



Roj: **STSJ MU 982/2026 - ECLI:ES:TSJMU:2026:982**

Id Cendoj: **30030330022026100235**

Órgano: **Tribunal Superior de Justicia. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Murcia**

Sección: **2**

Fecha: **28/05/2026**

Nº de Recurso: **3/2025**

Nº de Resolución: **245/2026**

Procedimiento: **Derechos Fundamentales**

Ponente: **FRANCISCO JAVIER KIMATRAI SALVADOR**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

SECCIÓN 2ª DE LA SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE MURCIA

MURCIA

SENTENCIA: 00245 / 2026

SERVICIO COMÚN TRAMITACION TRIBUNAL SUPERIOR JUSTICIA - REGIÓN MURCIA

Teléfono: 0034968242850

Equipo/usuario: AFJ

Modelo: N11610 SENTENCIA ART. 121.3 LJCA

PALACIO DE JUSTICIA, RONDA DE GARAY,

Correo electrónico:SCT.TSJ.REGIONDEMURCIA@JUSTICIA.ES

N.I.G:30030 33 3 2025 0000701

Procedimiento:DF DERECHOS FUNDAMENTALES 0000003 / 2025

Sobre:DERECHOS FUNDAMENTALES

De.SINDICATO MEDICO DE MURCIA-CESM REGION DE MURCIA

ABOGADOELOY CANOVAS BAÑOS

PROCURADORDª. MARIA ELISA CARLES CANO-MANUEL

Contra.CONSEJERIA DE ECONOMIA, HACIENDA, FONDOS EUROPEOS Y TRANSFORMACION DIGITAL, CONSEJERIA DE EMPRESA EMPLEO Y ECONOMIA SOCIAL DE LA REGION DE MURCIA, MINISTERIO FISCAL

ABOGADOLETRADO DE LA COMUNIDAD, LETRADO DE LA COMUNIDAD

PROCURADOR

RECURSO DERECHOS FUNDAMENTALES Núm. 3/2025

SENTENCIA Núm. 245/2026

LA SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL

TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE LA REGIÓN DE MURCIA

SECCIÓN SEGUNDA

Compuesta por los Ilmos. Sres.:

Don José María Pérez-Crespo Payá

Presidente

Don Juan Manuel Marín Carrascosa
Don Francisco Javier Kimatrai Salvador
Magistrados

Ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

La siguiente

SENTENCIA N.º 245/26

En Murcia, a veintiocho de mayo de dos mil veintiséis.

En el RECURSO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO n.º 3/2025 tramitado por las normas relativas al procedimiento especial para la protección de Derechos Fundamentales, y referido a:

1.- La Orden de 30 de septiembre de 2025 de la Consejería de Economía, Hacienda, Fondos Europeos y Transformación Digital, sobre garantías de prestación de servicios mínimos en la Administración Pública de la Región de Murcia y

2.- La Orden de la Consejería de Empresa, Empleo y Economía Social, por la que se establecen servicios mínimos en las huelgas convocadas por la Confederación Española de Sindicatos Médicos, CESM, y por la Organización Sindical A. Avanza Sindicato Médico de la Región de Murcia- CESM. Asesoría Jurídica Médica, para el próximo 3 de octubre, de las 0 horas a las 24 horas, y en su caso para futuras jornadas de paro legalmente convocadas, afectando al colectivo médico y demás facultativos de la Región de Murcia, pertenecientes al personal sanitario del grupo A1 (SNS). (BORM N.º 228 de 2 de octubre de 2025).

Parte Demandante:

SINDICATO MEDICO DE MURCIA - CESM REGION DE MURCIA representado por la procuradora Sra. Carles Cano-Manuel y asistido por el letrado Sr. Cánovas Baños.

Parte demandada:

Consejería de Empleo, Empresa y Economía Social asistido y representado por el Sr. Letrado de sus Servicios Jurídicos.

Pretensión deducida en la demanda:

Solicita que previo los trámites legales se dicte sentencia estimando el recurso, anulando las resoluciones impugnadas y declarar que no existe motivación que justifique el establecimiento de los servicios mínimos en los términos indicados y que estos son abusivos, suponiendo una violación del derecho fundamental de huelga y condenando a la administración demandada al pago de las costas judiciales en los términos solicitados dada la evidente temeridad y mala fe de la Administración demandada

Siendo Ponente el Ilustrísimo Sr. Magistrado D. Fco. Javier Kimatrai Salvador, quien expresa el parecer de la Sala.

I.- ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El escrito de interposición del recurso contencioso administrativo se presentó el 10 de octubre de 2025, y admitido a trámite, y previa reclamación y recepción del expediente, la parte demandante formalizó su demanda deduciendo la pretensión a que antes se ha hecho referencia.

SEGUNDO.- La parte demandada se ha opuesto pidiendo la desestimación de la demanda, por ser ajustada al Ordenamiento Jurídico la resolución recurrida.

TERCERO.- Ha habido recibimiento del proceso a prueba, con el resultado que consta en las actuaciones y cuya valoración se hará en los fundamentos jurídicos de la presente resolución.

CUARTO.- Después de evacuarse el trámite de conclusiones se señaló para la votación y fallo el día 15 de mayo de 2026.

II.- FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Objeto del recurso contencioso administrativo.

