EUSKO JAURLARITZA
GOBIERNO VASCO

Bigarren Lehendakariordea eta Ekonomia, Lan eta Enpleguko Sailburua
Vicepresidente Segundo y Consejero de Economía, Trabajo y Empleo

ORDEN DE 13 DE NOVIEMBRE DE 2026 DEL VICEPRESIDENTE SEGUNDO DEL GOBIERNO Y CONSEJERO DE ECONOMIA, TRABAJO Y EMPLEO POR LA QUE SE GARANTIZA EL MANTENIMIENTO DEL SERVICIO ESENCIAL DE TRANSPORTE DE PERSONAS QUE PRESTA EL PERSONAL DEL GRUPO RENFE, DURANTE LA HUELGA CONVOCADA EL DÍA 17 DE NOVIEMBRE DE 2026.

Las organizaciones sindicales Sindicato Alternativa Ferroviaria (ALFERRO), Sindicato Ferroviario (SF-Intersindical), el Sindicato Del Sector Federal Ferroviario de la Confederación General del Trabajo (SFF-CGT), la Federación Estatal de Servicios, Movilidad y Consumo de la Union general de Trabajadores (FESMC-UGT) y CCOO han presentado sendas convocatorias de huelga que afectan a todo el personal del Grupo Renfe (Entidad Público Empresarial Renfe–Operadora y las sociedades Renfe Viajeros S.A., Renfe Mercancías S.A., Renfe Ingeniería y Mantenimiento S.A., Renfe Alquiler de Material Ferroviario S.A. y RENFE Proyectos Internacionales S.A.), durante el día 17 de noviembre de 2026, de 00:00 a 23:59 horas.

Por su parte, la organización sindical Sindicato Español de Maquinistas y Ayudantes Ferroviarios (SEMAF), ha convocado huelga en la empresa GRUPO RENFE, integrado por la entidad pública empresarial RENFE-OPERADORA y las sociedades y las sociedades Renfe Viajeros S.A., Renfe Mercancías S.A., Renfe Fabricación y Mantenimiento S.A. y Renfe Alquiler de Material Ferroviario S.A., durante el día 17 de noviembre de 2026, de 00:00 a 23:59 horas, para todo el personal de conducción en todas sus categorías profesionales.

El objetivo de las convocatorias de la huelga consta en las comunicaciones remitidas a la Autoridad Laboral, obrantes en el expediente incoado.

El artículo 28.2 de la Constitución reconoce el derecho de huelga de las personas trabajadoras para la defensa de sus intereses, como uno de los derechos fundamentales sobre los que se constituye el actual Estado social y democrático de Derecho. La Constitución, en consecuencia, otorga al derecho de huelga la misma protección que la dispensada a los derechos más relevantes que relaciona y protege, tales como la vida, la integridad física y la salud, entre otros. Derechos todos ellos que, junto con el de huelga, gozan de la máxima tutela constitucional.

Por tanto, dado que el ejercicio del derecho a la huelga puede colisionar con el resto de derechos de carácter fundamental de la ciudadanía, y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 28 y 37 de la Constitución, resulta imprescindible dictar las medidas oportunas encaminadas a asegurar el mantenimiento de los servicios esenciales de la comunidad, de manera que no quede vacío de contenido ninguno de los derechos fundamentales en conflicto.

La constitucionalidad de cualquier medida restrictiva de derechos fundamentales ha de venir determinada por el principio de proporcionalidad, cuyo juicio se supera si la medida cumple o supera tres requisitos o condiciones establecidas por el Tribunal Constitucional (STC 122/1990, STC 123/1990, STC 8/1992, y STC 123/2003):

1. Juicio de idoneidad. Su aplicación es susceptible de conseguir el objetivo propuesto.

2. Juicio de necesidad. Que observado el supuesto no existe otra medida más moderada para la consecución de tal propósito de igual eficacia.

3. Juicio de proporcionalidad. Que la medida o solución dada sea ponderada o equilibrada por derivarse de su aplicación más beneficios o ventajas para el interés general que perjuicios sobre otros bienes o valores en conflicto.

