

**Los servicios mínimos fijados en una huelga de transporte aéreo son “máximos” para la empresa. Inexistencia de indemnización automática derivada de la lesión del derecho fundamental de huelga.**

**Magdalena Nogueira Guastavino**

*Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad Autónoma de Madrid.*

**Resumen:** *La fijación de los servicios mínimos debe ser neutral e imparcial y no puede ser la empresa quien los fije en la práctica. La anulación de una resolución fijando servicios mínimos no da derecho, por sí misma, a que se reconozca una indemnización al sindicato convocante por daño moral.*

**Palabras clave:** *Huelga. Servicios mínimos. Indemnización por daño moral.*

**Abstract:** *The fixing of minimum services must be neutral and impartial, and the company cannot be the one to fix them in practice. The annulment of a resolution setting minimum services does not, by itself, entitle the calling trade union to compensation for moral damage.*

**Keywords:** *Strike. Minimum services. Compensation for moral damages.*

---

### I. Introducción

Se aborda la problemática de la fijación de servicios mínimos en el contexto de la huelga en el transporte aéreo y su ejecución por parte de la empresa. Dos son las cuestiones abordadas. La primera, si la empresa puede precisar determinados aspectos de los servicios mínimos dentro de los límites fijados en la resolución administrativa, en virtud de sus facultades de dirección y organización. La segunda si, en caso de que se haya incumplido por la autoridad laboral la obligación de ofrecer una motivación detallada vulnerando el derecho fundamental de la huelga del art. 28.2 CE, cabe una indemnización automática por daño moral para el sindicato convocante o si los únicos que podrían solicitar la indemnización son los trabajadores afectados.

### II. Identificación de la resolución judicial comentada

**Tipo de resolución judicial:** sentencia.

**Órgano judicial:** Tribunal Supremo Sala de lo Contencioso-Administrativo.

**Número de resolución judicial y fecha:** sentencia núm. 28/2025, de 16 de enero.

**Tipo y número recurso:** Recurso de casación núm. 8699/2023.

**ECLI:**ES:TS:2025:340

**Fuente:** CENDOJ

**Ponente:** Excmo. Sr. D. José Luis Requero Ibáñez.

**Votos Particulares:** carece.

### III. Problema suscitado. Hechos y antecedentes

La Unión Sindical Obrera de Madrid (USO Madrid) convocó una huelga de tripulantes de cabina de Iberia Express para los días 28 de agosto a 6 de septiembre de 2022 en el aeropuerto de Madrid-Barajas. La autoridad laboral (Ministerio de Transportes) fijó servicios mínimos en

resolución de 25 de agosto de 2022. En varios de los servicios mínimos impuestos la resolución utiliza la expresión "aproximados por exceso. En concreto en el apartado b) sobre Rutas Domésticas a Territorios No Peninsulares, donde se establecieron porcentajes aproximados por exceso para cada ruta doméstica hacia o desde territorios no peninsulares, como Asturias, Madrid, Tenerife Norte y Vigo, lo que se justificó basándose en el factor de ocupación y la capacidad de reubicación de pasajeros en otros vuelos, permitiendo que la empresa redondeara al alza para garantizar el transporte mínimo; apartado c) Rutas Internacionales y Domésticas sin Alternativa Terrestre Razonable, donde la expresión se usa para fijar los servicios mínimos en vuelos internacionales y en rutas nacionales sin alternativa terrestre razonable (trayectos en tren o carretera superiores a 5 horas), justificándolo en la necesidad de proteger el derecho a la movilidad de los pasajeros en rutas sin alternativas adecuadas; y en el apartado d) Rutas Domésticas con Alternativa Terrestre Inferior a 5 Horas por la necesidad de mantener una mínima conectividad en el territorio peninsular.

En el apartado 1.f) se establecían como servicios mínimos aquellas operaciones técnicas de posicionamiento y otras como la situación de tripulaciones necesarias para la realización efectiva de los servicios de transporte aéreo considerados como esenciales, los operados en los periodos entre jornadas de huelga y los posteriores a la finalización de esta y en el apartado 1.g) aquellos vuelos cuya hora de salida programada fuera anterior al inicio de la huelga y cuya llegada prevista se produzca en el periodo de huelga.

