



universidad  
de león



Grado Universitario en Relaciones Laborales y Recursos  
Humanos

Facultad de Ciencias del Trabajo

Universidad de León

Curso 2021/2022

El derecho de huelga en el ordenamiento español

*The right to strike in Spanish law*

Realizado por el alumno D. Raúl Morán Cordero

Tutorizado por la profesora Dña. Beatriz Agra Viforcós

## ÍNDICE

RESUMEN Y PALABRAS CLAVE.....	4
OBJETIVOS.....	5
METODOLOGÍA.....	7
1. EVOLUCIÓN DEL DERECHO DE HUELGA .....	9
1.1. Evolución del derecho a huelga en Europa .....	9
1.2. Fases de la regulación española del derecho de huelga.....	12
2. LA REGULACIÓN DEL DERECHO DE HUELGA COMO DERECHO FUNDAMENTAL EN EL ORDENAMIENTO ESPAÑOL .....	16
2.1. El derecho de huelga en la Constitución Española 1978.....	16
2.2. Regulación del derecho de huelga en el Real Decreto-ley 17/1977, de 4 de marzo, sobre relaciones de trabajo .....	19
2.2.1. Concepto y efectos .....	19
2.2.2. Modalidades de huelga ilícita.....	22
2.2.3. Promoción, desarrollo y finalización de la huelga .....	27
2.2.4. Otros conflictos colectivos que pueden acompañar a la huelga.....	29
3. TITULARES DEL DERECHO DE HUELGA.....	33
4. LÍMITES AL DERECHO DE HUELGA. EL MANTENIMIENTO DE LOS SERVICIOS ESENCIALES DE LA COMUNIDAD.....	34
4.1. Concepto de servicio esencial para la comunidad.....	34
4.2. Los servicios mínimos como garantía del mantenimiento de los servicios esenciales.....	36
5. CONCLUSIONES.....	39
6. BIBLIOGRAFÍA.....	43
7. PRONUNCIAMIENTOS JUDICIALES .....	45

## RESUMEN Y PALABRAS CLAVE

En el seno del Derecho Sindical ocupa un lugar destacado la regulación del derecho de huelga, que se consagra como fundamental en el artículo 28.2 de la Constitución Española. Sin embargo, su régimen jurídico se ubica en una norma de 1977, pues durante más de cuarenta años de democracia el legislador ha sido incapaz de aprobar una ley orgánica, ante la dificultad de alcanzar las mayorías necesarias para legislar sobre una materia muy compleja y cargada de connotaciones ideológicas.

Ante esta carencia, la jurisprudencia, en especial del Tribunal Constitucional, ha asumido la labor interpretativa esencial, perfilando los contornos del derecho y la forma de ejercicio desde un enfoque respetuoso con su papel nuclear en el sistema de relaciones laborales. Este esfuerzo ha resultado clave, sobre todo en la identificación de los límites; en particular, el relativo al debido respeto a los servicios esenciales, para cuyo mantenimiento suelen fijarse servicios mínimos. Los decretos dictados en este sentido a menudo acaban siendo objeto de examen judicial ante las sospechas sindicales de su carácter excesivo.

Sobre estas cuestiones versa este Trabajo Fin de Grado, cuya pretensión es ofrecer una visión global de la regulación del derecho de huelga en España.

Palabras clave: conflicto colectivo, huelga, servicios esenciales, servicios mínimos, servicios de mantenimiento y seguridad.

*Within Trade Union Law, the regulation of the right to strike, which is enshrined as fundamental in article 28.2 of the Spanish Constitution, occupies a prominent place. However, its legal regime is located in a 1977 norm, since during more than forty years of democracy the legislator has been unable to pass an organic law, due to the difficulty of reaching the necessary majorities to legislate on a very complex matter and loaded with ideological connotations.*

*Faced with this shortcoming, case law, especially that of the Constitutional Court, has taken on the essential interpretative work, outlining the contours of the right and the way it is exercised from an approach that respects its central role in the system of labor relations. This effort has been key, above all in the identification of limits; in particular,*

*that relating to due respect for essential services, for the maintenance of which minimum services are usually established. The decrees issued in this sense often end up being subject to judicial review due to union suspicions of their excessive nature.*

*The aim of this Final Degree Project is to provide an overview of the regulation of the right to strike in Spain.*

*Keywords: collective conflict, strike, essential services, minimum services, maintenance and security services.*

## **OBJETIVOS**

El presente Trabajo Fin de Grado pretende ofrecer una visión general del derecho de huelga en España, mostrando su evolución histórica y el régimen jurídico aplicable en la actualidad.

