



RESOLUCIÓN POR LA QUE SE DETERMINAN LOS SERVICIOS MÍNIMOS DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS ESENCIALES PARA LA COMUNIDAD A MANTENER EN LOS SERVICIOS DE CONTROL DEL TRÁNSITO AÉREO, QUE PRESTA LA ENTIDAD PÚBLICA EMPRESARIAL ENAIRE, DURANTE LA HUELGA CONVOCADA POR LA UNIÓN SINDICAL DE CONTROLADORES AÉREOS (USCA).

La Unión Sindical de Controladores Aéreos (USCA) ha notificado mediante escrito, de fecha 27 de mayo de 2015, presentado ante la Entidad Pública Empresarial Enaire, el Ministerio de Fomento y el Ministerio de Empleo y Seguridad Social, la convocatoria de una huelga que afectará a los trabajadores de la Entidad Pública Empresarial Enaire, un total de 2.023, que ejercen funciones de control del tránsito aéreo en centros de trabajo de la red nacional, afectando al sistema de navegación aérea y de aeropuertos.

La huelga, se llevará a cabo los días 8, 10, 12 y 14 de junio de 2015 mediante la realización de paros parciales entre las 10:00 y las 12:00 horas, y entre las 18:00 y las 20:00 horas de cada uno de los días señalados. Todas las horas se refieren al horario peninsular español.

En el escrito de convocatoria figuran los motivos de la huelga y se comunica la composición del Comité de Huelga.

En la reunión mantenida el día 1 de junio de 2015, entre la representación de Enaire y el Comité de Huelga, no ha sido posible alcanzar un acuerdo entre ambas partes sobre la fijación de los servicios esenciales, por lo que solicitan que se fijen los correspondientes servicios mínimos por la Administración.

En estos casos, la legislación vigente faculta al Ministerio de Fomento para determinar, con un criterio estricto, el personal necesario para asegurar la prestación de los servicios públicos esenciales.

En primer lugar, así lo establece 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, disponiendo además que las situaciones de huelga que afecten a la totalidad, o a parte, del personal laboral de las empresas de transporte aéreo, se entenderán condicionadas, en todo caso, al mantenimiento de los servicios públicos esenciales que presten las citadas empresas.

Además, queda condicionada en términos similares la realización de huelga por el personal de las empresas directamente implicadas en la prestación de servicios públicos esenciales aeroportuarios, en aplicación del Real Decreto 776/1985, de 25 de mayo, sobre garantía de prestación de servicios esenciales en materia de Aviación Civil.



Asimismo, la Ley 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia, establece que el Estado continúa reservándose la gestión directa de los aeropuertos de interés general que incluye la fijación de los servicios mínimos en caso de huelga.

Por tanto, tras el anuncio de huelga llevado a cabo mediante las comunicaciones antes reseñadas de las partes en conflicto, se hace preciso delimitar los servicios esenciales, a la vista de la incidencia, alcance y duración de la huelga en este caso convocada. Todo ello con el criterio que los citados Reales Decretos señalan, y que la doctrina y la jurisprudencia han venido fijando mediante sucesivas sentencias de la Audiencia Nacional (las de 6 de octubre de 1989, 18 de octubre de 1989, 20 de octubre de 1989, 31 de marzo de 1990, 3 de diciembre de 1992, 27 de febrero de 1993, 6 de marzo de 1997, 24 de abril de 1997, 16 de abril de 1999 y 26 de octubre de 1999), del Tribunal Supremo (de 10 de julio de 1989 y 26 de abril de 1994) y del Tribunal Constitucional (de 8 de abril de 1981 y de 15 de marzo de 1990). En todas estas sentencias se ha ido matizando a lo largo del tiempo cuál ha de ser el contenido del concepto de "*servicios mínimos*", para que en todo momento el interés general de la comunidad pueda armonizarse adecuadamente con el derecho irrenunciable de los trabajadores a hacer huelga, de forma que se permita al mayor número posible de éstos el ejercicio de dicho derecho sin que ello perjudique desproporcionadamente a la comunidad, conforme señalan las sentencias del Tribunal Constitucional 11/1981 de 8 de abril y, en especial, la de 15 de marzo de 1990. A tal efecto, se garantizarán los servicios mínimos indispensables, en las inexcusables condiciones de seguridad y con los trabajadores estrictamente precisos, en la medida que la índole de su labor lo permita.

