I DISPOSICIONES GENERALES

CONSEJERÍA DE INFRAESTRUCTURAS, TRANSPORTE Y VIVIENDA

ORDEN de 6 de noviembre de 2026 por la que se establecen los servicios mínimos en materia de servicios públicos de transporte regular de uso general de viajeros por carretera, de competencia de la Comunidad Autónoma de Extremadura, con motivo de la convocatoria de huelga general para el día 11 de noviembre de 2026. (2026050127)

Las organizaciones sindicales Comisiones Obreras (CCOO) y Unión General de Trabajadores y Trabajadoras (UGT) han comunicado, mediante escrito conjunto de 16 de octubre de 2026, la convocatoria de una huelga general, que afectará a todas las actividades laborales y funcionariales desempeñadas por los trabajadores y por los empleados públicos de las empresas y organismos establecidos dentro del ámbito geográfico y jurídico del Estado español.

La huelga queda convocada para el día 11 de noviembre de 2026, comenzando a las 0:00 horas y terminando a las 24:00 horas del citado día.

Por su parte, la organización sindical Confederación General del Trabajo (CGT) ha formulado, mediante escrito de fecha 19 de octubre de 2026, preaviso de huelga general, para los trabajadores y trabajadoras de todos los ámbitos sectoriales, públicos y privados, funcionarios y funcionarias del Estado español, a celebrar el próximo día 11 de noviembre de 2026, comprensiva de las 24 horas de dicho día.

Dadas las convocatorias de huelga general referidas, las mismas pueden afectar a los servicios públicos de transporte regular de uso general de viajeros por carretera, de competencia de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

A tenor de lo anterior, deben adoptarse por parte de la Administración Autonómica las medidas oportunas que salvaguarden, sin menoscabo del derecho contemplado en el artículo 28.2 de la Constitución Española, el ejercicio de los restantes derechos fundamentales en dicha Norma contenidos y que hayan de afectar a la población usuaria del servicio público del transporte.

A este respecto, son criterios determinantes de la decisión de establecimiento de servicios mínimos en materia de transporte de viajeros por carretera, con motivo de la celebración de la huelga referenciada, los siguientes:

I. Necesidad, oportunidad y publicidad de la decisión de establecimiento de servicios mínimos.

Ante una legítima convocatoria de huelga en defensa de los derechos de los trabajadores incluidos en el ámbito de la misma, es un deber de la Administración pública competente, de conformidad con el orden constitucional, proteger el funcionamiento productivo de aquellos bienes e intereses cuya intervención en la satisfacción de las necesidades de la colectividad ha de mantenerse, en un determinado grado, durante el período de ejercicio del derecho fundamental de huelga.

La necesidad de garantizar la prestación de unos servicios mínimos en el sector del transporte público por carretera, dentro del ámbito competencial de la Comunidad Autónoma, viene justificada por el propio anuncio de preaviso o convocatoria de huelga, ante la convicción, generalmente admitida, de que este derecho ha de ser armonizado con los demás derechos, afectados por la gestión de servicios de titularidad de la Administración o en los que participen elementos de control o intervención exigidos por motivos legales de interés público, gregarios, en todo caso, de la exigencia constitucional de asegurar el mantenimiento o funcionamiento de los servicios esenciales de la comunidad.

Este planteamiento inspiró, de acuerdo con lo previsto en el párrafo segundo del artículo 10 del Real Decreto ley 17/1977, de 4 de marzo, sobre relaciones de trabajo, la aprobación del Real Decreto 635/1984, de 26 de marzo, sobre garantía de prestación de servicios mínimos en materia de transportes por carretera, en cuyo artículo 3 se especifica que corresponderá a la propia Comunidad Autónoma adoptar las medidas necesarias para asegurar el funcionamiento de los servicios de transporte cuando se trate de servicios del mismo que discurran íntegramente dentro del ámbito territorial de la Comunidad Autónoma con competencias en materia de transporte.