La subordinación que consagra el contrato de trabajo ha sido compensada por el legislador mediante el reconocimiento a los trabajadores de medios de actuación colectiva capaces de equilibrar una situación que de origen aparece desequilibrada. En este contexto, cabe afirmar que la huelga, como medida de presión obrera, constituye uno de los derechos más importantes que posee el trabajador. Se trata, además, de un instrumento que ha jugado un papel esencial en la evolución de las sociedades occidentales.

La lucha por el reconocimiento legal del derecho, y su ejercicio mismo, han sido históricamente origen de agresiones, encarcelamientos y ejecuciones. Sin embargo, se consagra hoy con el rango de derecho fundamental en la Constitución. Ello no obsta para que siga siendo fuente, en ocasiones, de polémica y controversia, actualmente sobre todo a nivel doctrinal, pero también judicial.

En efecto, se trata de un derecho cuyo ejercicio resulta en ocasiones controvertido, sobre todo por su capacidad para incidir en los ciudadanos, consumidores, usuarios... afectados por la reivindicación. De ahí las permanentes dudas en relación al lugar en el que deben situarse los límites para hacer compatible aquel ejercicio con el respeto a otros intereses en juego, múltiples y diversos.

Así pues, la identificación de los contornos de este derecho no resulta sencilla. Prueba de ello es la pervivencia en España del Real Decreto-ley 17/1977, de 4 de marzo, sobre relaciones de trabajo, aprobado en plena transición en un intento por superar el Derecho laboral propio de un régimen autoritario, pero sin ser capaz de desligarse por completo de sus presupuestos. Más de cuarenta años de democracia no han sido suficientes para alcanzar en el Parlamento el consenso necesario, por lo que el país sigue carente de una ley de huelga postconstitucional.

Teniendo en cuenta todo lo indicado, el objeto de este trabajo no es otro que describir el régimen jurídico aplicable a la huelga en España, revisando la regulación establecida en la citada norma de 1977, así como las correcciones e interpretaciones jurisprudenciales efectuadas a lo largo de su andadura. Para la satisfacción de este objeto genérico, se asumen una serie de objetivos específicos; en concreto:

1. Ofrecer una imagen de la evolución del derecho de huelga en otros países europeos, para así comprender la existencia tanto de importantes puntos de conexión, como de opciones de regulación diversas.
2. Exponer de forma breve las fases por las que ha atravesado la regulación de la huelga en el ordenamiento español, no en vano el conocimiento del pasado permite entender como se ha llegado a la situación actual.
3. Identificar los presupuestos y condicionantes procedentes de la Constitución Española, tanto en cuanto hace al reconocimiento del derecho, como respecto a sus límites.
4. Exponer de forma sistemática y pausada el régimen jurídico-legal aplicable al derecho de huelga, con especial atención a los servicios esenciales y a los servicios mínimos.
5. Referenciar, siquiera de forma sintética, la extensión del derecho a otros colectivos más allá del de los trabajadores en sentido estricto, para abarcar a la función pública, sin perjuicio de matices y excepciones.

En definitiva, este estudio busca situar el derecho de huelga en el ordenamiento jurídico español, abordar su evolución con especial detalle en los años más recientes, interpretar los problemas existentes en cuanto a la titularidad del derecho por parte de algunos colectivos concretos, atender a los límites de la huelga (en especial los servicios

esenciales) y concluir con una referencia a las consecuencias para los trabajadores en caso de incumplimiento de los servicios mínimos fijados.

## **METODOLOGÍA**

Para el desarrollo de este trabajo se han consultado diferentes estudios que la tutora, Dña. Beatriz Agra Viforcós, facilitó tras comunicarle la decisión sobre la temática seleccionada; a saber, y como ya se ha indicado, el derecho de huelga. La revisión de esta documentación permitió perfilar los temas a tratar, los aspectos de especial interés y las líneas fundamentales de la materia objeto de análisis. A partir de ahí, se elaboró una primera versión del sumario que obtendría el visto bueno de la tutora, sin perjuicio de las modificaciones que han debido realizarse conforme ha ido avanzando el trabajo.