Asimismo, dejando fuera otros apartados que ahora no interesan, se consideraba expresamente como funciones esenciales de los tripulantes de cabina asignados a vuelos protegidos "aquellas que dentro de sus funciones habituales tienen como objetivo salvaguardar la seguridad, tanto de la aeronave como de la operación 15 | 17 en general y la seguridad y salud de los pasajeros, incluyendo el suministro de alimentos y bebidas hidratantes a aquellos pasajeros que así lo soliciten", es decir se incluye la denominada "mayordomía".

USO impugnó por el procedimiento para la protección de derechos fundamentales la determinación de servicios mínimos fijados durante una huelga de tripulantes de cabina en Iberia Express, alegando que los servicios mínimos fueron establecidos "aproximados por exceso", lo que permitía a Iberia Express fijar servicios mínimos superiores a los necesarios, anulando prácticamente los efectos de la huelga. Denuncia falta de motivación pues la resolución no justificó suficientemente los porcentajes establecidos, careciendo de datos sobre programación de vuelos, número de pasajeros y alternativas de transporte. Cuestionó también que se incluyera en los servicios mínimos la mayordomía (servicios de catering y asistencia), al tratarse de un negocio accesorio y no esencial. Por todo ello solicitaba una indemnización de 30.000 euros por daños morales, alegando que la resolución afectó la imagen del sindicato y la afiliación sindical.

La Audiencia Nacional confirmó parcialmente la legalidad de los servicios mínimos. Consideró correctos los que se establecían por exceso, pero considera no motivados los vuelos de posicionamiento y los vuelos cuya hora de salida programada fuera anterior al inicio de la huelga y cuya llegada prevista se produjera en el periodo de huelga. En cuanto al establecimiento de los porcentajes consignados, aproximando por exceso, los considera motivados porque se obtiene el porcentaje de vuelos a

proteger multiplicando el factor de ocupación por el porcentaje de personas a reubicar para: cada ruta domestica hacia o desde territorios no peninsulares, para cada uno de los aeropuertos indicados (Asturias, Madrid, Tenerife N y Vigo); para los vuelos domésticos peninsulares cuyo tiempo de desplazamiento en transporte público sea superior a 5 horas y vuelos internacionales; para los vuelos domésticos peninsulares cuyo tiempo de desplazamiento en transporte público sea inferior a 5 horas. Para la AN “a diferencia de lo que sucedía en otros recursos de los que ha conocido este tribunal, en los que la convocatoria de huelga afectaba a varios aeropuertos, en el presente caso, la motivación de la resolución hace referencia al supuesto concreto del aeropuerto afectado por la convocatoria y especifica los criterios tenidos en cuenta, y las razones por las que la aplicación de esos criterios lleva a esa fijación de servicios mínimos”.

Sin embargo, considera que la motivación de la resolución impugnada es meramente formal y no material en relación con "otros vuelos", entre los que se incluyen los vuelos de posicionamiento, los servicios de transporte de correo postal universal y de mercancías perecederas, medicamentos y material sanitario (que no se impugnaban en este concreto apartado), los vuelos cuya hora de salida programada fuera anterior al inicio de la huelga y cuya llegada prevista se produzca en el periodo de huelga, porque “la resolución no contiene una concreta determinación de los servicios mínimos a prestar, imponiendo solo la adopción de las “medidas necesarias para garantizar que se presten, como mínimo, los servicios establecidos, salvaguardando en todo momento la seguridad de las operaciones”. Además, para los vuelos que IBERIA EXPRESS opere para otras aerolíneas, se prevé que “deberá adoptar las medidas necesarias para garantizar que se presten, como mínimo, los servicios establecidos en los apartados anteriores, en este caso en la medida de sus posibilidades, salvaguardando en todo momento la seguridad de todas las operaciones. En particular, establecerán las operaciones que dentro de su programación para los días de huelga quedan protegidas aplicando los criterios establecidos en esta resolución, así como los trabajadores que deberán atender tales operaciones, incluyendo aquellos afectados por imaginarias”. En consecuencia, tal como denunciaban la parte recurrente y el Fiscal, la Audiencia señala que “no se precisan los criterios objetivos en función de los cuales se fijan los servicios mínimos, adoleciendo la resolución de la necesaria motivación que es exigible, al tratarse de la limitación de un derecho fundamental. En consecuencia, procede la estimación parcial del recurso, en los términos expuestos, anulando la resolución impugnada en los concretos pronunciamientos del apartado 1º. f) y g)” (operaciones técnicas de posicionamiento y vuelos cuya salida era previa al inicio de la huelga, pero cuya llegada ocurría durante la huelga).