Dicha prescripción responde al planteamiento efectuado en el preámbulo del citado Real Decreto 635/1984, de 26 de marzo, al declarar que "constituyendo el servicio público de transporte por carretera un servicio esencial e importante por su gran incidencia en la economía general del país, no puede ser totalmente interrumpido por el ejercicio del derecho de huelga. Por esta razón, es imprescindible conjugar ese interés general con los derechos de los trabajadores afectados de las referidas Empresas, adoptando las medidas necesarias para asegurar el funcionamiento de aquel servicio público en las debidas condiciones de seguridad, permitiendo a la vez que el mayor número posible de dichos trabajadores puedan ejercer su derecho a la huelga".

De ahí que, mediante la presente orden, se establezcan los servicios mínimos en materia de transporte de viajeros por carretera de competencia de la Comunidad Autónoma de Extremadura, con motivo de la celebración de la huelga de los trabajadores comunicada por las organizaciones sindicales anteriormente citadas.

En consecuencia, puede afirmarse que existe una justificación objetiva de la necesidad de adoptar las medidas favorecedoras del funcionamiento del servicio esencial del transporte de viajeros durante la situación de huelga, y ello en condiciones de oportunidad suficientes, dada la conexión temporal con la circunstancia de convocatoria de dicha medida de conflicto, sin olvidar, por otro lado, la observancia del principio de publicidad, en garantía formal del conocimiento de las medidas por parte de las empresas y trabajadores afectados por el citado anuncio de huelga, quienes, de esta manera, podrán someter la decisión sobre servicios mínimos al criterio jurisdiccional en tutela de sus derechos y libertades.

II. Criterios específicos seguidos en la determinación de los servicios mínimos.

A) Esencialidad del servicio.

El transporte regular de viajeros por carretera constituye un servicio en el que está implicado directamente el derecho fundamental a circular por el territorio nacional.

De este modo, la actividad económica del transporte contribuye decididamente al ejercicio de tal derecho constitucional. En la medida en que las personas titulares del mismo precisan del transporte para dar satisfacción a sus necesidades de desplazamiento, es evidente que tal servicio participa, en principio, de la esencialidad propia del derecho fundamental al que sirve, sin perjuicio de que deban tenerse en cuenta otros factores o elementos que confirmen o desvirtúen ese carácter esencial en el caso concreto.

Así pues, y con carácter general, el transporte colectivo regular de personas conecta su carácter esencial con el interés público en la atención de las necesidades de desplazamiento de la población por motivos diversos, como acceder a centros sanitarios, educativos, administrativos u otros, amén de destacar su especial relevancia en aquellos casos en que representa el único medio de transporte público colectivo existente para cubrir las demandas de movilidad en determinadas zonas y núcleos poblacionales.

A este respecto, el Real Decreto 635/1984, de 26 de marzo, declara, en su preámbulo, que el servicio público de transporte por carretera constituye un servicio esencial, así como, en su artículo 1º, que "Las situaciones de huelga que afecten a todo o parte del personal laboral de las empresas titulares de servicios de transporte público por carretera, regulares y discrecionales con itinerario prefijado o de estaciones y centros de transporte público se entenderán condicionadas al mantenimiento de los servicios públicos esenciales que presten las Empresas citadas [...]"

En consecuencia, no puede desconocerse la vinculación directa del servicio de transporte regular de viajeros por carretera con la naturaleza del derecho fundamental descrito, en la medida en que su ejercicio exige una actividad determinada de transporte, cuestión

ésta que es primordial en el momento de conformar las medidas que pretendan asegurar el mantenimiento de determinadas prestaciones cuya realización cubra la oportunidad de hacerlas efectivas sin impedir ni dificultar el ejercicio del derecho a la huelga.

B) Características de la huelga convocada.

La huelga convocada reúne el carácter de "general"; esto es, no afecta a un determinado sector o actividad de la economía concretos, sino a todos ellos, y no se limita a determinados bienes o servicios, sino que pretende que la defensa de los intereses que la huelga representa alcance a todos los sistemas, métodos y formas que están implicados en su producción y prestación.