Son objeto del presente recurso contencioso administrativo seguido por los trámites del procedimiento especial para la protección de los Derechos Fundamentales los siguientes;

1.- La Orden de 30 de septiembre de 2025 de la Consejería de Economía, Hacienda, Fondos Europeos y Transformación Digital, sobre garantías de prestación de servicios mínimos en la Administración Pública de la Región de Murcia y

2.- La Orden de la Consejería de Empresa, Empleo y Economía Social, por la que se establecen servicios mínimos en las huelgas convocadas por la Confederación Española de Sindicatos Médicos, CESM, y por la Organización Sindical A. Avanza Sindicato Médico de la Región de Murcia- CESM. Asesoría Jurídica Médica, para el próximo 3 de octubre, de las 0 horas a las 24 horas, y en su caso para futuras jornadas de paro legalmente convocadas, afectando al colectivo médico y demás facultativos de la Región de Murcia, pertenecientes al personal sanitario del grupo A1 (SNS). (BORM N.º 228 de 2 de octubre de 2025).

SEGUNDO.- Alegaciones de la parte actora.

Por la parte actora se interpone demanda para la protección del Derecho fundamental de Huelga y arguye como motivos en que sustenta su impugnación los siguientes;

1.- Vulneración del Derecho fundamental de Huelga por falta de proporcionalidad de los Servicios Mínimos.

El primer y principal motivo de impugnación reside en la vulneración del derecho de huelga como consecuencia del carácter desproporcionado de los servicios mínimos establecidos. La demanda sostiene que los porcentajes fijados resultan excesivos, alcanzando en determinados ámbitos el 100% de la actividad ordinaria, lo que en la práctica impide el ejercicio efectivo del derecho fundamental.

Se argumenta que la Administración no se ha limitado a garantizar el mantenimiento de servicios esenciales, sino que ha tratado de asegurar el funcionamiento normal del sistema sanitario, lo cual es incompatible con la naturaleza del derecho de huelga. En particular, en sectores como atención primaria, salud mental y consultas hospitalarias se establecen niveles de cobertura superiores incluso a los de domingos o festivos, lo que evidencia una alteración del equilibrio exigido por la jurisprudencia constitucional.

Asimismo, se destaca que la referencia utilizada por la Administración -la actividad ordinaria en día laborable- es inadecuada, pues debería atenderse a parámetros propios de días de funcionamiento reducido, como fines de semana o festivos. La consecuencia de esta actuación es el vaciamiento material del derecho de huelga, privándolo de su función como instrumento de presión legítima.

2.- Falta de motivación suficiente de los actos administrativos.

El segundo motivo de impugnación se centra en la ausencia de motivación suficiente en las órdenes recurridas. La parte actora sostiene que, al tratarse de una limitación de un derecho fundamental, la Administración está sujeta a un deber reforzado de motivación que no se ha cumplido.

Las resoluciones se limitan a realizar menciones genéricas a la necesidad de garantizar los servicios esenciales, sin explicar los criterios concretos seguidos para fijar los servicios mínimos ni justificar los porcentajes establecidos. No se aportan datos técnicos, numéricos o estadísticos que permitan entender la decisión adoptada.

La doctrina del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo exige que la motivación permita identificar los intereses en conflicto, los criterios de ponderación utilizados y la necesidad concreta de los niveles fijados. La ausencia de estos elementos impide el control jurisdiccional de la medida y determina su nulidad, al vulnerar el contenido esencial del derecho de huelga

3.- Ausencia de análisis individualizado de las necesidades asistenciales.

El tercer motivo de impugnación se refiere a la inexistencia de un análisis real y detallado de las necesidades asistenciales. La demanda pone de manifiesto que no se ha realizado un estudio previo que determine qué servicios deben mantenerse y con qué intensidad durante la huelga.

No se especifica el número de profesionales necesarios por áreas de salud, ni por especialidades, ni se distingue entre distintos tipos de servicios. Tampoco se identifican las actividades que resultan imprescindibles frente a aquellas que pueden ser temporalmente suspendidas.

Esta falta de individualización impide verificar la adecuación de la medida, ya que la fijación de servicios mínimos debe basarse en una ponderación concreta de las circunstancias de la huelga, su duración, su alcance y su incidencia real sobre los servicios afectados. La utilización de criterios genéricos o la reproducción de decisiones anteriores sin adaptación al caso concreto revela la arbitrariedad de la actuación administrativa.

4.- Reiteración de actuaciones ya declaradas nulas por la Jurisdicción.

La demanda recuerda que el Tribunal Superior de Justicia de Murcia anuló en 2021 decretos de servicios mínimos dictados en relación con la huelga de 2020 por falta de motivación y desproporcionalidad.

A pesar de dichos precedentes, la Administración ha vuelto a establecer servicios mínimos en condiciones sustancialmente idénticas, sin incorporar los criterios jurisprudenciales ya fijados. Esta reiteración pone de manifiesto una actuación consciente de la ilegalidad y refuerza la pretensión de nulidad de las resoluciones impugnadas.

Asimismo, esta conducta justifica, según la parte actora, la imposición de costas a la Administración e incluso la posible exigencia de responsabilidades adicionales, dada la persistencia en una práctica ya invalidada judicialmente.

5.- Incumplimiento del principio de proporcionalidad como parámetro autónomo.

El quinto motivo desarrolla el principio de proporcionalidad como criterio autónomo de control de la actuación administrativa. La jurisprudencia exige que los servicios mínimos se limiten a lo estrictamente indispensable para garantizar los servicios esenciales, sin suprimir ni vaciar el derecho de huelga.

