



ADMINISTRACIÓN
DE JUSTICIA

JDO. CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO Nº 1
Plaza del Juez Elío/Elío Epailearen Plaza,
Planta 5 Solairua
Pamplona/Iruña 31011
Teléfono: 848.42.41.80 - FAX 848.42.42.13
E-Mail.: juzconpam1@navarra.es
PA008

Procedimiento: **DERECHOS
FUNDAMENTALES**
Nº Procedimiento: **0000036/2019**

NIG: 3120145320190000091
Materia: Derechos fundamentales
Personal
Resolución: Sentencia 000104/2019

Sección: M

SENTENCIA Nº 104/2019

En Pamplona, a 15 de abril de 2.019

Juez que la dicta: Dña. Marta Arnedo Herrero

Objeto: Derecho Fundamental de Huelga

Demandante: Sindicato Médico de Navarra
Abogado: D. Jesús María Bayo Moriones
Procurador: D. Jaime Ubillos Minondo

Demandado: Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea
Defensa: Asesor Jurídico Letrado de la Comunidad Foral de Navarra

Interviniente: Ministerio Fiscal

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El día 31 de enero de 2.019 se interpuso por el Procurador de Iso Tribunales, Sr. Ubillos Minondo recurso contencioso administrativo para la protección del derecho fundamental de huelga contra la Resolución 39/2019, de 28 de enero, del Directo Gerente del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea por la que se garantiza el funcionamiento de los servicios mínimos esenciales y se determina el personal preciso para la atención de los mismos de ese organismo autónomo, con motivo de la huelga convocada para los días 30 de enero, 7, 14, 21 y 28 de febrero de 2.019.

SEGUNDO.- El recurso se admitió a trámite con decreto de 1 de febrero de 2.019, acordándose recabar el expediente administrativo.

TERCERO.- Una vez recibido el expediente se dio traslado a la parte demandante, que mediante escrito de 15 de febrero de 2.019, formalizó demanda en la que

Firmado por:
MARTA ARNEDO HERRERO
JOSE ANTONIO BUIL BORRUEL

Fecha y hora: 17/04/2019 10:12

Doc. Electrónico garantizado con firma electrónica. Dirección verificación: <https://sedejudicial.navarra.es/>

Código Seguro de Verificación 3120145001-557c951fc9bfe9886208440badf9656bct7AA==

solicitó que se estime la demanda y que se conceda el amparo solicitado y declare que la resolución impugnada es nula de pleno derecho por vulnerar el derecho fundamental a la huelga, con expresa imposición de costas a la Administración demandada.

CUARTO.- Dado traslado, el Ministerio Fiscal contestó a la demanda con escrito de 19 de febrero de 2.019, solicitando la estimación de la demanda por entender que se ha vulnerado el derecho de huelga de los médicos interno residentes.

QUINTO.- Mediante escrito de 28 de febrero de 2.019 el Asesor Jurídico Letrado de la Comunidad Foral de Navarra contestó a la demanda en nombre y representación del SNS-Osasunbidea, oponiéndose a la misma y solicitando la desestimación del recurso contencioso administrativo, con imposición de costas a la parte demandante.

SEXTO.- Acordado el recibimiento del pleito a prueba, se practicó la documental propuesta por las partes y admitida por el Juzgado.

SÉPTIMO.- Con diligencia de ordenación de 8 de abril de 2.019 se declararon los autos conclusos para dictar sentencia.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- En el presente procedimiento se recurre la Resolución 39/2019, de 28 de enero, del Directo Gerente del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea por la que se garantiza el funcionamiento de los servicios mínimos esenciales y se determina el personal preciso para la atención de los mismos de ese organismo autónomo, con motivo de la huelga convocada para los días 30 de enero, 7, 14, 21 y 28 de febrero de 2.019.

El recurrente explica en su demanda que, como representante de los trabajadores en el ámbito de su actuación, convocó una huelga que afectaba a todas las actividades laborales y funcionariales desempeñadas por los trabajadores y empleados públicos correspondientes al personal facultativo sanitario, incluido el personal en formación perteneciente al SNS- Osasunbidea.