El trabajo se nutre no solo de las obras inicialmente consultadas, sino también de otras que han permitido profundizar en los distintos aspectos; así, diversas monografías y revistas jurídicas han ayudado a ahondar más en las cuestiones específicas que han ido surgiendo. Obviamente, la Constitución y la legislación también han sido fuentes de obligatoria consulta. Asimismo, la jurisprudencia (a la que se ha accedido consultando en bases de datos como CENDOJ o Aranzadi) ha sido indispensable, pues no se entendería un análisis del derecho de huelga sin el acompañamiento de sentencias de diferentes tribunales, ya que, como se ha indicado y se reiterará más adelante, la ley no abarca todos los aspectos necesarios para la eficacia práctica de aquel.

También se han revisado los comentarios realizados por profesores y magistrados a las sentencias más trascendentales, lo que ha permitido acceder a varios puntos de vista en relación con una misma situación jurídica. De esta manera, se ha podido lograr por parte del alumno un superior entendimiento de lo expuesto en los diferentes apartados del trabajo, haciendo así del análisis efectuado un aprendizaje más profundo.

Sin perjuicio de los encuentros presenciales con la tutora para resolver dudas puntuales y específicas, a medida que se ha ido desarrollando el contenido de los diferentes apartados del sumario, estos han sido enviados, a través del correo electrónico, a la tutora, la cual ha orientado sobre posibles mejoras, tanto de forma, como de fondo, ayudando a un resultado final más coherente y completo. Una vez introducidas las sucesivas correcciones y concluido el Trabajo Fin de Grado, la tutora ha realizado una

revisión global y de conjunto, lo que ha permitido afrontar las últimas modificaciones y arreglos.

De esta manera, y siempre con libertad por parte del alumno sobre los temas a desarrollar, se fue dando forma al trabajo hasta llegar al resultado que se muestra a continuación.

## **1. EVOLUCIÓN DEL DERECHO DE HUELGA**

### **1.1. Evolución del derecho de huelga en Europa**

El derecho de huelga ha estado ligado históricamente a un pensamiento político determinado, por eso es conveniente mostrar cómo ha evolucionado este derecho en diferentes países europeos según los ideales de quien ha gobernado en cada etapa histórica, ya que no todos los países han tenido siempre la misma forma de pensar ni han llevado a cabo las mismas actuaciones.

Los ejemplos elegidos para observar la evolución del derecho de huelga en cada uno de ellos son Alemania (Occidental), Francia, Italia y Gran Bretaña<sup>1</sup>.

En Alemania, cualquier tipo de paro colectivo en las fábricas estaba prohibido en el año 1731 y no es hasta la entrada en el poder del emperador Guillermo I, y estando el canciller Otto von Bismarck, cuando se reconoce el derecho de asociación y, a su vez, la huelga dejara de constituir un delito en 1869. Aunque la medida legislativa fue bien recibida, en tanto parecía otorgar protección al derecho a interrumpir el trabajo por parte del obrero, tal protección era solo aparente, pues ese mismo año se otorgaba al empleador libertad plena para despedir, pudiendo hacerlo con aquellos trabajadores que interrumpían su trabajo por protestas contra el salario, la higiene, el tiempo de trabajo...

Lo cierto es que el malestar entre la clase trabajadora era muy notable y se sucedían las protestas que cada vez eran más violentas, lo que provocó que antes de dejar el poder, Guillermo I prohibiera los sindicatos y restaurara las sanciones contra la huelga. Tras diversas vicisitudes, la situación se resolvió con la llegada a la cancillería del socialdemócrata Willy Brandt en 1969, momento a partir del cual las reformas fueron numerosas e importantes para la ampliación de los derechos de los alemanes y, una de las primeras leyes, bajo el denominado Texto Único de las Leyes del Imperio, dio la libertad a los ciudadanos para la asociación y la huelga.

---

<sup>1</sup> Siguiendo en la exposición, fundamentalmente, y con las debidas actualizaciones, a BARAJAS MONTES DE OCA, S. (1986). La huelga. Un análisis comparativo. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*. N. 56, pp. 19-26. Recuperado de <http://biblio.juridicas.unam.mx>



En el vigente ordenamiento jurídico alemán, aunque el derecho de huelga no aparece expresamente constitucionalizado, se considera derivado del derecho de asociación, que sí lo está. No existe una ley de huelga como tal, pero el derecho está regulado por vía jurisprudencial. Destacan de su régimen jurídico la exclusión de los funcionarios y la posibilidad de convocatoria restringida a quienes tengan capacidad para firmar convenios colectivos.