Los motivos que animan, en esencia, la declaración de la huelga, de acuerdo con el comunicado de las organizaciones convocantes, hacen referencia a la reivindicación de hacer efectivo el derecho constitucional a disfrutar de una vivienda digna y adecuada establecido en el artículo 47 de la Constitución española, incrementar el poder adquisitivo de los salarios y exigir a las organizaciones empresariales la reanudación inmediata de la negociación colectiva (propuesta de las organizaciones sindicales UGT y CCOO), así como a la participación reivindicativa de todos los trabajadores y trabajadoras sin distinción alguna de situación laboral, sexo, edad o condición social, en el ámbito territorial del Estado español por el aumento de la cuantía del salario mínimo interprofesional, de las prestaciones y pensiones en relación directa con el aumento del coste de vida y de la vivienda, por la modificación de la normativa laboral que imponga como contenido mínimo de los convenios colectivos estatutarios complementos y ayudas para las personas trabajadoras en el acceso a la vivienda y por el incremento de los salarios en relación con el incremento del coste de vida y de la vivienda (propuesta de la CGT).

En el ámbito territorial y personal, la huelga se extiende a todo el territorio nacional y respecto de todas las empresas, centros de trabajo, actividades laborales y funcionariales desempeñadas por los trabajadores y por los empleados públicos de las empresas y organismos establecidos dentro del ámbito geográfico y jurídico del Estado español.

Por esta razón, la determinación de los servicios mínimos de transporte ha de extenderse a garantizar aquellos que sean cauce para el acceso a todos los bienes y servicios públicos que son demandados por la ciudadanía.

Y dado que la prestación de dicho servicio público no se encuentra, territorialmente, concentrado, sino disperso en multitud de transportes, centros o estaciones, distribuidos por la geografía regional, ha de partirse, inicialmente, para determinar el contenido de los servicios mínimos, del conjunto de expediciones, estaciones de transporte de viaje-

ros e itinerarios que definen la prestación efectiva de los servicios, así como de aquellas poblaciones más sensibles a las necesidades de desplazamiento por razones sanitarias, laborales, educativas o administrativas.

C) Intereses afectados.

Se han considerado, desde la perspectiva de la determinación de los servicios mínimos, como intereses afectados por la declaración de huelga, que colisionan con los propios que fundamentan la convocatoria, los relativos al desplazamiento necesario para gestionar asuntos de naturaleza sanitaria, administrativa, laboral o educativa.

Se incluyen, en este apartado, no sólo los referidos a la actividad propia del transporte prestado por las empresas autorizadas o concesionarias de los servicios, sino también los ínsitos en las actividades auxiliares y complementarias de los mismos, particularmente representados en las Estaciones de Transporte de Viajeros.

A este respecto, se entiende que la falta total de cobertura de servicios mínimos en el ejercicio directo de la actividad o en el funcionamiento normal de los servicios complementarios, crearía perjuicios graves para la actividad social, inadmisibles desde una perspectiva del interés general.

D) Proporcionalidad de las medidas adoptadas.

Caracterizado el transporte regular de viajeros por carretera por el hecho de desarrollarse dentro de itinerarios preestablecidos, y con sujeción a calendarios y horarios prefijados (artículo 64.1 Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres), su ordenación concreta se articula a través del concepto de expedición.

La expedición, a su vez, se define (a tenor de lo dispuesto en el artículo 73.2 del Reglamento de la Ley 16/1987, aprobado por Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre) como cada circulación independiente con horario diferenciado realizada entre la totalidad o una parte de los núcleos de población comunicados por el servicio.

A partir de esta ordenación del transporte regular, la determinación de los servicios mínimos sólo puede concebirse a partir de la discriminación de expediciones, con tal de que sean atendidos todos los núcleos de población cuyas necesidades e intereses afectados fundamenten, de manera primordial, la conservación del ejercicio del derecho al transporte, de forma que se mantenga salvaguardada la compatibilidad entre la garantía de atención al ciudadano y el legítimo ejercicio del derecho a la huelga de los trabajadores.