La huelga fue convocada para los días 30 de enero, 7, 14, 21 y 28 de febrero, dando comienzo a las 00.00 horas, y finalizando a las 00.00 horas.

Por el Director Gerente del SNS-Osasunbidea se dictó la resolución objeto del presnte recurso, número 39/2019, de 28 de enero por la que se garantiza el funcionamiento de los servicios mínimos esenciales y se determina el personal preciso para la atención de los mismos de ese organismo autónomo, que impuso servicios mínimos al personal en formación, es decir, a los Médicos Internos Residentes (en adelante, MIR), sin determinar el número de MIR, ni motivar opr qué debían prestar servicios mínimos, al entender que la misma vulnera el derecho fundamental a la huelga.

Entiende que el derecho a la huelga ejercido por los MIR implica la imposibilidad de imponerles servicios mínimos, alegando, en justificación de tal postura, diversa

Firmado por:
MARTA ARNEDO HERRERO
JOSE ANTONIO BUIL BORRUEL

Fecha y hora: 17/04/2019 10:12

Doc. Electrónico garantizado con firma electrónica. Dirección verificación:<https://sedejudicial.navarra.es/>

Código Seguro de Verificación 3120145001-557c951fc9bfe9886208440badf9656cbct7AA==

jurisprudencia que así lo ha venido reconociendo, aludiendo a alguna sentencia que también hacía referencia a la necesidad de motivación.

El Ministerio Fiscal se muestra favorable a la estimación de la demanda, basándose en la jurisprudencia del Tribunal Supremo que establece que los MIR no pueden ser objeto de regulación para prestar servicios mínimos en una huelga de médicos, al tratarse de personal en formación, ya que su huelga no tiene otras consecuencias que las propias de la docencia y formación de los mismos.

El SNS-Osasunbidea se opuso a la demanda al entender que no se vulnera el derecho de huelga previsto en el artículo 28 de la Constitución española, ya que los MIR no son estudiantes en formación sino titulados universitarios con contrato laboral remunerado, que permite su formación al a que vez que su integración en la actividad asistencial de los centros, supervisados con asignación de responsabilidades asistenciales progresivamente mayores, acordes a su nivel de capacitación. Por tanto, según indica, para llevar a cabo la actividad asistencial en los Centros Hospitalarios, estos cuentan tanto con el trabajo del personal facultativo sanitario adscrito a los mismos, como del MIR, de manera que, de excluir al MIR de los servicios mínimos, ser producirían, múltiples problemas organizativos. En la resolución impugnada se señala que los “servicios mínimos para los MIR se establecen lo referente a la atención continuada...no se incrementa su actividad para sustituir a los especialistas hospitalarios. No cambia la relación entre personal especialista y MIR, sino que se mantiene la “organización normal”. En apoyo de su postura alega otras sentencias del Tribunal Supremo y del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, los MIR han de ser incluidos en la determinación de los servicios mínimos, sin que ello vulnere el artículo 28 CE. Considera que con la fijación de servicios mínimos para los MIR su derecho de huelga no quedó vacío de contenido.

Por otro lado en cuanto a la falta de motivación de los servicios mínimos, entiende que ha sido suficiente, de conformidad con la doctrina del Tribunal Supremo y del Tribunal Constitucional sobre la cuestión, bastado con que se exteriorice la “ratio decidendi”, y que ello permita su eventual revisión jurisdiccional. Motiva la resolución impugnada la fijación de los servicios mínimos alegando que los servicios prestados en los centros del SNS-Osasunbidea no pueden quedar totalmente paralizados, teniendo en cuenta el carácter de servicios esenciales, que deben ser garantizados por los poderes públicos, considerando suficientemente motivada la fijación de los servicios mínimos.