En Francia, es importante resaltar la Ley Chapelier, que prohibió toda forma de organización de los trabajadores y empresarios en 1789 y tendría aplicación hasta la entrada en vigor del Código Penal francés de 1810, el cual vino a recalcar dicha prohibición, ya que calificaba como delito cualquier tipo de coalición, fuese laboral o no. No será hasta pasada la revolución de 1830 cuando verá la luz la Ley Olivier de 1864, en la que quedaba sin efecto definitivamente el delito de coalición. En ese mismo año Napoleón III incorporó algunos derechos de agrupación y ejercicio sindical entre los trabajadores, pero más por cuestiones políticas que sociales. Una vez finalizada la Segunda Guerra Mundial se reconoció el derecho de huelga en el art. 38 de la Constitución Francesa de 1946, derecho que se ampliaría en la Constitución de la Quinta República Francesa en 1958, entendiéndose como derecho humano fundamental e instrumento necesario para la regulación entre empresario y trabajadores.

Gran Bretaña merece una mención especial, pues la huelga, entendida como movimiento de reacción de los obreros frente a los abusos de los empresarios, toma fuerza con la revolución industrial, época en la que aumentó el trabajo industrial en las ciudades y los abusos a la clase trabajadora. En la medida en que la zona más industrializada de Europa por aquella época era Gran Bretaña, no es casualidad que fueran los primeros en aceptar la huelga como regulación de las relaciones de trabajo entre el trabajador y su empleador a mediados del siglo XIX.

En 1871, con la Ley de Asociaciones Sindicales (*Trade Union Act*), se excluye a la huelga de cualquier sanción penal, pero tras la primera Guerra Mundial y previendo un desbordamiento sindical en el país, se limitó por parte del gobierno la acción sindical, lo que provocó a su vez limitaciones en el derecho de huelga. Hoy se entiende que se trata de una libertad civil que posee cada trabajador.

Por último, en Italia, hay que tener en cuenta la ocupación de territorios actualmente italianos por parte de Francia, de tal manera que llegaron a coexistir en el país varios Códigos penales que, en determinados momentos, llegaron a admitir el derecho a huelga pero con variaciones a lo largo de los años: de un lado, el ya mencionado Código Penal francés de 1810, que prohibió la coalición, y, de otro lado, el Código Penal Sardo de la región de Toscana de 1859, que sí llegó a considerar la licitud de la huelga, pero solo en determinados supuestos concretos. Así se llega al Código Penal italiano de 1890, en el cual fue suprimido el delito existente de coalición.

El hecho que marcó el reconocimiento del derecho a la huelga en Italia fue la vuelta a la legalidad, y por lo tanto a la actividad, de los sindicatos y la lucha obrera en el año 1944; de esta manera se logró que en 1948 se reconociera constitucionalmente la huelga como derecho por primera vez.

Como se ha podido comprobar, el derecho de huelga ha tenido un recorrido bastante similar en los países del entorno, empezando con su inexistencia, pasando por la prohibición y acabando con su reconocimiento. En cualquier caso, en la actualidad se trata de un derecho común a todos los países incluidos en la Unión Europea, pues en su Carta de los Derechos Fundamentales (en adelante CDFUE), publicada en el Diario Oficial de la Unión Europea en el año 2010 (última modificación), se reconoce la huelga como derecho de negociación y acción colectiva (art. 28 CDFUE).

No obstante, es preciso recordar también que el art. 153, apartado 5, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (en adelante TFUE), excluye expresamente el derecho de huelga del ámbito de competencias de la política social de la Unión Europea, de modo que cada país puede regularlo según lo estime conveniente y de acuerdo a su legislación interna. Ello no obsta para afirmar que la Unión Europea reconoce para sus Estados miembros el derecho de huelga con un valor fundamental que contribuye a los objetivos económicos y sociales, especialmente a los de carácter laboral, de ámbito europeo<sup>2</sup>, no en vano tanto el Convenio Europeo de Derechos Humanos, como la Carta

---

<sup>2</sup> LASA LÓPEZ, A. (2010). Derechos de conflicto y razones de mercado: caracterización jurídica de la huelga en el Derecho comunitario europeo. *Revista de Derecho Constitucional Europeo*. N. 13, pp. 291-338. ISSN 1697-7890.