Conviene recordar que en su artículo 138.1 la Constitución Española establece que el Estado ha de prestar particular atención al hecho insular, para garantizar la realización del principio de solidaridad entre las distintas regiones. Por lo tanto, en materia de transportes, el cumplimiento de dicho mandato constitucional exige, con carácter de prioridad absoluta, 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 Ceuta y Melilla. De ahí se concluye el carácter esencial del transporte aéreo desde o hacia las Islas, entre ellas, y desde o hacia las dos Ciudades Autónomas, ya que, en otro caso, en dichas regiones quedaría seriamente mermada la libertad de movimientos de las personas por el territorio nacional, que es uno de los derechos constitucionales fundamentales. Por otra parte, y a mayor abundamiento, el referido carácter necesario del transporte aéreo, con y entre las Islas, ha sido expresamente reconocido por las sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 19 de septiembre de 1984 y 3 y 28 de septiembre de 1986; del Tribunal Supremo de 16 de enero de 1985, 23 de marzo y 11 de mayo de 1987 y 17 de enero de 1989; y del Tribunal Constitucional de 24 de abril de 1986 y 15 de marzo de 1990.



De manera adicional, se debe tener en cuenta que en sectores estratégicos como el transporte aéreo la actividad laboral realizada por un número relativamente reducido de trabajadores conlleva un efecto multiplicador de tal magnitud que técnicamente obliga, en caso de huelga, a la determinación para dichos colectivos de unos servicios mínimos superiores en porcentaje a los que correspondería fijar si se tratara de cualquier otra clase de actividad. Esto se debe a que las huelgas en el transporte aéreo provocan la interrupción de procesos cuyo alcance sobrepasa con creces el ámbito sectorial, produciendo unos efectos que no se circunscriben a las propias empresas cuyos trabajadores realizan la huelga, sino que generan una perturbación multiplicada y ampliada que, entre otras consecuencias no deseadas, coarta severamente la libertad de movimiento de los ciudadanos a la vez que impacta negativamente sobre la actividad turística, que es una de las principales fuentes de riqueza de la economía española.

Este efecto multiplicador ha sido reconocido y tenido en cuenta por el Tribunal Constitucional a la hora de ponderar la presunción de abusiva de una huelga, en su referida sentencia 11/1981 de 8 de abril y especialmente en la también citada de 15 de marzo de 1990.

Abundando en este sentido, el Tribunal Supremo, en sus sentencias de 23 de marzo y 11 de mayo de 1987, confirmatorias de sendas Órdenes Ministeriales de Servicios Mínimos dictadas para situaciones de huelga en el transporte aéreo, también ha hecho especial hincapié en que *"las características del servicio del transporte aéreo constituye un proceso económico y técnico, cuya interrupción determina daños que van mucho más allá de la empresa sobre la que se quieren producir los normales efectos de la presión laboral, incidiendo en los intereses económicos de la Comunidad Nacional, en forma de presión laboral injustificada"*.

Igualmente debe reseñarse la doctrina dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, que en posteriores sentencias a la anteriormente citada, esencialmente la de 31 de marzo de 1990, en su fundamento Jurídico tercero indica:

"Es cierto que en determinados tipos de huelgas, y singularmente las que se refieren al transporte aéreo, la tendencia del Tribunal Supremo, y del Constitucional, viene prestando cada día mayor atención a un doble hecho determinante; de una parte, la gravísima perturbación que estas huelgas suponen para el ejercicio de otros derechos fundamentales (especialmente el de libertad de circulación), y de otra, el que en estos, como en otros servicios públicos, el tradicional esquema de la huelga como instrumento de presión de los trabajadores, a fin de obtener mejoras en las condiciones de trabajo, sufre una desviación sustancial, puesto que la presión se ejerce, realmente, sobre el público usuario del servicio, en cuyas manos no está en modo alguno atender las demandas laborales y sufre, por el contrario, las más duras consecuencias de la interrupción de aquél".