De este modo, la proporcionalidad que ha de jugar en la restricción del derecho de huelga, en lo que a los servicios de transporte regular se refiere, se motiva en distinguir dos tipos de servicios:

— Servicios en los que exista un número de expediciones inferior a seis, en cuyo caso se prestará una expedición de ida y otra de vuelta.

— Servicios en los que exista un número de expediciones igual o superior a seis, en cuyo caso se prestarán el 50 % de las expediciones.

En virtud de lo expuesto, con fundamento en lo previsto en el artículo 9.1.39 del Estatuto de Autonomía de Extremadura (Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero); en el artículo 10, párrafo segundo, del Real Decreto-Ley 17/1977, de 4 de marzo, sobre relaciones de trabajo; en el artículo 3, apartado segundo, del Real Decreto 635/1984, de 26 de marzo, sobre garantía de prestación de servicios mínimos en materia de transportes por carretera, así como en la doctrina emanada de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

A tenor de las competencias atribuidas a esta Consejería por el Decreto de la Presidenta 11/2026, de 29 de abril, por el que se modifican la denominación, el número y las competencias de las Consejerías que conforman la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura y se crean las Vicepresidencias, en relación con el artículo 92.1 de la Ley 1/2002, de 28 de febrero, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura

DISPONGO

Artículo 1. Ámbito de aplicación.

1. La situación de huelga general, convocada para el día 11 de noviembre de 2026, por las diferentes organizaciones sindicales, se entenderá sujeta al mantenimiento de los servicios mínimos que se determinan en la presente orden, en el ámbito del transporte público regular de uso general de viajeros por carretera que transcurran o se desarrollen íntegramente en el territorio de la Comunidad Autónoma de Extremadura, incluidos los servicios parciales y de transporte interior público regular de viajeros de uso general de titularidad estatal cuyo itinerario discurra íntegramente en el citado territorio y su gestión haya sido delegada a la Comunidad Autónoma, así como en el ámbito de las actividades auxiliares y complementarias de dicho transporte público.

2. Sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado anterior, el establecimiento de servicios mínimos en el ámbito del transporte público de viajeros por carretera no afectará a las comuni-

caciones entre núcleos de población que puedan servirse a través de otros modos regulares de transporte terrestre.

Artículo 2. Servicios mínimos en el transporte regular de uso general de viajeros por carretera.

1. El establecimiento de servicios mínimos en los de transporte público regular de uso general de viajeros por carretera, prestados mediante concesión o acto jurídico vinculante, vendrá determinado por el número de expediciones de que consta el servicio.

   A estos efectos, se entiende por expedición cada circulación independiente con horario diferenciado realizada entre la totalidad o una parte de los núcleos de población comunicados por el servicio.

2. Con carácter general, el cumplimiento de servicios mínimos se ajustará a los siguientes criterios:

   a) Las empresas operadoras que realicen un número de expediciones, con calendario y horario coincidentes con el tramo horario afectado por la huelga el día convocado, inferior a seis, prestarán, sirviendo a la totalidad de los tráficos constitutivos de la concesión, una expedición de ida y otra de vuelta, las cuales coincidirán con la primera y última circulación de las autorizadas en su horario habitual.

   b) Las empresas operadoras que realicen un número de expediciones, con calendario y horario coincidentes con el tramo horario afectado por la huelga el día convocado, igual o superior a seis, prestarán, sirviendo a la totalidad de los tráficos constitutivos de la concesión, el 50 por ciento de las expediciones, de las cuales dos, cada una con ida y vuelta, coincidirán con las primeras y últimas circulaciones de las autorizadas en su horario habitual, y las demás, cada una con ida y vuelta, corresponderán a las que se presten en la franja horaria restante de la jornada, coincidentes con los horarios habituales de mayor demanda de usuarios.