USO y el Ministerio Fiscal recurren en casación por concurrir un interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia. Los recursos se admiten declarando la Sala que la cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia consiste en: (i) Si a efectos de la debida motivación para fijar los servicios mínimos cuando se ejerce el derecho de huelga en el sector aéreo, las empresas deben conservar la facultad de precisar determinados aspectos de los servicios mínimos dentro de los límites fijados en la resolución administrativa correspondiente, como consecuencia de sus facultades de dirección y organización de la plantilla. (ii) Si la consideración de falta de motivación en parte de los servicios mínimos conlleva el reconocimiento automático de indemnización a favor del sindicato recurrente en la instancia, porque se entiende que vulnera la libertad sindical, o si dicha indemnización correspondería, en su caso, a los trabajadores afectados.

Excluye el examen de los servicios mínimos referidos a la “mayordomía” por no haberse incluido en el auto de admisión y no haberse planteado si el porcentaje es abusivo, inmotivado o desproporcionado.

La Sala reitera la doctrina general sobre la fijación de servicios mínimos, estableciendo que esta debe ser neutral e imparcial, sin que la empresa pueda fijarlos en la práctica ni que la Administración se limite a aprobar propuestas empresariales. Sin embargo, una vez fijados, la empresa puede organizar su actividad conforme a los

servicios mínimos establecidos. En este caso, la Sala considera que el redondeo "aproximados por exceso" es una regla aritmética complementaria que no otorga discrecionalidad a la empresa, sino que asegura el cumplimiento efectivo de los porcentajes establecidos. Justifica que, al expresarse los servicios mínimos en porcentajes, es previsible que surjan decimales, por lo que el redondeo al alza es una operación aritmética lógica.

Respecto a la indemnización, la Sala niega su automaticidad, argumentando que la jurisprudencia contencioso-administrativa exige prueba efectiva del daño moral y rechaza la responsabilidad objetiva automática, ya que la nulidad del acto administrativo no prueba por sí misma un daño directo. Además, no se admiten daños punitivos según la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público. Frente al argumento del Ministerio Fiscal sobre el desprestigio del sindicato por soportar servicios mínimos declarados abusivos, la Sala sostiene que no se ha vulnerado el libre ejercicio de la acción sindical (contenido esencial del artículo 28 de la Constitución), ya que el sindicato participó en la negociación, intervino en la fijación de los servicios mínimos e impugnó exitosamente parte de ellos, considerándose esto una compensación suficiente. Por tanto, no se aprecia un daño moral concreto ni una restricción a la libertad de acción sindical.

#### **IV. Posición de las partes**

##### *1. Del sindicato demandante (USO Madrid)*

Alegan que la fijación de servicios mínimos "aproximados por exceso", que la Audiencia no anula, vulnera el derecho de huelga al permitir a la empresa fijar servicios mínimos superiores a los necesarios y solicitan la indemnización automática al sindicato por la vulneración del derecho fundamental de huelga.