SEGUNDO: Antes de proceder al examen de los motivos de impugnación y argumentos defensivos aducidos por la parte recurrente en el presente recurso debe precisarse que el procedimiento especial para la protección de los derechos fundamentales de la persona, regulado en los artículos 114 a 122 de la Ley Jurisdiccional, que es el que aquí se promueve, es un proceso limitado exclusivamente a determinar si un acto administrativo o disposición general de rango inferior a la Ley lesiona o no alguno de los derechos y libertades reconocidas en el Capítulo segundo del Título I de la Constitución (artículos 14 a 29) o la objeción de conciencia (artículo 30.2), sin que en él pueda entrarse a conocer sobre la eventual vulneración de otros preceptos constitucionales distintos de los referidos o cuestiones de legalidad ordinaria, que han de quedar necesariamente al margen de este proceso especial.

Firmado por:
MARTA ARNEDO HERRERO
JOSE ANTONIO BUIL BORRUEL

Fecha y hora: 17/04/2019 10:12

Dicho lo anterior, en el artículo 28.2 de la CE. "se reconoce el derecho de huelga de los trabajadores para la defensa de sus intereses. La Ley que regule el ejercicio de este derecho establecerá las garantías precisas para asegurar el mantenimiento de los servicios esenciales de la comunidad", y conforme al artículo 10.2 del Real Decreto- Ley 17/1977, de 4 de marzo "cuando la huelga se declare en empresas encargadas de la prestación de cualquier género de servicios públicos o de reconocida e inaplazable necesidad y concurren circunstancias de especial gravedad, la Autoridad podrá acordar las medidas necesarias para asegurar el funcionamiento de los servicios"; relacionando el artículo 4º del Real Decreto 1479/1988, de 9 de diciembre, sobre garantía del mantenimiento de los servicios esenciales de la Administración del Estado en situación de huelga, los distintos servicios cuya prestación no cabe prescindir y que deben necesariamente mantenerse.

Debe recordarse, por otra parte, que conforme a la doctrina elaborada por el Tribunal Constitucional la noción de **servicio esencial de la Comunidad** hace referencia a la **naturaleza de los intereses a cuya satisfacción la prestación se endereza**, entendiendo por tales los derechos fundamentales, las libertades públicas y los bienes constitucionalmente protegidos; como señala la sentencia de 5 de mayo de 1986, el límite que el artículo 28.2 de la Constitución instituye trae causa en la correlativa satisfacción de otros derechos y libertades constitucionalmente protegidos y en la preservación de los bienes de idéntica significación.

Planteado en estos términos el objeto de debate con carácter previo a su examen, procede recordar los criterios jurisprudenciales aplicables al caso examinado que, son los siguientes:

a) Los límites del derecho de huelga derivan 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) y el artículo 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, pues «el derecho de la comunidad a estas prestaciones vitales es prioritario respecto del derecho de huelga» (STC 11/1981 , fundamento jurídico 18) .

b) 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, lo que mejor concuerda con los principios que inspira nuestra Constitución (STC 26/1981, fundamento jurídico 10) 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).

c) 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 aquélla repercute (SSTC 26/1981, fundamentos jurídicos 10 y 15; 53/1986, fundamento jurídico 3.º).

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 pues 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 (por todas, 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).

d) En las huelgas que se produzcan en servicios esenciales de la comunidad debe existir proporción entre los sacrificios que se impongan a los huelguistas y los que padezcan los usuarios de aquéllos (STC 26/1981, fundamento jurídico 15). El mantenimiento de los servicios (STC 33/1981 , fundamento jurídico 4.º), no puede significar en principio el funcionamiento normal del servicio (SSTC 51/1986 , fundamento jurídico 5.º; 53/1986 , fundamento jurídico 3.º) y el interés de la comunidad debe ser perturbado por la huelga sólo hasta extremos razonables (STC 51/1986 , fundamento jurídico 5.º).