En el presente caso, la fijación de porcentajes elevados y homogéneos, sin distinguir adecuadamente entre servicios urgentes y ordinarios, evidencia que no se ha realizado la necesaria ponderación entre los intereses en conflicto. La medida resulta por ello excesiva y no necesaria.

Se insiste en que la huelga no tiene carácter continuo, sino que se limita a jornadas concretas, lo que refuerza la exigencia de ajustar los servicios mínimos a parámetros más reducidos, similares a los de días festivos. La falta de adecuación revela el incumplimiento del principio de proporcionalidad.

6.- Carga de la prueba en el procedimiento de protección de Derechos Fundamentales.

El último motivo se refiere a la distribución de la carga de la prueba en el procedimiento de tutela de derechos fundamentales. La parte actora sostiene que ha aportado indicios suficientes de la vulneración del derecho de huelga, lo que desplaza a la Administración la obligación de justificar de manera objetiva y razonada la medida adoptada.

Sin embargo, en el expediente administrativo no consta ninguna justificación concreta que avale los servicios mínimos fijados. No se aportan estudios, informes ni datos que permitan verificar la necesidad de la medida, ni su proporcionalidad.

Esta ausencia de soporte probatorio determina que la medida no cumpla las exigencias constitucionales, ya que corresponde a la Administración acreditar que la restricción del derecho fundamental resulta necesaria y adecuada.

TERCERO.- Contestación a la Demanda de la CARM y del Ministerio Fiscal.

Por parte de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia se efectúa contestación a la demanda arguyendo como motivos de oposición a la pretensión de la actora los siguientes;

1.- Inadmisibilidad de la actora respecto de la Orden recurrida relativa a los centros concertados.

La tesis de la Administración parte del ámbito subjetivo de la convocatoria de huelga realizada por el sindicato CESM, que se circunscribía exclusivamente al personal sanitario del grupo A1 del Sistema Nacional de Salud. Sobre esta base, se afirma que los centros concertados no forman parte de dicho sistema, por lo que el colectivo afectado por la Orden que regula sus servicios mínimos no coincide con el ámbito personal definido por la convocatoria sindical.

A partir de esta delimitación, la Administración sostiene que la legitimación de los sindicatos, aun siendo amplia, no es ilimitada, sino que viene determinada por el ámbito de los intereses colectivos cuya defensa asumen. En este caso, dicho ámbito queda fijado por la propia convocatoria de huelga, de modo que el sindicato carecería de interés legítimo para impugnar medidas que afectan a trabajadores ajenos a dicho ámbito subjetivo, especialmente cuando pertenecen a entidades o centros que no integran el sistema público sanitario y han sido convocados por una organización sindical distinta.

En consecuencia, se interesa la inadmisión de la demanda en relación con la Orden de centros concertados, si bien se solicita con carácter subsidiario su desestimación en caso de que la Sala no aprecie esta excepción.

Como motivos de fondo arguye los que siguen:

Falta de fundamentación de la demanda.

La Administración inicia su oposición reprochando a la parte actora la insuficiencia argumental de la demanda. Sostiene que ésta se limita a enunciar, de manera genérica, que los servicios mínimos son desproporcionados y carecen de motivación, pero sin identificar de forma concreta cuáles son los aspectos que incurren en tales vicios ni aportar elementos que permitan su valoración.

En este sentido, se subraya que la alegación de desproporción no puede formularse de manera abstracta, sino que requiere una mínima concreción que permita confrontar los servicios mínimos establecidos con las exigencias del caso. La ausencia de dicha concreción convierte la impugnación en una crítica global e indiferenciada, que no distingue entre los distintos ámbitos asistenciales ni razona en qué medida cada uno de ellos vulneraría el derecho de huelga.

De este modo, la Administración viene a sostener que la demanda incurre en una especie de negación implícita de la propia institución de los servicios mínimos, al no ofrecer una alternativa razonada ni delimitar el alcance de su impugnación, lo que debilita sustancialmente su capacidad de desvirtuar la presunción de legalidad de las resoluciones administrativas.

2.- Motivación suficiente de las resoluciones recurridas.

Frente a la alegación de falta de motivación, la Administración sostiene que las órdenes impugnadas contienen una motivación suficiente, aunque ésta pueda calificarse de sucinta en su formulación.

Para justificar esta afirmación, se argumenta que la motivación no debe analizarse únicamente a partir del texto formal de la orden, sino en el conjunto del procedimiento administrativo. En particular, se destaca que, con carácter previo, se trasladó a los comités de huelga una propuesta motivada de servicios mínimos, en la que se explicaban los criterios utilizados, sin que se formularan alegaciones o contrapropuestas por parte de éstos.

Asimismo, se subraya que la motivación incorpora referencias a factores relevantes para la fijación de los servicios mínimos, tales como la extensión territorial y personal de la huelga, su duración y, especialmente, la necesidad de garantizar la atención sanitaria como servicio esencial. Se insiste en que la finalidad de estas medidas es evitar perjuicios graves a la salud de la población, lo que constituye un objetivo constitucionalmente legítimo y relevante.

3.- Proporcionalidad de los Servicios Mínimos.

El tercer motivo constituye el eje central de la oposición y se dirige a desvirtuar la alegación de desproporción. La Administración sostiene que los servicios mínimos fijados no solo son proporcionados, sino que pueden calificarse como auténticamente mínimos en atención a la naturaleza de las prestaciones sanitarias afectadas.