Social Europea inspiran los objetivos y principios generales de la política social de la Unión Europea.

## **1.2. Fases de la regulación española del derecho de huelga**

La huelga ha ido evolucionando de la mano de las diferentes etapas históricas que se han sucedido a lo largo del tiempo en España. Para entender de una manera más completa su regulación actual, contenida en el art. 28.2 de la Constitución Española (en adelante CE) y en el Real Decreto-ley 17/1977, de 4 de marzo, de relaciones de trabajo (en adelante RDLRT) es necesario analizar las distintas fases por las que se ha pasado hasta llegar a la actualidad, empeño que pasa por exponer previamente los cuatro posibles modelos teóricos, abstractos y predeterminados identificados por la doctrina<sup>3</sup>:

Primero, en el modelo “huelga-delito” la reivindicación de los intereses de los trabajadores a través de una paralización de su actividad profesional es constitutiva de delito y, por lo tanto, tipificada en el Código Penal. La razón es que el conflicto es contraproducente para las relaciones de trabajo y afecta a la organización productiva y social del país, por ello la huelga se prohíbe.

Segundo, en la visión “huelga-incumplimiento contractual”, la huelga escapa de una sanción penal, pero es un incumplimiento del contrato que acarrea consigo una sanción laboral en el ámbito privado por parte del empleador, con lo que los empleados pueden llegar a ser despedidos. Se puede deducir, por lo tanto, que los trabajadores no cuentan con una protección si deciden paralizar su actividad, sino todo lo contrario.

Tercero, bajo el esquema “huelga-libertad”, el Estado no castiga de ningún modo la huelga (ni públicamente, a través de la sanción penal, ni en el ámbito privado mediante la sanción laboral), pero tampoco se reconoce como derecho de los trabajadores. Simplemente, se califica como un conflicto natural entre trabajadores y empresarios que deben de resolver entre ellos mismos a través de la autonomía de la voluntad que les otorga la ley.

---

<sup>3</sup> LAHERA FORTEZA, J. (2014). Concepto y delimitación del derecho de huelga. En Pérez de los Cobos Orihuel, F (Dir.), *Real Decreto-ley 17/1977, de 4 de marzo, sobre relaciones de trabajo: régimen legal y jurisprudencial de la huelga, el cierre patronal y el conflicto colectivo*. Madrid, La Ley, pp. 75-113.

Y cuarto, en el modelo “huelga- derecho”, la huelga es reconocida como derecho del trabajador por parte del Estado. La clave de este reconocimiento reside en la búsqueda del equilibrio en la relación entre los trabajadores y los empresarios, puesto que su poder inicial está desequilibrado en favor de estos últimos. El conflicto es entendido ahora como forma de progreso en las relaciones laborales y por ello el Estado no solo no lo sanciona, sino que le da un reconocimiento y, por lo tanto, una protección jurídica a los trabajadores que de manera colectiva lo ejercen.

A partir de la consideración de estos cuatro modelos, se pueden diferenciar seis etapas en el proceso de regulación del derecho a la huelga en España.

En una primera etapa, situada al principio del siglo XIX, la huelga era considerada delito, pero no existía un tenor literal en el Código Penal que castigara concretamente la defensa de los intereses colectivos de carácter laboral, sino que se penaba con carácter global la mera reunión de las personas<sup>4</sup>. Fue a mediados y finales del siglo XIX cuando se introdujeron en el Código Penal de 1848, de 1850 y de 1870 delitos que tipificaban las coaliciones y las acciones que pretendían modificar el precio de las cosas; así, el incorporado al art. 556 Código Penal de 1870, que condena “a los que se coaligaren con el fin de encarecer o abaratar abusivamente el precio de las cosas o regular sus condiciones, siempre que la coaligación hubiera comenzado a ejecutarse”.

Si bien es cierto que existió, ya a finales de siglo, cierta tolerancia a partir de la cual, pese a la prohibición legal de la huelga, en la práctica solo se reprimieron las que más perjuicio causaban al orden público y al propio sistema productivo.