##### *2. Ministerio Fiscal*

Coindice con USO Madrid en que la resolución delegaba en la empresa la fijación de servicios mínimos, vulnerando el derecho de huelga, así como que la motivación de la proporcionalidad en cuanto al número de trabajadores no fue suficiente. Solicita una indemnización de 2.000 euros al sindicato por daño moral automático derivado de la vulneración del derecho fundamental de huelga como medida disuasoria (en línea con el art. 15 LOLS y 183 LRJS), aunque reconoce que no se acreditaron daños específicos. Invoca a este respecto la STC 2/2022.

##### *3. Oposición de la abogacía del Estado*

Defiende la legalidad de la resolución administrativa, alegando que la fijación de servicios mínimos en porcentajes no otorgó a la empresa la potestad de determinar los servicios mínimos, sino únicamente la obligación de organizarlos. Argumenta que la función de la Administración se limita a fijar de manera precisa y motivada el nivel de prestaciones mínimas, pero sin sustituir el poder de dirección del empresario, quien tiene la potestad junto a la autonomía colectiva para organizar la actividad ajustándose a esos servicios mínimos. Sobre la expresión "aproximados por exceso" defiende la licitud de la expresión porque es una operación aritmética que redondea al número entero superior para garantizar el cumplimiento de los servicios mínimos. Por otro lado, rechaza la existencia de una indemnización automática por vulneración del derecho fundamental

#### **V. Normativa aplicable al caso**

Artículo 28.2 de la Constitución (CE) y arts. 2.1.d, 2.2.d y art. 15 de la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical.

#### **VI. Doctrina básica**

- La fijación de los servicios mínimos debe ser neutral e imparcial, luego no puede ser la empresa quien, en la práctica, los fije, ni que la Administración se limite a dar su conformidad a las propuestas empresariales.

- La anulación de una resolución fijando servicios mínimos no da derecho, por sí misma, a que se reconozca una indemnización al sindicato convocante por daño moral

## VII. Parte dispositiva

Desestimación del recurso de casación interpuesto por la representación procesal de USO confirmando la sentencia de 20 de febrero de 2023, dictada por la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional en el recurso contencioso-administrativo 8/2022.

## VIII. Pasajes decisivos

- “La jurisprudencia exige que la fijación de los servicios mínimos sea neutral e imparcial, luego no puede ser la empresa la que, en la práctica, los fije, ni que la Administración se limite a dar su conformidad a las propuestas empresariales” (...) “cosa distinta es que, una vez fijados, la empresa concrete cómo desarrollará su actividad conforme y dentro de los servicios mínimos fijados por la Administración, cómo ordenará sus medios de producción afectos a esos servicios mínimos o que, mediante negociación laboral, designe a quienes los atiendan. Es un aspecto que se desenvuelve ad intrade la empresa y que afecta a la relación de los trabajadores en huelga con el empresario, luego el posible desacuerdo se solventará en el ámbito de la jurisdicción social”.

- “De ordinario se dicta sentencia una vez concluida la huelga, luego su efecto será declarativo, pero no ineficaz. Ya hemos dicho que por la escasa y desfasada regulación legal, se ha consolidado una jurisprudencia basada en una doctrina constitucional, que establece unos criterios formales y sustantivos para la fijación de servicios mínimos y además se ha hecho por sectores productivos; habrá discrepancias puntuales, también revocaciones, pero la realidad es que las Administraciones ejercen esta potestad siguiendo las pautas jurisprudenciales”.

- “De *lege ferenda* podría plantearse un procedimiento especial y sumario como lo es, por ejemplo, el previsto en el artículo 122 de la LJCA, que permitiese dictar sentencia en tiempo real. Su ausencia hace que las sentencias, como decimos, sean declarativas, pero su valor está en que son precedentes en general y para cada sector afectado. Ese desfase entre la huelga y la sentencia abonaría la idea que sostiene el Ministerio Fiscal: el resarcimiento, más que indemnizar, disuadiría de la imposición de servicios mínimos excesivos, arbitrarios o inmotivados. Sin embargo, es jurisprudencia de esta Sala -dictada ciertamente para otros supuestos- que ese tipo de indemnizaciones no resarcitorias sino sancionadoras, se aproximan «[a] lo que, en la terminología jurídica angloamericana, se denominan "daños punitivos". Ocurre, sin embargo, que la regulación de la responsabilidad patrimonial de la Administración no contempla la posibilidad de otorgar indemnizaciones a fin de sancionar comportamientos administrativos ilegales, satisfaciendo una necesidad de prevención general o disuasión por esta vía indirecta» (por todas, sentencia 1401/2021, de 21 de mayo, casación 6302/2018)”.