Para fundamentar esta afirmación, se realiza un análisis por ámbitos asistenciales. En atención primaria se justifica la fijación de un número reducido de facultativos, considerándolo el mínimo imprescindible para garantizar la atención urgente y el seguimiento de pacientes crónicos o en situación terminal, cuya asistencia no puede interrumpirse sin generar riesgos graves.

En el ámbito hospitalario, la Administración pone el acento en la naturaleza de las prestaciones afectadas para justificar el mantenimiento del cien por cien de la actividad en determinadas unidades. Así, se destacan servicios como la diálisis, cuya periodicidad resulta vital, o los tratamientos oncológicos, la radioterapia y la cirugía urgente, en los que concurren tanto la gravedad de las patologías como la imposibilidad de aplazamiento. También se incluyen en esta categoría los tratamientos del hospital de día y determinadas funciones de farmacia relacionadas con terapias no demorables.

En cuanto a las unidades de cuidados intensivos y reanimación, se resalta la gravedad de los pacientes atendidos y la necesidad de continuidad asistencial, lo que impide cualquier reducción significativa de efectivos. En salud mental, se considera imprescindible la presencia de al menos un facultativo por centro para atender situaciones críticas o de descompensación. Y en el ámbito de urgencias, tanto hospitalarias como extrahospitalarias, se justifica la cobertura total por la naturaleza imprevisible e inmediata de la demanda asistencial.

4.- Justificación inherente a los servicios por su naturaleza.

La Administración introduce de forma relevante la idea de que, en determinados supuestos, la propia naturaleza del servicio constituye justificación suficiente de los servicios mínimos fijados.

Así ocurre, especialmente, en aquellos ámbitos caracterizados por la urgencia o la no demorabilidad de la prestación, como las urgencias, la atención en UCI, la diálisis o los tratamientos oncológicos. En estos casos,

se sostiene que la necesidad de mantener la actividad se impone por sí misma, ya que la falta de atención inmediata puede generar consecuencias irreversibles para la vida o la salud de los pacientes.

Desde esta perspectiva, la proporcionalidad no exige una ponderación compleja en cada caso, sino que deriva directamente de la naturaleza de las prestaciones, lo que permite afirmar que los servicios mínimos "se justifican por sí mismos" en tales supuestos

5.- Falta de impugnación de los servicios mínimos en centros concertados.

Incluso en el supuesto de que se rechazara la causa de inadmisibilidad, la Administración formula un motivo adicional de oposición respecto de los centros concertados.

Se sostiene que la demanda no contiene ninguna argumentación específica dirigida contra los servicios mínimos establecidos en dicho ámbito, ni identifica los vicios en que incurrirían. Esta ausencia de crítica concreta supone, a juicio de la demandada, trasladar indebidamente al tribunal y a la parte demandada la carga de construir la impugnación.

Por ello, se defiende que la pretensión anulatoria relativa a esta Orden debe ser desestimada por falta de fundamentación, al no cumplir con las exigencias mínimas de argumentación propias del proceso contencioso-administrativo.

Contestación a la demanda por parte del Ministerio Fiscal.

Por parte del Ministerio Fiscal se efectúa contestación a la demanda en la que tras recordar la jurisprudencia existente en materia de protección del Derecho fundamental de Huelga, indica respecto del caso concreto que los argumentos de los recurrentes, pues las Resoluciones impugnadas no contienen una motivación de ninguna clase, ni siquiera sucinta, de las características de la huelga convocada ni de la necesidad de los servicios a prestar, ni justificación de los puestos de trabajo que es necesario mantener en servicios durante la jornada de huelga, por lo que no nos está posibilitando acceder en las debidas condiciones al examen de si las medidas adoptadas cumplen los tres requisitos citados, sin que los recurrentes, en cuanto Sindicatos encargados de velar por los derechos de los trabajadores puedan conocer si esos servicios mínimos son efectivamente imprescindibles o, por el contrario, hay un menoscabo del derecho de huelga.

No puede a su entender, estimarse la Parte Dispositiva de las Resoluciones impugnadas como una justificación suficiente de las prestaciones de servicios necesarias, o, dicho de otra forma, no cabe admitir una motivación implícita o un depósito de confianza en la probidad de las medidas adoptadas, pues la lógica del conflicto laboral exige que cada una de las partes cumpla lealmente con sus obligaciones. Por todo lo expuesto, se interesa la estimación del recurso.

CUARTO.- Causa de inadmisibilidad relativa a la falta de legitimación activa.

Se arguye por la demandada que dada cuenta que la convocatoria de la actora se refiere exclusivamente al personal sanitario del Servicio Nacional de Salud lo que excluye los centros concertados. Entiende que la legitimación del sindicato viene dado por el ámbito subjetivo de convocatoria de la huelga y habiendo quedado circunscrito al Sistema Nacional de Salud, no ostenta legitimación para recurrir la orden relativa a los servicios mínimos de los centros concertados.

A nuestro juicio, el examen de la cuestión debe hacerse atendiendo a la convocatoria de huelga que efectuó la demandante y que motivó el dictado de las ordenes recurridas.