En 1909 tiene lugar un acontecimiento histórico en España con la aprobación de la Ley de huelgas. Este suceso marca el inicio de la segunda etapa a comienzos del siglo XX: la huelga es regulada y no se castiga como se venía haciendo anteriormente (huelga como delito), sino que pasa a considerarse jurídicamente como un incumplimiento contractual que legitima al empresario para poner fin a la relación laboral a través de la extinción del contrato de trabajo. Al entenderse la huelga como elemento que afecta a las relaciones entre el capital y trabajo se deroga el citado art. 556 Código Penal.

---

<sup>4</sup> Sirvan como muestra los arts. 299, 300, 314 y 315 del Código Penal de 1822.

Importante en la tercera etapa es la llegada de la Dictadura de Primo de Rivera (1923-1931), durante la cual vuelven a verse castigados como delitos algunos tipos de huelgas. Además, se restablecen los antiguos delitos de maquinación, que sancionan las acciones cuya finalidad es la de encarecer o abaratar el precio de las cosas. Con todo, durante este periodo no se llega a la profunda contundencia que existía en el siglo XIX.

La cuarta etapa comprende desde la finalización de la Dictadura en 1931, abarca toda la II República y llega hasta en inicio de la Guerra Civil (1936). Se caracteriza por el amplio reconocimiento de los derechos colectivos de los trabajadores a raíz de la consagrada libertad sindical que se proclama en la propia Constitución de 1931<sup>5</sup>. De esta manera (y a través de las leyes de desarrollo del texto constitucional) se reconoce por primera vez en España la huelga como un derecho, lo que conlleva su despenalización, derogándose todos los artículos del Código Penal que la definían como delito. Además, al ser reconocido como derecho, se elimina la posibilidad de extinción del contrato de trabajo, pues ya no se considera incumplimiento contractual. Importante por lo que hace a la regulación en este periodo son la Ley de Contrato de Trabajo de 1931 y la Ley Sindical de 1932; también la Ley de Orden Público de 1933, en la que se limita su ejercicio, pero sin menoscabar la integridad del derecho.

El periodo franquista, iniciado incluso antes del fin de la contienda en 1939, se identifica con la quinta etapa, en la que se vuelve a la senda de consideración de la huelga como delito. De hecho, en un extenso lapso de tiempo durante la Dictadura (hasta 1965) ni siquiera había distinción entre tipos de huelgas (como acabó ocurriendo al final de la de Primo de Rivera), sino que todas ellas, sin distinción, eran consideradas delito<sup>6</sup>. Importante papel en el desarrollo de esta legislación tan estricta jugó el Fuero del Trabajo de 1938, que negó la libertad de asociación cuando tuviera como finalidad la reivindicación.

---

<sup>5</sup> En su art. 39, la CE de 1931 establece que “los españoles podrán asociarse o sindicarse libremente para los distintos fines de la vida humana, conforme a las leyes del Estado”.

<sup>6</sup> Así nacía el art. 222.3 del Código Penal de 1944, que consideraba como acto delictivo cualquier participación en las huelgas de obreros.

En las etapas finales del Franquismo se intenta un cambio de modelo en lo que respecta a la huelga, instaurando un sistema intervenido<sup>7</sup>, pero ninguna de las legislaciones dictadas reconoce ni mucho menos el derecho de los obreros a la huelga, por lo que se puede afirmar que durante toda la etapa la huelga fue duramente reprimida, hecho que acabaría sucumbiendo a la realidad social del conflicto.

Para finalizar, la sexta etapa reconoce por segunda vez en España el derecho de huelga por parte de los trabajadores. Los primeros años están marcados por la transición democrática iniciada en 1975, a la muerte de Franco, y el fin de casi cuarenta años de dictadura. De gran importancia es el ya citado RDLRT (vigente Ley de huelga), que, dictado en 1977, hubo de ser reinterpretado por el Tribunal Constitucional en una paradigmática sentencia de 1981<sup>8</sup>, a través de la cual se ajustó la regulación a la constitucionalización de la huelga como derecho fundamental en la CE.

Sentado lo anterior, cabe concluir que en España se encuentra plenamente consolidado un modelo donde el derecho de huelga disfruta de la máxima protección, acorde con la consideración que le otorga la CE.

---

<sup>7</sup> Se realizó a través del Decreto 1376/1970 y el Decreto-Ley 5/1975 de 22 de mayo, pero no se llegó a estar cerca de reconocer la huelga como pleno derecho.