e) En fin, procede destacar lo señalado por el Tribunal Constitucional en STC 183/2006, de 19 de junio, que en su fundamento jurídico 6º se expresa en los siguientes términos: "Por otra parte, debe significarse que la norma preconstitucional que todavía en el momento actual sigue utilizándose como base para el establecimiento por la autoridad gubernativa de las limitaciones del concreto ejercicio del derecho de huelga en garantía del mantenimiento de los servicios esenciales, esto es, el artículo 10.2 Real Decreto-ley 17/1977, de 4 de marzo, sobre relaciones de trabajo, establece elementos de rigor no siempre debidamente atendidos y, desde luego, no respetados en este caso. En efecto, el supuesto de hecho en que pueden imponerse medidas limitadoras se compone de dos elementos: uno, la calificación del servicio ("servicios públicos o de reconocida e inaplazable necesidad") y otro, de carácter circunstancial ("y concurren circunstancias de especial gravedad"), que debe concurrir en ambos términos de la alternativa del primer elemento. No basta así con la calificación del servicio para justificar las medidas limitativas, sino que éstas, en su caso, deben ajustarse a las circunstancias, que deben ser no sólo graves sino de especial gravedad (en este sentido el 6 FJ 18 de la STC 11/1981 tempranamente advirtió que, "en algún

Firmado por:
MARTA ARNEDO HERRERO
JOSE ANTONIO BUIL BORRUEL

Fecha y hora: 17/04/2019 10:12

sentido, el artículo 10 del Real Decreto-ley 17/77 es más estricto que el artículo 28.2 de la Constitución").

TERCERO.- Así pues, en el caso que nos ocupa, se impugna la resolución 39/2019, de 28 de enero, por la que se garantiza el funcionamiento de los servicios mínimos esenciales y se determina el personal preciso para la atención de los mismos de ese organismo autónomo, con motivo de la huelga convocada para los días 30 de enero, 7, 14, 21 y 28 de febrero de 2.019, por entender que se vulnera el derecho a la huelga de los MIR y por la falta de motivación de la que adolece, a juicio del Sindicato de Médicos de Navarra.

En la misma se fijan los servicios mínimos esenciales del personal del SNS-Osasunbidea con motivo de la huelga convocada, y para cuya determinación se atiende, según se indica en dicha resolución: a l carácter ineludible de tales servicios con el objetivo de prestar la atención debida a los ciudadanos. En cuanto a la determinación del personal facultativo necesario para la atención de los servicios mínimos, se refiere al personal facultativo sanitario, incluido el personal en formación, por ser el sector de empleados convocado para la huelga.

El artículo 4 del Real Decreto 127/1984, de 11 de enero, por el que se regula la obtención de títulos de especialidades médicas, dice: "Son Médicos Residentes aquellos que, para obtener su título de Médico Especialista, permanecen en los Centros y en las Unidades Docentes acreditadas un periodo, limitado en el tiempo, de práctica programada y supervisada, a fin de alcanzar, de forma progresiva, los conocimientos y la responsabilidad profesional necesarios para ejercitar de modo eficiente".

Pues bien, entiendo que la resolución impugnada, en la medida que afecta a todos los MIR que prestan servicios tanto en Centros Hospitalarios como en Atención Primaria, sin determinar ponderadamente y de forma individualizada el número de MIR requeridos para garantizar el normal funcionamiento de tales Centros, sin que se haya atendido al carácter limitado en cuanto a su duración temporal, ya que se convocó para 5 jornadas a desarrollar entre los meses de enero y febrero del presente año, vulnera el requisito de la motivación. En efecto, se ha reconocido jurisprudencialmente que la motivación puede ser sucinta, y a la vez suficiente, y que lo relevante es que la resolución administrativa contenga los elementos necesarios para que su destinatario pueda conocer los motivos ficticios y los razonamientos jurídicos que fundamentan el acto administrativo. Ahora bien, de la resolución impugnada no pueden extraerse aquellos factores o criterios que permitan valorar la necesidad y, en su caso, la proporcionalidad de esta medida limitativa del derecho a la huelga de los MIR. No se indica el número de MIR en cada uno de los servicios afectados, ni la plantilla titular de los mismos, los trabajos que no puedan sufrir interrupción o cuya prestación deba mantenerse en algún grado, etc.. imprescindible a la hora de valorar tales servicios y ponderar los diferentes intereses en conflicto. Esta ausencia de la más elemental motivación justificativa constituye un vicio esencial que incide negativamente en el contenido constitucional de derecho de huelga, reconocido en el art. 28.2 de la Constitución. Todo ello, además, unido al carácter de dependencia con que los MIR, en atención a su régimen estatutario de formación, realizan su prestación sanitaria en los diferentes centros., lo que, como señala la STSJ de Navarra, de 30 de octubre de 2.001, supone que "las funciones asistenciales que el MIR presta, autorizadas bajo