La limitación que supone para el ejercicio del derecho de huelga el aseguramiento de la prestación de servicios esenciales de la comunidad hace necesario e imprescindible establecer una ponderación entre los intereses en juego. Así, el derecho de las personas huelguistas deberá limitarse -ceder, en palabras del Tribunal Constitucional- cuando el ejercicio de defensa de sus intereses, a través de una huelga, ocasione o pueda ocasionar un mal más grave a la o el destinatario o titular del derecho a la prestación del servicio esencial, que la hipotética falta de éxito de sus reivindicaciones o pretensiones. Para ello, habrán de tenerse en consideración las características concretas de la convocatoria de huelga que nos ocupa.

En cuanto al ámbito de actividad, y por lo que respecta a la Comunidad Autónoma de Euskadi, es una huelga en el servicio de transporte de viajeros, en régimen de servicio público, por ferrocarril en núcleos de cercanías de la Comunidad Autónoma del País Vasco, viéndose afectados todos los núcleos y dependencias de Cercanías de RENFE Viajeros Servicio Publico en la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Por lo que se refiere al ámbito temporal, la huelga ha sido convocada para un día laborable – 17 de noviembre de 2026- y se desarrollará de 00:00 a 23:59 horas.

El artículo 19 de la Constitución reconoce el derecho a la libertad de circulación como derecho fundamental, además de ser la base para el ejercicio de otros derechos fundamentales, tales como acudir a los centros en los que se realizan las labores educativas o las propiamente laborales del resto de la ciudadanía, derechos que no pueden quedar sin la debida protección frente al legítimo ejercicio del derecho a la huelga. Es decir, el derecho fundamental a la huelga está sujeto a limitaciones y restricciones en su ejercicio, derivadas de su conexión con otras libertades, derechos o bienes constitucionalmente protegidos mediante el mantenimiento de los servicios esenciales de la comunidad.

El transporte ferroviario desarrollado en la Red Ferroviaria de Interés General es un servicio de interés general y esencial para la comunidad de acuerdo con los artículos 4.1 y 47.2 de la “Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del sector ferroviario”. Por tanto, el servicio de transporte de viajeros, en régimen de servicio público, por ferrocarril en núcleos de

cercanías de la Comunidad Autónoma de Euskadi, debe considerarse un servicio de interés general y esencial para la comunidad, ya que su interrupción afecta a bienes y derechos constitucionalmente protegidos.

El conflicto suscitado entre el derecho de huelga al que ha sido convocado el personal del Grupo RENFE, y el derecho constitucional a la libre circulación de las personas, contemplado en el artículo 19 de la Constitución, exige que se adopten medidas de modo que ambos puedan ejercitarse.

Una huelga de estas características sin fijación de unos servicios mínimos podría causar unos perjuicios notablemente superiores al objetivo que se pretende alcanzar con la misma. Es por ello, por lo que deben establecerse las medidas necesarias para mantener los servicios esenciales de la comunidad, teniendo en cuenta que estas medidas deben ser justificadas y proporcionales con el derecho de huelga, asimismo reconocido en el artículo 28.2 de la Constitución.

En este sentido, el párrafo segundo del artículo 10 del Real Decreto-Ley 17/1977, de 4 de marzo, sobre relaciones de trabajo, atribuye a la «Autoridad gubernativa» la competencia para acordar -si ello procede- las medidas necesarias para asegurar la prestación de ese tipo de servicios en los casos de huelga; referencia que, de acuerdo con la interpretación de este precepto efectuada por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (entre otras, Sentencias 11/1981, de 8 de abril, 26/1981, de 17 de julio, y 51/1986, de 24 de abril) ha de entenderse hecha al Gobierno o a aquellos órganos que ejerzan potestades de gobierno.

Ahora bien, el ejercicio de esta competencia en modo alguno puede llegar a suprimir de facto el derecho de huelga o a vaciarlo de contenido al permitir, durante su ejercicio, que el cumplimiento de los servicios mínimos a garantizar dé una apariencia de normalidad, y ello en base al carácter restrictivo que debe presidir su establecimiento. Por tanto, y siguiendo la jurisprudencia ya establecida, es preciso que en su determinación restrictiva se guarde una adecuada proporcionalidad con los otros derechos fundamentales a ser protegidos, así como que se justifiquen de forma cierta tales restricciones.