Por otra parte, es necesario tener en cuenta que, tras la liberalización del transporte aéreo y a raíz de la implantación de los modernos sistemas telemáticos, existen en la actualidad múltiples canales de comercialización que permiten a la mayoría de los usuarios adquirir billetes de avión a precios muy asequibles, pero a menudo con unas condiciones de utilización poco flexibles. Como consecuencia de ello, dada la insuficiente antelación con que habitualmente se anuncian las convocatorias de huelga, en la práctica para los usuarios del transporte aéreo, se dificulta la cancelación de los billetes ya comprados y la posterior adquisición de otros nuevos a precios similares en fechas o aeropuertos no afectados por la interrupción del servicio. Por lo tanto, cualquier retraso o cancelación de los vuelos provocados por la huelga, acarrearía un evidente perjuicio económico.

Además, hay que considerar que aproximadamente el 80% de los turistas que visitan nuestro país desde el extranjero utilizan el avión para sus desplazamientos y el hecho de que la industria turística en España aporta aproximadamente un 11% del PIB nacional. Al lucro cesante para la industria española que supondría la interrupción de los flujos de turistas en las fechas señaladas para la huelga, también habría que incluir entre las consecuencias negativas el posible deterioro de la imagen turística de nuestro país en el exterior, el desvío de turistas hacia otros destinos competidores fuera de nuestras fronteras y las dificultades que plantea su recuperación futura, pudiendo convertirse en permanente la pérdida de ese turismo en favor de otros mercados turísticos en el extranjero.

Las previsibles consecuencias negativas de la huelga sobre la actividad turística se agravan al considerar que frecuentemente los turistas adquieren los llamados paquetes turísticos, en cuyo caso no es posible cambiar ni la hora ni el día del vuelo, ya que los servicios comprados llevan incorporados en la mayoría de los casos la estancia en hoteles con fecha fija e inamovible. Por tanto, el daño ocasionado a viajeros, compañías aéreas, hoteles y operadores turísticos sería de difícil reparación.

Adicionalmente, las empresas y compañías turísticas, que no tienen ninguna responsabilidad en relación con los motivos por los que se convoca la huelga, se verían afectadas por el coste derivado de los posibles retrasos o cancelaciones, que serían en muchos casos inevitables como consecuencia de la acumulación de los primeros, lo que muestra lo elevado del efecto multiplicador a que se hacía referencia anteriormente, y que el Tribunal Constitucional ha recogido en la referida sentencia 11/1981 de 8 de abril, y especialmente en la también citada de 15 de marzo de 1990, que lo ha tenido en cuenta a la hora de ponderar la presunción de abusiva de una huelga.



El transporte aéreo entre aquellas ciudades servidas por aeropuertos ha adquirido en nuestros días 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 por motivos comerciales, oficiales, de turismo y, en general, de actividades con importante incidencia en la economía de los respectivos países. En este sentido, las ciudades españolas no son una excepción y el tráfico aéreo existente entre las mismas así lo evidencia, de tal forma que una interrupción de los vuelos que las enlazan supone una ruptura brusca en las relaciones de su vida cotidiana, con notorio perjuicio para los intereses de la comunidad en que se integran. Si bien es cierto que en la mayor parte de los casos existen otros modos alternativos de transporte, la propia técnica en que éstos se basan da lugar a que tales transportes, para las específicas relaciones de la vida moderna, no satisfagan la demanda existente. Por razonamiento análogo es obligado el mantenimiento del transporte con sus posibles enlaces con el extranjero.