la supervisión de los facultativos del Centro, tienen un carácter instrumental al servicio de su formación especializada, y **no tratan de suplir ni complementar las que incumben a los Médicos que integran la plantilla del mismo**, que debe ser suficiente para cubrir sus necesidades asistenciales, por lo que hemos de concluir... que la huelga de los MIR no requiere el establecimiento de servicios mínimos, al no tener otras consecuencias que las docentes y formativas”.

En definitiva, por todo lo anteriormente indicado, al considerar que la resolución impugnada adolece de falta de motivación, y al cuestionarse la posibilidad de que puedan fijarse servicios mínimos a los MIR, de conformidad con la anterior sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Navarra, entiendo que la resolución 39/2019, de 28 de enero vulnera el derecho de huelga previsto en el artículo 28 de la Constitución española, siendo por tanto nula de pleno derecho.

CUARTO.- En cuanto al pago de las costas procesales el art. 139.1 de la LJCA determina que se impondrán a la parte que haya visto rechazadas todas sus pretensiones, salvo que el órgano jurisdiccional aprecie y así lo razone, que el caso presentaba serias dudas de hecho o de derecho. Conforme a tal previsión legal no se impondrán las costas en el caso que nos ocupa, habida cuenta de la especial naturaleza de los derechos y bienes jurídicos discutidos en el procedimiento.

FALLO

ESTIMAR íntegramente el recurso contencioso administrativo para la protección del derecho fundamental a la huelga, interpuesto por el Procurador Sr. Ubillos Minondo, en nombre y representación de SINDICATO MÉDICO DE NAVARRA, contra la Resolución 39/2019, de 28 de enero, del Directo Gerente del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea por la que se garantiza el funcionamiento de los servicios mínimos esenciales y se determina el personal preciso para la atención de los mismos de ese organismo autónomo, con motivo de la huelga convocada para los días 30 de enero, 7, 14, 21 y 28 de febrero de 2.019, **DECLARO** la nulidad del mismo por vulnerar el derecho de huelga previsto en el artículo 28.2 de la Constitución española.

Todo ello sin hacer imposición en cuanto al pago de las costas procesales.

Notifíquese esta sentencia a las partes y al Ministerio Fiscal, haciéndoles saber que contra la misma cabe recurso de apelación ante la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra que, en su caso, deberá interponerse ante este mismo Juzgado dentro de los quince días siguientes al de la notificación de esta resolución.

Llévese el original al libro de sentencias.

Por esta mi sentencia, de la que se expedirá testimonio para incorporarlo a las actuaciones, lo pronuncio, mando y firmo

Firmado por:
MARTA ARNEDO HERRERO
JOSE ANTONIO BUIL BORRUEL

Fecha y hora: 17/04/2019 10:12

Doc. Electrónico garantizado con firma electrónica. Dirección verificación: https://sedejudicial.navarra.es/	Firmado por: MARTA ARNEDO HERRERO JOSE ANTONIO BUIL BORRUEL
Código Seguro de Verificación 3120145001-557c951fc9bfe9886208440badf965cbct7AA==	Fecha y hora: 17/04/2019 10:12

PUBLICACION.- Leída y publicada fue la anterior sentencia por el Sr. Juez que la suscribe, estando celebrando Audiencia Pública en el día de su fecha, por ante mí el Letrado de la Administración de Justicia, de lo que doy fe.