      En este último supuesto, el resultado de la aplicación del porcentaje fijado requerirá redondeo por exceso (si la fracción decimal resultante es igual o superior a cinco décimas) o por defecto (si la fracción decimal resultante es inferior a cinco décimas).

3. En los supuestos previstos en las letras a) y b) del apartado anterior, cuando el transporte comunique capitales de provincia o municipios de similar entidad en cuanto al nivel de prestación de servicios públicos a los ciudadanos, la primera expedición de ida y la última de vuelta deberán, en su caso, efectuarse en ambos sentidos de circulación.

4. Con carácter especial, en aquellos servicios donde se hubieren establecido expediciones que, naciendo en distintos puntos de origen y teniendo idéntico destino, coincidan en una población del trayecto común, el enlace desde ésta con el punto de destino únicamente corresponderá a aquella expedición cuyo horario de llegada a la citada población garantice, con los vehículos necesarios, la comunicación de todos los usuarios con la localidad de destino.

   Asimismo, deberá quedar garantizada, en los mismos términos, la circulación de vuelta con una expedición desde la localidad de destino hasta la población común, donde se efectúa la conexión con el resto de las expediciones de vuelta a los puntos de origen.

Artículo 3. Servicios mínimos en Estaciones de Transporte de Viajeros.

En las Estaciones de Transporte de Viajeros se mantendrán aquellas actividades indispensables para hacer frente a los servicios mínimos señalados en el artículo anterior.

Artículo 4. Personal encargado de los servicios mínimos.

El personal que habrá de prestar los servicios mínimos que se fijan en el artículo 2 deberá ser el suficiente para garantizar su cumplimiento. En virtud de ello, las empresas adoptarán las medidas necesarias para llevar a efecto dichos servicios mínimos de acuerdo con la legalidad vigente.

Artículo 5. Cumplimiento de normas.

1. Sin perjuicio de lo establecido en los artículos anteriores, se observarán las normas legales y reglamentarias vigentes en materia de seguridad de las personas, mantenimiento de los locales, maquinaria, instalaciones, materias primas y cualquiera otra atención que fuese precisa para la ulterior reanudación de las tareas de las empresas. Se garantizará, además el derecho al trabajo de aquellas personas que no desearan secundar la convocatoria de huelga.

2. Los servicios mínimos fijados en el artículo 2 no podrán prestarse fraudulentamente con la finalidad de atender la posible demanda que, habitualmente, sea propia de expediciones no comprendidas en aquéllos. A estos efectos, se considerarán fraudulentas las prácticas o actuaciones que persigan dicho objetivo, como campañas que promuevan la intensificación de tráfico en un determinado servicio mínimo, modificaciones ilegales de calendario u horario, o aplicación de refuerzos en la expedición que excedan de los habituales en días festivos o sus vísperas.

Disposición final primera. Eficacia temporal.

La presente orden entrará en vigor el mismo día de su publicación en el Diario Oficial de Extremadura y sus efectos se extenderán durante los días de celebración de la huelga, con extinción de los mismos por el acto de desconvocatoria de aquélla.

Disposición final segunda. Recursos.

La presente orden pone fin a la vía administrativa, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 114 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y, contra ella, podrá interponerse directamente recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Superior de Justicia de Extremadura en el plazo de dos meses contados desde el día siguiente al de su publicación, de conformidad con el artículo 123.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en relación con los artículos 10.1.a), 25 y 46 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

Potestativamente, podrá ser recurrida en reposición ante el Consejero de Infraestructuras, Transporte y Vivienda, en el plazo de un mes contado a partir del día siguiente a aquél en que se proceda a su publicación, de conformidad con el artículo 124.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y el artículo 102 de la Ley 1/2002, de 28 de febrero, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura,

En el caso de formular recurso de reposición, no se podrá interponer recurso contencioso-administrativo hasta que sea resuelto expresamente o se haya producido la desestimación presunta del recurso de reposición interpuesto.

Mérida, 6 de noviembre de 2026.

El Consejero,

FRANCISCO JOSÉ RAMÍREZ GONZÁLEZ

• • •