En su solicitud genérica presentada a la Comunidad Autónoma, Pg 5/46 del EA se indicaba lo siguiente

"Que, en mi condición de Presidente Sindicato Médico de la Región de Murcia, y en nombre y representación de la Confederación Española de Sindicatos Médicos (CESM), y como miembros del Comité de Huelga legalmente constituido, comparecemos para comunicar formalmente la convocatoria de una jornada de huelga legal en el ámbito sanitario público, prevista para el día 3 de octubre de 2025, en el marco del conflicto colectivo abierto frente al Ministerio de Sanidad. La huelga afecta a todo el personal médico y facultativo (grupo A1 del SNS), con independencia de su régimen jurídico o modalidad de contratación, incluido el personal en formación sanitaria especializada, y se extiende a todo el territorio nacional, incluyendo los centros y profesionales del Servicio Murciano de Salud, al tratarse de servicios esenciales para la comunidad cuya prestación está sujeta a regulación estatutaria estatal y autonómica".

A esa solicitud genérica se adjuntaba la Convocatoria de Huelga realizada ante el Ministerio de Sanidad en la que respecto del ámbito subjetivo destinatario de la huelga se expresaba,

"SEGUNDO.- Que, tras diversos incidentes, en los que se ha pretendido cercenar el derecho de huelga del personal médico y facultativo del SNS, se reitera y en su caso aclara que el personal convocado es:

"5º.- El ámbito subjetivo de la huelga es todo el personal sanitario del grupo A1 del Sistema Nacional de Salud, cualquiera que sea su modalidad de contratación, estatutaria, funcionarial o laboral (incluido el personal de formación sanitaria especializada) y cualquiera que sea la modalidad de gestión, lo que incluye centros propios, concertados, consorcios, empresas públicas, etc..."

6º.- El ámbito territorial de la huelga es el del todo el Estado Español y a todo el personal médico y facultativo que le sea aplicable directa o supletoriamente la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de salud."

? Por tanto, se encuentran también convocados los funcionarios dependientes del Servicio Navarro de Salud.

? Por tanto, se encuentran también convocados todos los médicos y facultativos internos residentes.

? Por tanto, se encuentran también convocados todos los médicos y facultativos de sistemas de gestión privada del servicio público de salud de todas las comunidades autónomas, sea cual sea la relación jurídica que ostente, laborales, estatutarios, funcionarios, etc...

? Por tanto, también se encuentran convocados, los médicos y facultativos que presten servicios en los hospitales y centros dependientes del Ministerio de Defensa.

En definitiva, conforme a la comunicación original, TODO médico y facultativo del SISTEMA NACIONAL DE SALUD, sin excepción alguna".

A juicio de la Sala, a la vista de las aclaraciones que la propia comunicación de huelga efectuaba al ámbito subjetivo de la misma, creemos que debe considerarse incluido dentro de la misma al personal propio de los centros concertados, toda vez que como indicamos se llamó a la huelga a todos los facultativos y médicos de sistemas de gestión privada del servicio público de salud de las Comunidades Autónomas lo que a nuestro juicio solventa cualquier duda que pudiera haber sobre si la convocatoria en los términos exactamente realizados incluía o no los centros concertados.

En consecuencia y teniendo en cuenta que es ese el motivo por el que la demandada discute la legitimación activa de la actora y no discute que pueda tener intereses legítimos colectivos dentro del ámbito concertado, entendemos que procede el rechazo de la causa de inadmisibilidad, en este punto, cabría añadir que incluso la orden relativa a los centros concertados tiene en cuenta la solicitud de huelga efectuada por la hoy actora para el dictado de la propia orden razón por la que creemos que eso ahonda en que la huelga iba también dirigida a aquellos centros.

QUINTO.- Resolución de la controversia de fondo.

El objeto del presente recurso contencioso administrativo lo constituyen dos órdenes diferentes dictadas como consecuencia de la convocatoria de huelga realizada por la actora, además de por el sindicato Avanza que no es recurrente aquí.

Se examinarán por separado.

La Orden de 30 de septiembre de 2025 de la Consejería de Economía, Hacienda, Fondos Europeos y Transformación Digital, sobre garantías de prestación de servicios mínimos en la Administración Pública de la Región de Murcia.

En materia de servicios mínimos en el disponiendo segundo, la citada orden se remite a los acordados en la Orden de 16 de mayo de 2025, posteriormente modificada por la Orden de 10 de junio de 2025 como el resto de las disposiciones contenidas en dicha orden.

Como indica la demandante se trata de una remisión in toto a lo contenido en aquella orden sin que la recurrida ahora contenga una regulación específica, diferente ni motivación al margen de lo contenido en aquella.

Sobre esta cuestión debemos remitirnos al contenido de la Sentencia de esta Sala que ha anulado los servicios mínimos fijados por las ordenes de 16 de mayo de 2025 y de 10 de junio de 2025 siendo firme la citada Sentencia.

En aquella Sentencia estimatoria de 15 de diciembre de 2025, acordábamos la anulación de los servicios mínimos fijados por absoluta falta de motivación, con base a la doctrina jurisprudencial exigible y a la doctrina constitucional y del Tribunal Supremo existente al respecto.

Allí dijimos,

"La motivación es meramente aparente. No se ofrece ningún dato concreto. Se reseña lo evidente, esto es, que debe garantizarse el derecho a la integridad física y a la vida, con especial atención a las urgencias hospitalarias y extra-hospitalarias, las cirugías urgentes y no demorables, las oncológicas, las unidades de diálisis y aquellas

otras unidades o servicios, complementarios a los anteriores, que deben garantizar que esa actividad mínima disponga de adecuada cobertura asistencial, como puede ser las unidades de reanimación, las unidades de cuidados intensivos o los dispositivos del centro regional de hemodonación. Nadie discute que esas unidades deben estar atendidas, pero cabe pensar que también están atendidas los sábados, domingos y festivos.