- “Además, la pertinencia de la indemnización no puede basarse en una suerte de responsabilidad objetiva, automática, derivada de la declaración de nulidad del acto de fijación de los servicios mínimos, pues colisionaría con la regla general del párrafo segundo del artículo 32.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público”. “En consecuencia, no es descartable que el sindicato u organización convocante de la huelga reclame una indemnización tras anularse los servicios mínimos que impugna, pero siempre que se alegue un daño material, real y directo causado a tales organizaciones, luego un daño personal, no de terceros. Esos terceros son los trabajadores que ejercen el derecho a la huelga, luego los realmente lesionados por unos servicios mínimos que se declaren ilícitos”.

- “En cuanto a la pretensión indemnizatoria, en su demanda USO Madrid sostuvo que lo lesionado habría sido la imagen del sindicato, lo que afecta a la afiliación y

consideró que por tal razón habría daños morales indemnizables. (...). De autos se deduce que USO Madrid es el sindicato más representativo en el Comité de Empresa de IBERIA EXPRESS SAU, que intervino en la Mesa de negociación del segundo convenio colectivo y al bloquearse y ralentizarse por la empresa, convocó la huelga y antes había interesado la mediación de la Fundación Instituto Regional de Mediación y Arbitraje de Madrid, que resultó sin avenencia; en fin, consta que intervino en las reuniones entre la empresa y el Comité de Huelga para la fijación de los servicios mínimos y que acabó sin acuerdo. 5. La consecuencia es que, en línea con nuestro juicio casacional, USO Madrid ha podido ejercer sus funciones representativas, ha desarrollado su acción sindical conforme al artículo 28 de la Constitución; cosa distinta es que los servicios mínimos se hayan declarado parcialmente nulos gracias a su demanda, pero de esa nulidad no se deduce perjuicio para el derecho del sindicato en cuanto a los derechos de los que es titular y que ha ejercitado”.

## IX. Comentario

La sentencia que se comenta presenta enorme interés por varios motivos, uno procesal y otros dos sustantivos referidos, respectivamente, a la proporcionalidad de los servicios y a la indemnización denegada.

1º) *Interés casacional objetivo*. El primero porque se trata de un recurso que se interpone porque el presenta un “interés casacional objetivo”, esto es, porque se entiende que a partir del caso se puede dictar una doctrina general que garantice la uniformidad y la coherencia en la interpretación y aplicación del ordenamiento jurídico. Se busca con ello reforzar el recurso de casación para asegurar la homogeneidad en la aplicación del derecho proporcionando seguridad jurídica. En la jurisdicción contencioso-administrativa esta figura del interés casacional objetivo se incorporó a la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción contencioso-administrativa, mediante la reforma llevada a cabo por la disposición final tercera de la LO 7/2015, de reforma de la LOPJ. Esta figura casacional no se contemplaba en la jurisdicción social hasta la reciente LO 1/2025, de 2 de enero, de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia. En dicha norma, se perfila el interés casacional objetivo, entendiendo que existe si concurren circunstancias que aconsejen un nuevo pronunciamiento de la Sala, cuando la cuestión posee una trascendencia o proyección significativa, o si el debate suscitado presenta relevancia para la formación de la jurisprudencia. Pero también la nueva ley aprovecha para introducir de modo novedoso esta figura en la jurisdicción social, unificando, de este modo, el alcance y finalidad del recurso de casación en todas las Salas del Tribunal Supremo. Se trata de un criterio parecido al de la especial trascendencia constitucional al que alude la LOTC para poder interponer el recurso de amparo.