Además, tras la completa liberalización del transporte aéreo intraeuropeo y la progresiva apertura de los diferentes mercados aéreos internacionales, aeropuertos como el de Madrid (Adolfo Suárez Madrid-Barajas) se han configurado como aeropuertos *hub*, es decir, como centros de conexión y distribución de vuelos en el que un gran número de pasajeros realiza escala intermedia para llegar a su destino final. Este carácter *hub* hace que la interrupción de los servicios en rutas de corta y media distancia, con origen o destino en este aeropuerto, tenga un efecto multiplicador en todas las rutas de largo radio, dada la función de enlace y tránsito de este aeropuerto *hub* hacia otros destinos. Por otro lado, el carácter *hub* de este aeropuerto hace necesario el mantenimiento de rutas de corto y medio radio, utilizadas por muchos pasajeros para conectar con sus destinos internacionales, ante la inexistencia de rutas directas. Por similares razones de conectividad hay que hacer mención expresa a otros aeropuertos como, por ejemplo: Barcelona Palma de Mallorca, Málaga, Tenerife o Gran Canaria.

Por otra parte, de acuerdo con lo establecido en el Convenio de Aviación Civil Internacional, así como en el Acuerdo Relativo al Tránsito de los Servicios Aéreos Internacionales, ambos firmados en Chicago el 7 de diciembre de 1944 y ratificados por España, se concede a los otros Estados contratantes, tanto en relación con las aeronaves que se utilicen en servicios diferentes de los internacionales regulares como con respecto a los servicios aéreos internacionales regulares, el derecho a penetrar sobre el territorio español o sobrevolarlo sin escalas y a hacer escalas en él con fines no comerciales, sin necesidad de obtener permiso previo, lo que implica la necesidad de afrontar su control y con ello, el mantenimiento de los subsistemas de navegación aérea correspondientes.

De acuerdo, asimismo, con lo previsto en el Convenio de Aviación Civil Internacional citado, la obligación de dar servicios de tránsito aéreo y de información de cada Estado contratante, no solo se extiende a su espacio aéreo, sino también a las áreas de las que se haya hecho responsable



según los acuerdos regionales de navegación aérea, por lo que estos servicios han de mantenerse ineludiblemente en aquellas zonas a cargo de España y que no son de su soberanía.

Como se ha mencionado anteriormente, las funciones realizadas por los trabajadores convocados a la huelga se ejercen sobre el tráfico aéreo en general, afectando directamente a la seguridad de todo tipo de vuelos, sin que cada clase de tráfico esté encomendado a personal determinado, por lo que se debe garantizar la continuidad del servicio.

En este sentido, conviene recordar el contenido de la Ley 9/2010, de 14 de abril, *por la que se regula la prestación de servicios de tránsito aéreo, se establecen las obligaciones de los proveedores civiles de dichos servicios y se fijan determinadas condiciones laborales para los controladores civiles de tránsito aéreo*, que impone, como elemento esencial de la prestación de los servicios de tránsito aéreo, la obligación de todos los proveedores de garantizar su realización de forma segura, eficaz, continuada, económica y financieramente sostenible de dichos servicios. Para ello, a dichos proveedores, se les atribuyen legalmente las facultades de organización, planificación, dirección, gestión, supervisión y control de su prestación.

La Entidad Pública Empresarial Enaire es el principal proveedor civil de servicios de navegación aérea en España. Por lo anteriormente expuesto, la legislación vigente faculta a dicha entidad pública para determinar la configuración operativa, conforme a la demanda de tráfico y a los condicionantes técnicos y meteorológicos concurrentes, así como para asignar las instalaciones, los servicios técnicos y el personal indispensable para la adecuada prestación de los servicios de tránsito aéreo, respetándose las reglas y criterios de seguridad establecidos al efecto, lo que se denomina técnicamente establecimiento de la configuración de referencia.