<sup>8</sup> STCo 11/1981, de 8 de abril.

## **2. LA REGULACIÓN DEL DERECHO DE HUELGA COMO DERECHO FUNDAMENTAL EN EL ORDENAMIENTO ESPAÑOL**

### **2.1. El derecho de huelga en la Constitución Española 1978**

El derecho de huelga se encuentra constitucionalizado en el capítulo segundo, sección primera, de la CE, concretamente en el art. 28.2, pero, como es lógico, la CE no ofrece una regulación detallada del derecho, sino que encarga a la ley esta regulación y desarrollo cuando señala que “se reconoce el derecho a la huelga de los trabajadores para la defensa de sus intereses”, para acto seguir disponer que “la ley que regule el ejercicio de este derecho establecerá las garantías precisas para asegurar el mantenimiento de los servicios esenciales de la comunidad”.

La situación de este derecho en la CE hace que le corresponda la condición de derecho fundamental y que se le confieran, por lo tanto, las garantías propias del elenco de derechos que ocupan desde el art. 14 al 29 ambos incluidos.

El carácter fundamental del derecho de huelga implica que su desarrollo legal debe producirse a través de una ley orgánica, hecho que no ocurre en el momento actual, pues como se indicó, sigue vigente el ya mencionado RDLRT. Esta anomalía legislativa se produce porque el RDLRT fue aprobado en el año 1977, es decir, antes de la aprobación de la CE, que tendría lugar un año después.

No deja de resultar paradójico que este RDLRT naciera con vocación provisional, con vistas a una futura regulación postconstitucional más amplia de la huelga, pero lo cierto es que tras casi 45 años desde de la aprobación de la CE se sigue aplicando con las concreciones e interpretaciones continuas realizadas por las sentencias del Tribunal Constitucional, imprescindibles dada la larga vigencia de la norma, ya que las relaciones laborales entre trabajadores y empresarios son cambiantes por el transcurso del tiempo, además de surgir nuevas tecnologías y formas de organización del trabajo.

Existió en 1990 un deseo de acatar el mandato constitucional y realizar una ley orgánica de huelga, lo que propició que en 1992 el Gobierno de la nación remitiera un Proyecto de Ley Orgánica de Huelga y de medidas de conflicto colectivo que pretendía incorporar a la regulación del derecho las sentencias del Tribunal Constitucional. En efecto, con dicho proyecto se proponía regular de manera más completa la huelga

incluyendo en él las aportaciones jurisprudenciales del citado Tribunal y contemplar, a su vez, los distintos aspectos jurídicos que configuraban el derecho. Si bien se tramitó en vía parlamentaria y también se logró un pacto entre Gobierno y sindicatos (dejando de lado el cierre de patronal y los conflictos colectivos; es decir, únicamente se pactó en lo que respectaba al derecho de huelga), en 1993 se produjo la disolución de las Cortes debido a la convocatoria de elecciones sin que se llegara a votar definitivamente la ley de huelga. Tras ello, y en el curso de las venideras reformas laborales, la regulación de la huelga quedó para el legislador en un segundo plano.

De hecho, los propios sindicatos (defensores de los derechos e intereses socioeconómicos de los trabajadores *ex art. 7 CE*) no han ejercido una especial presión por la regulación del derecho de huelga, pasividad que podría explicarse tanto en el temor a una nueva ley más restrictiva que la actual, como en la creencia en que la mejor ley de huelga es la que no existe, manteniendo y defendiendo un derecho de huelga poco regulado que no les limite en su ejercicio o en sus propósitos.

Sentado lo anterior, procede poner de manifiesto como lo cierto es que las interpretaciones sobre el RDLRT se han ido sucediendo de manera puntual en relación con diferentes partes del texto legal y sigue sin existir una ley orgánica que desarrolle el art. 28.2 CE y cumpla el mandato constitucional<sup>9</sup>.

Volviendo a la ubicación constitucional del derecho, procede destacar su reconocimiento en el mismo art. 28 donde se reconoce la libertad sindical. Tanto el Tribunal Constitucional como, posteriormente, la doctrina han tratado el tema de la superposición de ambos derechos, debido a la expresión de sindicalidad presente en el derecho de huelga como derecho colectivo, abogando en sus conclusiones por mantener la autonomía de ambos derechos fundamentales<sup>10</sup>, sin perjuicio de las innegables conexiones, no en vano el derecho de huelga constituye parte esencial de la libertad sindical de la que son titulares también, como es obvio, los sindicatos. Citando al

---

<sup>9</sup> MONEREO PÉREZ, J.L. y ORTEGA LOZANO, P.G. (2019). *El derecho de huelga: configuración y régimen jurídico*. Pamplona, Aranzadi, pp. 83-110.