Por otro lado, en "ATENCIÓN PRIMARIA", los servicios mínimos que se fijaron en la Orden de 16 de mayo de 2025 eran los propios de un sábado, en tanto que en la Orden de 10 de junio de 2025, sin que conste ninguna motivación para ello, como servicios mínimos en Atención en Equipos de Atención Primaria (EAP y consultorios), se fijan en jornada de mañana: 2 médicos de familia y 1 Pediatra y en jornada de tarde: 1 médico de familia; lo que parece restringir más el personal que puede ejercer el derecho de huelga respecto al establecido en la Orden de 16 de mayo anterior.

No obstante, sí que existe en la Orden de 10 de junio verdadera reducción del personal destinado a servicios mínimos en atención hospitalaria, pasando a considerarse todos los servicios del hospital como si fuese un festivo. Ahora bien, se establece una excepción, las unidades tales como diálisis, consultas de oncología, cirugía oncológica, urgente y no demorable; radioterapia, tratamientos en hospital de día y farmacia (preparación y dispensación de quimioterapia, u otros tratamientos no demorables), que se mantendrán el servicio como jornada habitual (100 %) de la actividad; así como las unidades de UCI y reanimación, que mantendrán la actividad necesaria para garantizar la actividad quirúrgica oncológica, urgente y no demorable.

Puede entenderse debidamente justificado la asignación de efectivos en la Orden de 10 de junio de 2025 para Salud Mental, ya que lo limita a un solo facultativo, lo que parece un mínimo para atender el servicio público asistencial; al menos 1 persona. Lo contrario sería dejar el servicio completamente desasistido. Ahora bien, otros servicios mínimos, como los denominados "Servicios Complementarios", establece para el Centro Regional de Hemodonación, 3 médicos generales, 2 hematólogos de mañana y 1 guardia localizada, no existiendo ninguna explicación técnica que justifique este número de facultativos para atender el servicio, de modo que no puede valorarse su proporcionalidad.

Cabe añadir que la razón de esta falta de motivación parece evidente y se apunta en el escrito de demanda. No existe ningún informe de carácter técnico del Servicio Murciano de Salud. Existen informes previos de carácter normativo y jurídico, pero no técnico. Así, las Órdenes recurridas carecen de la necesaria motivación que justifique la proporcionalidad de los servicios mínimos acordados y deben ser anuladas.

Esta Sala ha resuelto supuestos similares, como expone la demanda, entre otras, en Sentencia n.º 290/ 2021 , DF 10/2020, de 19 de mayo de 2021 , que sobre la motivación de los servicios mínimos dice:

"(..)

Con respecto a la motivación, el Tribunal Constitucional, en distintas sentencias, ha venido indicando el deber de motivación que atienda a las circunstancias concretas de la convocatoria y que tiene que tratarse de una motivación ex ante, exponiendo los criterios o razones que sustentan las medidas acordadas y expliquen la necesidad de dichos servicios para garantizar el mantenimiento de los servicios esenciales de la comunidad; destacando, entre otras, en la sentencia de 16 de enero de 1985 , que la carga de probar que las medidas acordadas son las adecuadas corresponde a la Administración al producirse una limitación de derechos básicos que la Constitución reconoce a los ciudadanos.

Así la sentencia del TSJ del País Vasco n.º 197/19 de 11 de abril , F. cuarto- que señala: La doctrina tanto constitucional como jurisprudencial en relación con la exigencia de motivación se ha expuesto ampliamente en el escrito de demanda, por lo que nos limitamos a citar la STSJPV de 28.9.11 (rec. 1221/2011), en relación con el concepto "causalización" o motivación de los servicios mínimos:

No es preciso reiterar el criterio que se viene manteniendo por el TS en relación con la llamada "causalización". La STS 11.3.09 (rec. 3784/05) dice: " Sobre la "causalización" o motivación de los servicios mínimos, esta Sala viene declarando que se cubrirá satisfactoriamente el canon constitucionalmente exigible para la validez de dichos servicios mínimos cuando se cumpla con esta doble exigencia.

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

Y, en segundo lugar, que se precisen también los factores y criterios que han sido utilizados para llegar al concreto resultado plasmado en los servicios mínimos que hayan sido fijados.

Y como señala la sentencia n.º 1264/2021, de 19 de marzo, de la Sala de lo Contencioso-administrativo del TSJ de Cataluña, en un supuesto muy semejante al que aquí nos ocupa y dictada también con motivo de la aprobación de los servicios mínimos en la huelga del personal MIR en los meses de septiembre y octubre de 2020, el Tribunal Constitucional, en la sentencia 45/2016, de 14 de marzo , ha indicado que

los servicios mínimos han de ser fijados por la autoridad gubernativa, siendo imprescindible "ponderar las concretas circunstancias concurrentes en la huelga, así como las necesidades del servicio y la naturaleza de los derechos o bienes constitucionalmente protegidos sobre los que aquélla repercute, de modo que exista una razonable proporción entre los sacrificios impuestos a los huelguistas y los que padezcan los usuarios de los servicios esenciales" (STC 148/1993, de 29 de abril , FJ 5). Asimismo, en atención a la doctrina constitucional que requiere la exigencia de motivación en las medidas restrictivas de un derecho constitucional (STC 26/1981, de 17 de julio , FJ 14), hemos venido entendiendo que ese acto de la autoridad gubernativa por el que determina las prestaciones mínimas ha de estar adecuadamente motivado, debiendo hacer explícitos, siquiera sea sucintamente, los factores o criterios seguidos para fijar el nivel de tales servicios, "siendo insuficientes a este propósito las indicaciones genéricas que pueden predicarse de cualquier conflicto o de cualquier actividad, y de las cuales no quepa inferir criterio para enjuiciar la ordenación y la proporcionalidad de la restricción que al ejercicio del derecho de huelga se impone" (por todas, STC 193/2006, de 19 de junio , FJ 2).