En el presente caso, la jurisdicción contencioso-administrativa ha establecido dos criterios doctrinales fundamentales. En primer lugar, respecto a la fijación de los servicios mínimos, se declara que esta debe ser neutral e imparcial, lo que implica que la empresa no puede determinar en la práctica el alcance de dichos servicios ni la Administración limitarse a aprobar las propuestas empresariales sin una evaluación autónoma y motivada. En segundo lugar, se establece que la anulación total o parcial de una resolución que fija servicios mínimos no genera automáticamente el derecho a una indemnización por daño moral para el sindicato convocante. Para que proceda dicha indemnización, es necesario acreditar un daño real y directo, sin que la nulidad del acto administrativo, por sí sola, sea suficiente.

2º) *Motivación y proporcionalidad*. En relación con el establecimiento de servicios mínimos, podemos estar de acuerdo en líneas generales con la sentencia del TS en cuanto a la existencia de motivación y a su ausencia en varios casos, aunque no los que principalmente ocupaban la reclamación sindical. En efecto, se motivaron las razones por las que se permitía el denominado “redondeo en exceso” en tanto la resolución fijaba servicios mínimos en porcentajes y lo normal es que fuera necesario un redondeo final para evitar decimales y que afectaría como máximo a una persona. No obstante, en mi opinión, el razonamiento de que el redondeo por exceso es una mera regla aritmética para evitar decimales abre una vía indirecta para superar los

porcentajes establecidos. Esto se debe a que el exceso de una persona en cada vuelo o servicio puede multiplicarse en tantos supuestos como veces se aplique, limitando así el derecho de huelga de manera acumulativa. Por ello, considero que la Administración podría haber optado por permitir el "redondeo a la baja", evitando así que la empresa superase los porcentajes máximos y ponderando con mayor precisión los derechos en juego. De esta manera, se hubiera priorizado el derecho fundamental de huelga frente al interés empresarial, sin que el impacto en los derechos de terceros resultara significativo. Además, el redondeo a la baja sería una medida menos restrictiva del derecho de huelga y no infringiría los límites máximos establecidos.

En todo caso, aunque motivados, las dudas en su establecimiento surgen en relación con la "proporcionalidad" como exigencia constitucional adicional vinculada al "carácter restrictivo que tiene la determinación de los servicios mínimos para el ejercicio del derecho de huelga" (por todas STC 2/2022). Parece confundir la resolución administrativa el concepto de servicios mínimos. Se trata de servicios que no son mínimos para la empresa, sino los máximos de prestación del servicio necesarios para dotar de "cobertura mínima" a los derechos, libertades o bienes que el propio servicio satisface, pero sin alcanzar el nivel de rendimiento habitual (SSTC 53/1986, 27/1989, 183/2006, 2/2022). Se trata de una "cobertura solo mínima en protección del derecho de huelga de los trabajadores que prestan ese servicio" (STC 2/2022 La resolución parece confundir el concepto de servicios mínimos, al interpretar que se trata de garantizar un umbral mínimo de operatividad para la empresa, cuando en realidad se trata de establecer el máximo de prestación de servicio necesario para proporcionar una "cobertura mínima" a los derechos, libertades o bienes protegidos por el servicio, sin llegar al nivel de rendimiento habitual (SSTC 53/1986, 27/1989, 183/2006 y 2/2022). Esto implica una cobertura estrictamente mínima que respete el derecho de huelga de los trabajadores que prestan el servicio (STC 2/2022).