A fin de garantizar la esencialidad de los servicios antedichos, compatibilizándolos con el contenido fundamental del derecho a la huelga que asiste a las personas trabajadoras, a la hora de establecer unos servicios mínimos es preciso tomar en consideración las siguientes circunstancias:

1) El carácter «esencial» que reviste el servicio público que presta el GRUPO RENFE de transporte de personas por ferrocarril, toda vez que afecta de manera sustancial al derecho de la ciudadanía a la libre circulación en condiciones de seguridad, tal como señala el artículo 19 de la Constitución.

2) En la Comunidad Autónoma de Euskadi, la sociedad RENFE VIAJEROS del GRUPO RENFE presta el servicio de transporte de viajeros, en régimen de servicio público, por ferrocarril en núcleos de cercanías. En concreto, desde el 1 de enero de 2025, el Gobierno Vasco gestiona cinco líneas de Cercanías ferroviaria, transferidas a Euskadi:

a) Núcleo de Cercanías de ancho ibérico de Bilbao:

– C-1 Bilbao Abando-Barakaldo-Santurtzi.

– C-2 Bilbao Abando-Barakaldo-Muskiz.

– C-3 Bilbao Abando-Llodio-Orduña.

b) Núcleo de Cercanías de ancho ibérico de San Sebastián:

– C-1 Irún-San Sebastián-Tolosa-Brinkola.

c) Núcleo de Cercanías de ancho métrico de Bilbao:

– Línea C4f Bilbao-Balmaseda.

– Línea C5 Karrantza-Aranguren

3) Según los datos facilitados por la empresa, las personas usuarias del servicio en cada Centro son las siguientes:

- En el núcleo de cercanías de Bilbao, la demanda de viajeros en un día laborable medio es de 15.658 en la línea C1 Bilbao-Santurtzi; 17.852 en la línea C2 Bilbao-Muskiz; 22.302 en la línea C3 Bilbao-Orduña; y 4.232 en la línea C4 Bilbao-Balmaseda de ancho métrico. En la línea C5, no disponen de datos oficiales al tratarse de una nueva línea de Cercanías.
- En el núcleo de cercanías de San Sebastián, la demanda de viajeros en un día laborable medio fue de 18.867 en la línea C1 Irún-Brinkola.

4) Debido a la configuración ferroviaria, distinta de la de los transportes metropolitanos en los que las líneas son compartimentos estancos, las líneas del ferrocarril de cercanías son pasantes, uniendo norte con sur y este con oeste, por lo que gran parte de los servicios que se prestan vienen condicionados al cubrir una misma línea dos espectros de movilidad radicalmente distintos y con demandas muy diferentes, teniendo que realizar en algunos casos la oferta por cuestiones de explotación y posicionamiento de material.

Los servicios diarios que se prestan tratan de cubrir los dos espectros, por lo que la oferta se diseña valorando, por un lado, la ocupación, limitada a no exceder en ningún caso los tres viajeros por metro cuadrado y, por otro, garantizando en las líneas con bajo nivel de ocupación, unas mínimas frecuencias de paso de los trenes por las estaciones, que permitan al ciudadano realizar viajes ineludibles con unas cadencias razonables y tiempos de espera asumibles.

5) En la variabilidad de la oferta, dependiendo de la hora punta o valle, se tiene en cuenta, además, el tipo de día, laborable o festivo, y se diseña una oferta distinta adaptada a la demanda.

6) El transporte de cercanías es una pieza clave de la movilidad interurbana de las grandes áreas metropolitanas, en la que solo el transporte de autocar interurbano lo complementa dentro del transporte público, siendo ésta una alternativa muy acotada por la propia limitación de las plazas que ofrece cada autocar y que no tiene la flexibilidad del transporte ferroviario de cercanías, del metro o del autobús urbano en los que su capacidad es más adaptable al contemplarse la posibilidad de que los viajeros puedan viajar de pie.