Y la sentencia del Tribunal Supremo, también citada por el TSJ de Cataluña, de 27 de mayo de 2016, establece que "la validez de los servicios mínimos depende en último término de lo siguiente: que el contraste entre, de un lado, el sacrificio que para el derecho de huelga significan tales servicios mínimos y, de otro, los bienes o derechos que estos últimos intentan proteger, arroje como resultado que aquel sacrificio sea algo inexcusable o necesario para la protección de esos otros bienes o derechos, o de menor gravedad que el quebranto que se produciría de no llevarse a cabo los servicios mínimos " (sentencias de esta Sala de 8 de marzo de 2013, dictada en el recurso de casación núm. 3517/2011 y de 14 de diciembre de 2015, dictada en el recurso de casación núm. 989/2014).

Es evidente que esa ponderación exige del órgano administrativo competente la correspondiente individualización y la inclusión en su decisión de un razonamiento suficiente sobre la necesidad del concreto porcentaje de servicios mínimos que ha de establecerse para garantizar la protección del correspondiente servicio esencial para la comunidad....la Administración debe explicitar suficientemente que resulta proporcionado el contraste entre el sacrificio del derecho de huelga (que se limita o restringe con aquellos servicios mínimos) y la necesaria protección de los bienes o derechos que, por su carácter esencial, deben ser salvaguardados y garantizados."

De acuerdo con la jurisprudencia, se exige que se expongan los criterios en virtud de los cuales se ha llegado a identificar los servicios como esenciales, y que se determine quiénes han de asegurarlos, que se precisen los factores de hecho y los criterios que han sido utilizados para llegar al concreto resultado en los servicios mínimos fijados, indicando cuáles son los hechos y los estudios concretos tenidos en cuenta para determinar el número de personas que se requiere para que queden garantizados. (...)"

Como ya hemos argumentado, en el supuesto ahora enjuiciado falta la necesaria motivación que justifique la proporcionalidad de los servicios mínimos en tanto que limitadores del derecho fundamental a la huelga.

No se aportan los criterios técnicos que justifican un determinado porcentaje (incluso el 100%) o un número concreto de facultativos que deban atender el correspondiente Servicio, a fin de salvaguardar derechos fundamentales de los pacientes a la vida e integridad física. Es obvio que cualquier huelga de trabajadores que prestan un servicio esencial perjudicará los intereses de los receptores de ese servicio, pero, aun siendo así, deben ponderarse los intereses en conflicto y fijar unos servicios mínimos motivados y proporcionados. En nuestro caso, a falta de una motivación adecuada, no podemos valorar adecuadamente si los servicios mínimos establecidos resultan o no proporcionados.

Procede, en consecuencia, estimar la demanda".

Por lo que se refiere a la Orden de la Consejería de Economía, Hacienda, fondos Europeos y Transformación Digital sobre Servicios Mínimos, la Sala no puede sino referirse a lo ya argumentado por la Sentencia nuestra que anulaba la orden que estipulaba los servicios mínimos respecto del personal sanitario de 16 de mayo de 2025 y modificada el 10 de junio del mismo año.

Allí se indicaba la ausencia de motivación y se constataba una motivación aparente que no cumplía los requisitos constitucional y jurisprudencialmente exigibles.

En el presente caso, nos encontramos ante idéntica situación tanto en la tramitación como en lo relativo a los servicios mínimos a los que se remite la orden ahora impugnada.

En concreto, si examinamos el preámbulo de la orden recurrida, constatamos la ausencia de motivación específica que cumpla las exigencias jurisprudencialmente exigibles.

En la misma se constata la referencia normativa en la que se encuadra la actuación de la Administración demandada, pero no se constata ni la identificación de los intereses de los huelguistas afectados ni los criterios o parámetros seguidos para alcanzar los servicios mínimos después acordados.

No desconocemos que en el expediente obran hasta 3 informes emitidos para la citada orden, estos son el informe de la Directora General de Función Pública; de 25 de septiembre de 2025; el informe normativo de 25 de septiembre de 2025 y el informe de servicios jurídicos de 29 de septiembre de 2025.

En ninguno de ellos se constata la referencia tanto a los intereses de los huelguistas como a los intereses generales de necesaria protección ni tampoco se explicita el criterio seguido para alcanzar los servicios mínimos ahora discutidos.

Es decir, desconocemos por falta de motivación tanto de la orden como de los citados informes que criterios han sido utilizados para la fijación de esos servicios mínimos.

Hemos de referir que en el presente procedimiento, obra como adjunto a un correo electrónico interno, un documento denominado "propuesta del servicio Murciano de Salud de Justificación de Servicios Mínimos de las Convocatorias de Huelga previstas para el 3 de octubre de 2025" emitido por la Dirección General de Recursos Humanos, sin fechar ni firmar del que solo creemos conocer su origen por la marca de agua del documento. En el mismo, se contiene una motivación de los servicios mínimos que se proponen y adjuntan al citado documento.

Cabe advertir que en el correo en el que se remite se indica expresamente que es una propuesta.