En este sentido, la resolución impugnada, aunque menciona a Iberia Express y al aeropuerto de Madrid, mezcla datos de toda la operativa de la compañía, sin especificar cuáles corresponden al centro de trabajo afectado por la huelga. Se consideran todas las operaciones con origen y/o destino en España, pero sin distinguir las relacionadas específicamente con Madrid, lugar donde exclusivamente se convoca la huelga, careciendo de motivación en cuanto a la incidencia de los vuelos en otras provincias y sin datos que permitan sostener que en dichos aeropuertos se les tiene que extrapolar el mismo tratamiento que se establece en atención al tráfico aéreo de Madrid. Ello supone, en la práctica, como señalaba el sindicato recurrente, la posible protección del 100% de los vuelos en las provincias afectadas, lo que desvirtúa el ejercicio del derecho de huelga. Asimismo, el sindicato recurrente acierta al señalar que, respecto a los vuelos de trayectos superiores a 500 km (más de 5 horas de viaje), la resolución solo considera la alternativa del transporte por carretera, omitiendo la opción de tren de alta velocidad, a pesar de que existen múltiples operadores en competencia que minimizan los posibles perjuicios para los pasajeros.

En fin, se observa una tendencia creciente en las resoluciones de servicios mínimos en el transporte aéreo a fijar porcentajes excesivamente altos, que posteriormente se ratifican judicialmente sin un análisis exhaustivo ni un control riguroso de proporcionalidad, afectando a la efectividad del derecho de huelga.

3ª) *Indemnización por daños morales*. La última de las cuestiones que plantea la sentencia se alinea en esa concepción restrictiva del derecho de huelga. En concreto, deniega la indemnización alegando que no procede de manera automática, sino que requiere la acreditación efectiva de los daños sufridos. Además, fundamenta esta decisión en que la titularidad del derecho de huelga recae exclusivamente en los trabajadores de manera individual, y no en el sindicato como entidad colectiva. Esta interpretación limita la posibilidad de compensación al sindicato, ya que no se reconoce un daño directo a la organización, sino únicamente a los trabajadores afectados de forma individual. La Sala de lo Social adopta una posición más protectora en relación con los derechos fundamentales, permitiendo la indemnización por daños morales en el ámbito laboral y sindical de manera más flexible (*vid.* STS 23 de febrero

de 2022 rec 4322/2019; STS 6 de junio, RCUd núm. 4538/2019, y las que citan), siguiendo la línea de flexibilización impuesta para la interpretación del art. 180 LPL, ahora 183 LRJS en combinación con el art. 15 LOLS (precepto, este último, que usa en la conformación de su doctrina igualmente la sentencia que se comenta). En cambio, la Sala de lo Contencioso-Administrativo aplica un criterio más restrictivo, exigiendo prueba directa del daño y excluyendo la indemnización automática incluso en casos de nulidad de resoluciones administrativas que afecten derechos fundamentales, como el derecho de huelga.

Aunque es cierto que la titularidad del derecho de huelga recae individualmente en cada trabajador, ignorar el impacto inmediato que unos servicios mínimos excesivos tienen en el ejercicio efectivo del derecho de huelga, como contenido esencial de la libertad sindical, supone desconocer la relación indisoluble entre ambas facetas del derecho tal y como está configurado en nuestro sistema jurídico (y que, difiere en tal configuración de otros sistemas de nuestro entorno). Sin convocatoria colectiva, no hay huelga posible. Esta interpretación restrictiva del derecho de huelga obliga a los sindicatos a impugnar sistemáticamente servicios mínimos que, en muchos casos, son claramente excesivos o inmotivados. El resultado es un ciclo agotador de litigiosidad que, después de un largo proceso judicial, solo conduce a una declaración de nulidad sin ninguna consecuencia disuasoria para la Administración. El efecto práctico de la sentencia se limita a un fallo que declara la nulidad de la resolución, cuando el derecho de huelga ya ha quedado irremediadamente afectado y el conflicto laboral ha perdido su vigencia e impacto. Esta ausencia de consecuencias efectivas incentiva a la Administración a continuar aplicando criterios rutinarios, sin un análisis específico del caso concreto, y reproduciendo resoluciones sistemáticas que priorizan la continuidad de los servicios y la aparente normalidad sobre el ejercicio efectivo del derecho de huelga. Con ello, se garantiza la satisfacción ciudadana y se preserva la normalidad, pero se desvirtúa el derecho fundamental de huelga, al eliminar cualquier riesgo de consecuencias jurídicas más allá de una sentencia que se archiva y se olvida. Este enfoque, en fin, perpetúa un modelo de fijación de servicios mínimos que vulnera el derecho de huelga y vacía de contenido la libertad sindical, degradando así la efectividad de ambos derechos fundamentales.