En este orden de cosas, hay que tener en cuenta que la ausencia del servicio de transporte ferroviario debida a la huelga convocada, también afectaría a la circulación vial, ya que las personas usuarias de los servicios descritos con anterioridad, en la medida de sus posibilidades, podrían optar por el uso de su vehículo particular, lo cual atendiendo a las circunstancias geográficas y estructurales de las redes viarias, supondría un colapso en la circulación ya que no existe capacidad material posible de absorber tal sobrecarga de tráfico.

7) Ausencia total o parcial, en la mayoría de las líneas afectadas por la presente convocatoria de huelga, de transporte alternativo.

8) El establecimiento de servicios mínimos debe garantizar, además, la protección y seguridad de todos los viajeros, evitando riesgos de saturación de viajeros en el interior de los trenes y la masificación de andenes en horas punta, ante el posible riesgo de que se produzcan situaciones de peligro. Estas situaciones podrían provocar problemas de alteración del orden público y situaciones de grave inseguridad para los viajeros al incrementarse el riesgo de accidentes en andenes y accesos, así como en los momentos de subida y bajada, o apertura y cierre de puertas.

Por todo ello, es necesario establecer un mínimo de servicio ferroviario que permita a los ciudadanos sus desplazamientos más urgentes, así como garantizar la información, atención al cliente y la resolución de incidencias, compaginándolo con el libre ejercicio del derecho de huelga de los trabajadores.

Teniendo en cuenta las circunstancias expuestas, se considera adecuado establecer servicios mínimos esenciales en los trenes de Cercanías de la Comunidad Autónoma de Euskadi, en función de diferentes franjas horarias: en horario punta el 50% del servicio actual, y en el resto del día el 25% del servicio actual. Los mismos servicios mínimos se establecieron en la Orden de 12 de marzo de 2025, en la Orden de 5 de febrero de 2026, en la Orden de 25 de junio de 2026, en la Orden de 28 de julio de 2026 y en la Orden de 26 de octubre de 2026.

Según la frecuencia de paso, se establecen unos servicios mínimos haciendo compatible el derecho a la huelga y el derecho a la movilidad, garantizando la calidad del servicio y el transporte alternativo, así como la seguridad de todos los viajeros.

Con estos criterios, en las líneas de mayor frecuencia la demanda quedará en gran parte insatisfecha, por la calidad del viaje o por tener que renunciar a él, pero se considera que existen medios alternativos suficientes. En las líneas de menor frecuencia, es necesario mantener unos mínimos que garanticen el acceso al trabajo y otras actividades esenciales que no admiten demora.

Otra cuestión para tener en cuenta es el hecho de que hay servicios que se inician con anterioridad al comienzo de la huelga, lo que supondría, de no establecerse servicios

mínimos, su paralización inmediata a la hora fijada, dejando sin concluir su trayecto a las personas que lo estén utilizando en ese momento. Asimismo, en el momento de la reanudación del servicio, y una vez concluido el paro, esta paralización supondrá una mayor dificultad en la restauración de los pertinentes ritmos y frecuencias, lo que pudiera prolongar los efectos de la huelga más allá del límite temporal para el que está convocada. Por ello, debe garantizarse la circulación hasta el destino de aquellos trenes cuyo horario previsto entre origen y destino no coincida con el horario de paro.

Por otra parte, la actividad de transporte de viajeros en ferrocarril precisa para mantener su adecuado funcionamiento el desarrollo de otras actividades auxiliares que garanticen su seguridad.

Especial mención merece el colectivo de personas trabajadoras en el centro de gestión de Bilbao -Abando y en el canal de ventas de Cercanías de las estaciones de Bilbao-Abando, Irún, Donostia -San Sebastián y Vitoria-Gasteiz, cuyas actividades consisten en la información, control y gestión, que son esenciales para evitar incidencias graves o incluso accidentes. En estos puntos resulta imprescindible la presencia de trabajadores para seguir los cauces establecidos al efecto en los preceptivos procedimientos.

Así, en lo que se refiere a las máquinas autoventa, al disminuir el servicio de venta presencial en taquillas, aumenta el de los puestos mecánicos y suceden más incidencias en los mismos, que es necesario atender y solventar mediante el sistema de comunicación del que disponen dichas máquinas, y que se realiza desde el citado centro de gestión.

