo hecho.

b) El mantenimiento de vuelos entre ciudades españolas peninsulares en los términos descritos se halla justificado en esta ocasión por las razones aducidas (importancia en la actualidad de dicho tráfico y su carácter difícilmente sustituible por medios alternativos de transporte), habida cuenta de las fechas en las que se convocó la huelga.

c) Son igualmente correctas las razones de reciprocidad esgrimidas para mantener el servicio de vuelos entre las ciudades españolas y extranjeras, atendidas asimismo las fechas de la actividad huelguística.

d) Fechas que, no tanto por las razones expresamente esgrimidas por la Orden ministerial, cuanto por las expuestas en el fundamento jurídico 6.º, implícitamente contenidas en aquélla, justifican asimismo en la presente ocasión el mantenimiento de los vuelos de transporte turístico no regular, habida cuenta la desproporción existente de los sacrificios de otra forma impuestos a los usuarios de los mismos, lo impracticable del recurso a otros medios alternativos de transporte y las consecuencias que para aquéllos tendría la supresión de los vuelos.

e) El mantenimiento de las operaciones de posicionamiento de las aeronaves destinadas a los vuelos que por esenciales se iban a mantener se explica en sí mismo y no requiere mayor comentario. Lo mismo sucede con los servicios de mantenimiento que velan por la realización de dichos vuelos en las condiciones de seguridad exigidas por las normas de aeronavegabilidad.

f) Finalmente, el hecho de que se mantuviera la asistencia técnica y los servicios de *handling* y mantenimiento prestados por «Iberia» a otras Compañías de transporte aéreo, se justifica por el daño innecesario y desproporcionado que en caso de cancelarse los vuelos soportarían los usuarios de las mismas que tuvieran previamente reservada su plaza en los vuelos inicialmente programados, teniendo en cuenta, de nuevo, las fechas de realización de las huelgas y que durante ellas se reducirían los vuelos a realizar por «Iberia» entre ciudades españolas y extranjeras. No son, pues, los intereses de dichas Compañías los que han de preservarse, ni tampoco los que tenga «Iberia» en relación con las mismas, sino que son los intereses de los usuarios los que deben resultar protegidos. Si se

tenía previsto y reservada plaza para realizar un desplazamiento en una de las Compañías mencionadas y el vuelo ha de cancelarse por la inexistencia de los servicios de *handling* durante los días de la huelga convocada en «Iberia», el daño que soporta el usuario de aquellas Compañías es, en las fechas de referencia, y por las razones expuestas en el fundamento jurídico 6.º, bien tangible y concreto, lo que diferencia el supuesto de otros distintos en los que el daño es más difuso y difícil de concretar, y, por tanto, en este caso resulta desproporcionado.

Una vez analizada la corrección constitucional de los derechos e intereses que la Orden ministerial impugnada trataba de preservar, ha de afirmarse ahora la existencia de igual corrección en relación con la motivación y proporción de los niveles de mantenimiento de los servicios previstos en dicha Orden ministerial. Lejos de realizar indicaciones genéricas, predicables de cualquier medida de conflicto en cualquier actividad, que dificultan la fiscalización de la adecuación de las medidas adoptadas (como en otras ocasiones ha reprochado este Tribunal a las normas correspondientes), la Orden ministerial aquí controvertida, atendiendo y concretando en todo momento las circunstancias concurrentes en las huelgas convocadas, explicita suficientemente los factores o criterios que conducen a determinar el nivel de mantenimiento del servicio fijado durante las mismas, permitiendo a los huelguistas conocer las razones de lo anterior, la eventual defensa frente a las medidas adoptadas y, en fin, el control material o de fondo de las mismas. Buena muestra de lo anterior es que se establecieron dos niveles de mantenimiento de los servicios distintos, según los días de realización de la huelga, más amplios en las fechas «punta» de la Semana Santa, y que se proporcionaban las razones que en cada caso fundamentaban los niveles impuestos. No existía al respecto, por tanto, falta de motivación en la Orden ministerial, en cuyo caso, ciertamente, la justificación *ex post* no podría subsanar un defecto que sería, por su propia naturaleza, insubsanable. Frente a lo que se afirma en la demanda, el informe de la Dirección General de Aviación Civil no innova de manera constitucionalmente relevante la Orden ministerial impugnada, sino que se limita a precisar y concretar los criterios para la determinación y fijación del personal destinado a cubrir los servicios previstos en el caso del personal con puesto de trabajo en ciudad, sin añadir nada a dicha Orden respecto del personal con puesto de trabajo en aeropuertos, así como a describir cómo se aplicaron y operaron las medidas previstas (lo que obviamente no pudo contemplar la Orden ministerial), teniendo en cuenta los nuevos factores concurrentes, entre los que sobresale que la huelga se desconvocó finalmente en algunos de los días en los que estaba inicialmente prevista, lo que motivó la entrega de comunicación de servicios mínimos a un número muy inferior de trabajadores sobre los en principio previstos. Teniendo en cuenta las fechas de realización de las huelgas, y por las razones a las que reiteradamente se ha venido haciendo referencia, ha de concluirse que, en el caso, no existió desproporción en los niveles de servicio a mantener decididos por la Orden ministerial impugnada que oscilaban, según los días, entre 1.909 (para los días 14, 24 y 26 de marzo), de los que finalmente sólo lo fueron 334, y 4.389 trabajadores (para los días 17, 25 y 31 de marzo), de los que finalmente lo fueron 4.074, de un total de 6.371 trabajadores que estaba previsto que trabajaran el día 17 (único sobre el que se dispone de datos en los antecedentes). Cifras estas últimas posiblemente incompatibles con el art. 28.2 C.E. en actividad huelguística llevada a cabo en otras fechas, salvo de otras circunstancias concurrentes adicionales que eventualmente pudieran justificarlas en otros casos, como sucede en el presente.

#### FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

Desestimar el recurso de amparo interpuesto por el Comité Estatal de «Iberia, Líneas Aéreas de España».

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a quince de marzo de mil novecientos noventa.-Francisco Tomás y Valiente.-Fernando García-Mon y González-Regueral.-Carlos de la Vega Benayas.-Jesús Leguina Villa.-Luis López Guerra.-Vicente Gimeno Sendra.-Firmados y rubricados.