De todo lo anterior se deduce que la actividad de control de tránsito aéreo es fundamental para mantener la continuidad y seguridad de las operaciones, por lo que, una reducción del personal que realiza estas actividades, por debajo de la configuración de referencia establecida, en unas condiciones determinadas, podría causar efectos imprevisibles en el desarrollo de las operaciones.

En determinadas torres limitar el número de controladores de servicio supondría el cese de la prestación del servicio de control y el cierre, por tanto, del aeropuerto.

Por último, la normativa específica que regula los tiempos de actividad y los requisitos de descanso de los controladores aéreos, limita igualmente la disminución de las dotaciones por debajo de las configuraciones de referencia.

La huelga convocada afecta a los controladores aéreos de Enaire, en total 2.023, en todo el territorio nacional, distribuidos en: servicios centrales, 7 centros de control (p.e. Centros de control de Madrid-Torrejón, Barcelona o Sevilla, entre otros) y 21 torres de



control (p.e. Torres de Madrid-Barajas, Barcelona o Gran Canaria, entre otras), según la información aportada por dicha entidad pública.

Teniendo en cuenta todas las consideraciones anteriores, se deben fijar entonces unos servicios esenciales que garanticen el cumplimiento de las condiciones mínimas indispensables de movilidad y seguridad de los ciudadanos, evitando que los efectos fuera de los períodos de huelga causen perturbaciones injustificadas al transporte aéreo.

Es importante destacar que la seguridad de las operaciones, en ningún caso, debe ser alterada por la convocatoria de huelga. En este sentido, la Ley 21/2003, de 7 de julio, de Seguridad Aérea, establece la obligación de los proveedores de servicios de navegación aérea de garantizar la prestación de los servicios con el nivel de seguridad adecuado.

En definitiva, para la Entidad Pública Empresarial Enaire, se fijan como servicios mínimos el personal técnico imprescindible, por centro de trabajo, que realiza las funciones mencionadas previamente, que requieran una prestación continuada del servicio.

El objetivo esencial de esta Resolución es garantizar la prestación de los servicios esenciales para la comunidad y a la vez conseguir que el mayor número de trabajadores afectados puedan ejercer su derecho a la huelga.

Por todo lo anterior, y en virtud de las competencias atribuidas a este Ministerio, dispongo:

Declarar los servicios mínimos a mantener en los servicios de control del tránsito aéreo, que presta la Entidad Pública Empresarial Enaire, durante la huelga convocada para los días antes referenciados y en las horas igualmente citadas, que deberán ser mantenidos en las dependencias de navegación aérea, tal como se indica en los Anexos I a IV de esta Resolución.

Se remitirá la presente Resolución a la Entidad Pública Empresarial Enaire, la cual dará traslado de la misma al Comité de Huelga, para su conocimiento y cumplimiento.

Enaire vigilará el estricto cumplimiento de lo dispuesto en la presente Resolución, poniendo asimismo en conocimiento de la Dirección General de Aviación Civil las incidencias que en su caso pudieran producirse.

La presente Resolución pone fin a la vía administrativa, conforme a lo previsto en el artículo 109 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común, y la disposición adicional decimoquinta de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado.



Conforme a lo previsto en el artículo 116 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común, contra esta Resolución, por la que se determinan los servicios mínimos a mantener en el control del tránsito aéreo, que presta la entidad pública empresarial Enaire, podrá interponerse recurso potestativo de reposición ante la Secretaría de Estado de Infraestructuras, Transporte, y Vivienda, o la misma podrá ser impugnada directamente ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo.

Madrid, a 03 de junio de 2015

EL SECRETARIO DE ESTADO DE
INFRAESTRUCTURAS, TRANSPORTE Y VIVIENDA

Julio Gómez-Pomar Rodríguez

ENTIDAD PÚBLICA EMPRESARIAL ENAIRE.
SOCIEDAD MERCANTIL ESTATAL AENA, S.A.
DIRECCIÓN GENERAL DE AVIACIÓN CIVIL.