Por otro lado, las previsibles aglomeraciones de viajeros en las estaciones podrían causar problemas de alteración de orden público y originar situaciones de grave inseguridad en los viajeros, al incrementarse el riesgo de accidentes en andenes, accesos y en los momentos de subida y bajada y apertura y cierre de puertas. En las estaciones con gran afluencia de viajeros es necesario facilitar la información a los clientes a través de la megafonía asesorando y facilitando el acceso y la bajada al/del tren a todos los pasajeros, atendiendo especialmente a personas de movilidad reducida y menores de edad.

También es necesario supervisar la correcta prestación de los servicios de transporte, que consisten fundamentalmente en el seguimiento de la ejecución de los tráficos de viajeros y mercancías, tanto en el plano del personal como del material, coordinando las modificaciones de los servicios programados con ADIF, cuidando y potenciando todas las medidas y acciones que garanticen los servicios.

Por todo ello, se considera que, en el centro de gestión de viajeros de Bilbao, es preciso mantener a dos (2) operadores de producción y dos (2) operadores de comercial tanto en el turno de mañana como en el turno de tarde, y a un (1) operador de producción en el turno de noche, para garantizar la seguridad del servicio. Idénticos servicios mínimos se establecieron en la Orden de 12 de marzo de 2025, en la Orden de 5 de febrero de 2026 y, más recientemente, en la Orden de 25 de junio de 2026.

Por lo que se refiere a la venta de billetes de Cercanías en ventanilla, es preciso que en el canal de venta de la estación de Bilbao-Abando, de Irún, de Donostia -San Sebastián y de Vitoria-Gasteiz, se mantenga una (1) persona en el turno de mañana y una (1) persona en el turno de tarde.

La atribución de competencia exclusiva en esta materia a la "Autoridad Gubernativa" pretende garantizar que las limitaciones que el ejercicio del derecho de huelga deba experimentar, en aras a mantener determinados servicios esenciales en la medida en que están orientados a la satisfacción de otros derechos asimismo fundamentales, sólo puedan ser establecidas conforme a Derecho, y por quien tiene la responsabilidad y la potestad de gobierno.

Por este motivo se ha instruido el procedimiento a que alude el artículo 10.2 del Real Decreto-Ley 17/1977, de 4 de marzo, sobre Relaciones de Trabajo, habiéndose dado audiencia a las partes afectadas, a fin de que expusieran sus propuestas sobre servicios y personal que habrán de verse afectados por la decisión gubernativa.

El Real Decreto 368/2024, de 9 de abril, de traspaso a la Comunidad Autónoma del País Vasco de las funciones de la Administración del Estado correspondientes a los servicios de transporte de viajeros por ferrocarril de cercanías", atribuye al Gobierno Vasco, la fijación de los servicios mínimos a establecer en caso de conflicto colectivo en cualquier empresa de transporte ferroviario. Por ello, la autoridad gubernativa del País Vasco determina los servicios mínimos de carácter obligatorio para asegurar la prestación de los servicios esenciales durante la huelga convocada en el sector ferroviario de interés general, que afecten a los servicios de cercanías en el Núcleo de Cercanías de ancho ibérico de Bilbao (C-1 Bilbao Abando-Barakaldo-Santurtzi; C-2 Bilbao Abando-Barakaldo-Muskiz y C-3 Bilbao Abando-Llodio-Orduña); en el Núcleo de Cercanías de ancho ibérico de San Sebastián (C-1 Irún-San Sebastián-Tolosa-Brinkola) y en el Núcleo de Cercanías de ancho métrico de Bilbao (Línea C4f Bilbao-Balmaseda y línea C5 Karrantza-Aranguren).

El art. 3 del Decreto 323/2024, de 5 de noviembre, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Economía, Trabajo y Empleo, atribuye a su titular las competencias asumidas en materia de ejecución de la legislación laboral por el Decreto 18/2024, de 23 de junio, de creación, supresión y modificación de los Departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco y de determinación y áreas de actuación de los mismos, recogiendo en su apartado 2. b), en concreto, el ejercicio de la competencia para establecer las garantías precisas para asegurar el mantenimiento de los servicios esenciales de la comunidad en supuestos de ejercicio del derecho de huelga que afecten a empresas, entidades e instituciones encargadas de la prestación de servicios públicos o de reconocida e inaplazable necesidad, competencia delegada por el Decreto 139/1996, de 11 de junio.