Es cierto que la posición de la Sala de lo contencioso está fundada en Derecho. Sustenta su posición en jurisprudencia reiterada que niega daños punitivos en la responsabilidad patrimonial de la Administración y en su colisión con el art. 32.1 de la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público, por el que la anulación de actos o disposiciones administrativas no presupone, por su misma, derecho a la indemnización, proponiendo, incluso, de *lege ferenda* un procedimiento especial y sumario como el previsto en el art. 122 LJCE para obtener una sentencia en tiempo real. Asimismo, admite la indemnización del sindicato tras la anulación de servicios mínimos, pero siempre que se alegue el daño material real y directo causado a la organización daño personal no de terceros, aunque considera que no ha sufrido daños en el caso concreto. Pues bien, es aquí donde podría comenzar la confluencia de las Salas y donde peca de estricta la sentencia ahora comentada.

El sindicato ha alegado el daño material y directo causado, al aducir el daño en la imagen del sindicato y el impacto en la afiliación al sindicato. Se trata de argumentos tenidos en cuenta por tribunales internacionales (TEDH) y que desde una perspectiva económica pueden valorarse. La huelga es un instrumento de presión cuyo efecto disuasorio y potenciador de la capacidad de negociación sindical radica en la afectación de la actividad productiva de la empresa. Cuando la huelga pierde efectividad, el sindicato pierde poder negociador, debilita su posición frente a la empresa, reduciendo su capacidad de negociación (de mejora, en definitiva, de las condiciones de sus afiliados), minando la percepción de eficacia que tienen los trabajadores en su organización, lo que se traduce en menores ingresos por cuotas y en menor implicación en las actividades colectivas llevadas a cabo. El TEDH ha señalado que la huelga está protegida por el art. 11 CEDH solo en la medida en que sea convocada por organizaciones sindicales y se considere efectivamente como parte de la actividad sindical (Bariş y otros c. Turquía demanda n. 66828/16 ,14-12-2021, §



45) y que el impacto de cualquier restricción sobre la capacidad de los sindicatos para convocar huelgas no debe poner a sus miembros en un riesgo real o inmediato de quedar indefensos ante intentos futuros de degradar salarios u otras condiciones laborales (UNISON c. Reino Unido, demanda n. 53574/99, 10-01-2002). La Sala, en contra de la opinión del sindicato y del Ministerio Fiscal, rechaza la existencia de daño moral por la nulidad parcial de los servicios mínimos, así como la existencia de desprestigio, aduciendo que ha podido negociar ha ejercido libremente su acción sindical al convocar la huelga y ha impugnado con éxito los servicios mínimos, lo que lejos de desprestigiar al sindicato considera un activo pues los “trabajadores lo valoraran como un sindicato diligente para defender sus intereses”. Pero lo que se dirime no es la capacidad de negociar ni la libertad sindical, sino la ablación de otro derecho fundamental, cual es la huelga, para cuya convocatoria y desarrollo el sindicato incurre en gastos organizativos, costes de comunicación (difusión de convocatoria y acciones de movilización), de asesoramiento jurídico y gastos logísticos de materiales de movilización y transporte). Gastos que no generan el retorno esperado cuando la huelga no produce impacto económico en la empresa, dado que el objetivo de presión se frustra por la imposición de servicios mínimos desproporcionados y, dado que al declararse la nulidad de los servicios mínimos tiempo después de la huelga, el daño ya está consumado, pues la actividad productiva no se ha visto afectada como se pretendía, se ha minimizado o anulado la pérdida económica para la empresa, por lo que el efecto disuasorio se ha neutralizado, esto es, el objetivo sindical de presión económica y social se ha visto frustrado.