Hemos de añadir que la resolución recurrida remite en cuanto a los servicios mínimos a las ordenes de mayo y junio de 2025 que los fijaban y que fueron anuladas por esta Sala en la Sentencia firme dictada en los DDFF 2/2025 . En aquel procedimiento, no existía el referido documento de "propuesta del servicio Murciano de Salud de Justificación de Servicios Mínimos de las Convocatorias de Huelga previstas para el 3 de octubre de 2025".

Pues bien, los servicios mínimos fijados en aquellas ordenes, coinciden exactamente con el contenido de ese documento de propuesta de motivación al que nos venimos refiriendo.

La controversia consiste por tanto en determinar si la existencia de dicho documento (del que por otra parte nada nos dice la demandada) sirve por si sola para justificar la motivación de los servicios mínimos acordados.

A nuestra la respuesta debe ser negativa sobre la base de la Jurisprudencia del Tribunal Supremo al respecto.

En concreto, el TS en la Sentencia de 3 de noviembre de 2010 (Casac. 2610/2009) disponía *"Si es lícito distinguir 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 proceso posterior se pueden alegar para justificar la decisión tomada, ello no implica que la justificación ex post, libere del deber de motivar el acto desde el momento mismo en que éste se adopta, pues la falta de motivación impide precisamente la justa valoración y control material o de fondo de la medida.*

La decisión de la autoridad de la huelga convocada, los intereses que pueden quedar afectados y los trabajos que no pueden sufrir interrupción o cuya prestación debe mantenerse en algún grado, siendo insuficientes a este propósito las indicaciones genéricas que pueden predicarse de cualquier conflicto o de cualquier actividad, y de las cuales no quepa inferir criterio para enjuiciar la ordenación y proporcionalidad de la restricción que al ejercicio de huelga se impone (SSTC 51/1996, de 24 de Abril , FJ 4 ; 53/1996, de 5 de mayo , FJ6 ; 27/1989, de 3 de Febrero , FJ5 ; 43/1990, de 15 de Marzo , FJ5 f); 8/1992, de 16 de Enero, FJ2 c).).

La importancia que tiene aquí la motivación, por estar referida a la limitación de un derecho fundamental, hace que no pueda equipararse a la que debe acompañar a todo acto administrativo, y por ello, que las exigencias dispuestas sobre ella por la jurisprudencia constitucional que ha sido reseñada deben ser observadas muy especialmente."

Pues bien, examinadas las circunstancias del caso concreto respecto de la orden referida, se adviera que la misma ni tan siquiera tiene motivación por referencia a aquella propuesta de motivación, limitándose a ampararse en el informe de función pública, que como decíamos antes ninguna referencia concreta tiene respecto de los criterios seguidos y justificativos de los servicios mínimos acordados.

En cuanto a la Orden de la Consejería de Empresa, Empleo y Economía Social, por la que se establecen servicios mínimos en las huelgas convocadas por la Confederación Española de Sindicatos Médicos, CESM, y por la Organización Sindical A. Avanza Sindicato Médico de la Región de Murcia- CESMcreemos que por idénticos motivos debe ser anulada.

En la misma no se contiene referencia alguna ni a los intereses específicos de los huelguistas ni a los intereses públicos a proteger, como tampoco contiene los criterios seguidos para la fijación de aquellos servicios mínimos.

De igual modo, en la elaboración de dicha orden constan dos informes, págs. 10 y 12 del EA respecto de la misma e igualmente, ninguno de ellos contiene un criterio técnico por virtud del cual se fijan los servicios mínimos para los centros concertados.

Creemos que el recurso debe prosperar respecto de ambas órdenes.

SEXTO.- Costas.

De conformidad con el artículo 139 LJCA la estimación del recurso conlleva la imposición de costas que en este caso limitamos a 500 euros por todos los conceptos IVA excluido, dada cuenta la escasa controversia jurídica del procedimiento y el efecto que pudo ocasionar sobre el día de huelga señalado.

En atención a todo lo expuesto, Y POR LA AUTORIDAD QUE NOS CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

FALLO.

Que debemos estimar y estimamos el recurso interpuesto por la representación de SINDICATO MEDICO DE MURCIA- CESM REGION DE MURCIA frente a

- 1.- La Orden de 30 de septiembre de 2025 de la Consejería de Economía, Hacienda, Fondos Europeos y Transformación Digital, sobre garantías de prestación de servicios mínimos en la Administración Pública de la Región de Murcia y
- 2.- La Orden de la Consejería de Empresa, Empleo y Economía Social, de 2 de octubre de 2025 por la que se fijan los servicios mínimos para la huelga convocada por la actora.

Que anulamos por considerarla no ajustada a derecho y ello con imposición de costas a la demandada al importe de 500 euros por todos los conceptos IVA excluido.

Comuníquese a las partes.

La presente sentencia solo será susceptible de recurso de casación ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, de conformidad con lo previsto en el art. 86.1 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa , siempre y cuando el asunto presente interés casacional según lo dispuesto en el art. 88 de la citada ley . El mencionado recurso de casación se preparará ante esta Sala en el plazo de los 30 días siguientes a la notificación de esta sentencia y en la forma señalada en el art. 89.2 de la LJCA .

En el caso previsto en el art. 86.3 podrá interponerse, en su caso, recurso de casación ante la Sección correspondiente de esta Sala.

Así por esta nuestra sentencia, de la que se llevará certificación a los autos principales, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

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

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