Por todo lo expuesto, el vicepresidente segundo del Gobierno y consejero de Economía, Trabajo y Empleo por delegación del Gobierno Vasco,

RESUELVE:

Primero. - El ejercicio del derecho de huelga, al que ha sido convocado el personal de la empresa GRUPO RENFE el día 17 de noviembre de 2026, de 00:00 a 23:59 horas, se entenderá condicionado al mantenimiento de los siguientes servicios mínimos:

1.- Se asegurará la circulación del volumen de trenes señalado en cada franja y día en función de los siguientes porcentajes:

	HORAS PUNTA de 06:00 a 09:00 de 13:30/14:00 a 15:30/16:00 de 18:30 a 20:30	**RESTO**
BILBAO		
C1 Y C2	50 %	25 %
C3	50 %	25 %
C4f	50 %	25 %
C5	50 %	25 %
SAN SEBASTIAN		
C1	50 %	25 %

Los servicios que, en su caso, tengan su inicio con anterioridad a las horas de comienzo de la huelga deberán seguir realizándose hasta el destino.

2.- En el Centro de Gestión de Viajeros de Bilbao para garantizar la seguridad del servicio: dos (2) operadores de producción y dos (2) operadores de comercial tanto en el turno de mañana como en el turno de tarde y un (1) operador de producción en el turno de noche.

3.- En el Canal de ventas de Cercanías en las estaciones de Bilbao-Abando, Irún, Donostia- San Sebastián y Vitoria-Gasteiz, se mantendrá una (1) persona en el turno de mañana y una (1) persona en el turno de tarde.

Segundo. - Los servicios señalados podrán ser modificados, tras los pertinentes trámites administrativos, atendiendo a la duración de la huelga o cuando así lo exijan razones higiénicas, biosanitarias u otras razones extraordinarias sobrevenidas.

Tercero. - 1. Los Servicios antedichos se prestarán preferentemente por el personal que no ejercite el derecho a la huelga.

2. Corresponderá a la Dirección de la Empresa, oída preceptivamente la representación de las personas trabajadoras, la designación nominal y la asignación de funciones, con carácter rotatorio, del personal que ha de realizar los servicios mínimos, respetando, en todo caso, las limitaciones contenidas en el artículo anterior y en la legislación vigente.

Cuarto. - Los servicios mínimos recogidos en los apartados anteriores de esta Orden

no podrán ser perturbados por alteraciones o paros del personal designado para su prestación. Caso de producirse, serán considerados ilegales y quienes los ocasionaren incurrirán en responsabilidad, que les será exigida de acuerdo con el ordenamiento jurídico vigente.

Quinto. - Lo dispuesto en los apartados anteriores no significará limitación alguna de los derechos que la normativa reguladora de la huelga reconoce al personal en esta situación, ni respecto a la tramitación y efectos de las peticiones que la motivan.

Sexto. - La presente Orden entrará en vigor a la fecha de su notificación.

Séptimo.- Notifíquese esta Orden a las personas interesadas en la forma establecida por el artículo 40 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, haciéndoles saber que la misma pone fin a la vía administrativa y que contra ella cabe interponer Recurso Contencioso-Administrativo ante la Sala correspondiente del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, en el plazo de 2 meses desde la fecha de su notificación, de conformidad con lo dispuesto en Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

Asimismo, y de conformidad con lo previsto en los artículos 123 y 124 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, notifíquese también, que contra la presente Orden podrá interponerse ante esta Autoridad Laboral el pertinente Recurso Potestativo de Reposición, en el plazo de un mes contado desde el día siguiente al de su notificación.

En Vitoria-Gasteiz,



MIGUEL TORRES LORENZO

VICEPRESIDENTE SEGUNDO DEL GOBIERNO Y

CONSEJERO DE ECONOMIA, TRABAJO Y EMPLEO