<sup>10</sup> BAYLOS GRAU, A. (2018). *Servicios esenciales, servicios mínimos y derecho de huelga*. Albacete, Bomarzo, p. 45.



Tribunal Constitucional, “un sindicato sin derecho al ejercicio de huelga quedaría, en una sociedad democrática, vaciado prácticamente de contenido”<sup>11</sup>.

El derecho de huelga, aunque situado en el art. 28.2 CE, guarda a su vez relación con otros artículos de la Carta Magna. Es inevitable ponerlo en conexión con el pluralismo sindical consagrado en el art. 7 CE, que reconoce como representantes de los trabajadores a los sindicatos y les autoriza a defender los intereses socioeconómicos que les son propios, siendo la convocatoria y el ejercicio de la huelga un instrumento esencial en ese objetivo.

Además, la huelga no deja de ser una medida de conflicto colectivo, regulada de una manera particular y detallada, y en cuanto tal convive con otras medidas de conflicto que, de conformidad con el art. 37.2 CE, pueden adoptar tanto trabajadores como empresarios. Por lo tanto, existe una relación muy estrecha entre los arts. 28 y 37.2 CE, aunque la diferencia es también clara en cuanto a la situación en la que estas otras acciones se encuentran dentro del texto constitucional, al margen de cuantos se consideran derechos fundamentales.

Por último, debe destacarse igualmente la íntima conexión entre huelga y negociación colectiva, no en vano aquella encuentra un marco óptimo de actuación como medida de presión en procesos negociales<sup>12</sup>; al tiempo, la negociación es la vía natural de solución del conflicto. Así las cosas, el derecho a la negociación colectiva, constitucionalizado en el art. 37.1 CE y, por tanto, carente del rango de fundamental, accederá el mismo como parte integrante de la libertad sindical del sindicato, pues, como ha sentado taxativamente el Tribunal Constitucional, “obstaculizar o el desvirtuar la facultad negociadora colectiva del sindicato, no solo vulneraría los preceptos legales correspondientes y, por ende, el art. 37.1 CE, sino también el derecho fundamental a la libertad sindical consagrada en el art. 28 de la CE”<sup>13</sup>.

---

<sup>11</sup> STCo 11/1981, de 8 de abril, F.J. 9º.

<sup>12</sup> Como ya declaró la STCo 11/1981, de 8 de abril, “la huelga es un instrumento puesto al servicio de la negociación colectiva”.

<sup>13</sup> STCo 208/1993, de 28 de junio, F.J. 2º.

## **2.2. Regulación del derecho de huelga en el Real Decreto-ley 17/1977, de 4 de marzo, sobre relaciones de trabajo**

El derecho de huelga, más en concreto el RDLRT, ve la luz en un contexto de fuerte intervencionismo estatal en las relaciones de trabajo, existente en aquella época tanto en España, como en muchos otros países europeos.

El reconocimiento del derecho a la huelga con este RDLRT (siempre y cuando se cumplieran los requisitos por él marcados) supuso una notable evolución legislativa a nivel laboral, al legitimar la acción colectiva de los trabajadores para suspender la producción, erradicando la responsabilidad penal por tal causa, pero también la sanción laboral por el ejercicio lícito y no abusivo del derecho.

La huelga fue entendida realmente como un fenómeno social indispensable para la negociación entre obreros y patronos sobre las condiciones de trabajo; una necesidad social de ámbito colectivo sin la que los trabajadores nunca acabarían de tener una verdadera medida de presión hacia los empresarios.

En fin, la publicación del RDLRT supuso la derogación de manera íntegra del Decreto-ley 5/1975 de 22 de mayo, sobre regulación de los conflictos colectivos de trabajo, y la entrada en vigor de una nueva normativa caracterizada por la agilización del proceso para el ejercicio del derecho a huelga y la supresión de los trámites previos de oficial y necesaria negociación.

### **2.2.1. Concepto y efectos**

El propio RDLRT se encarga de fijar una definición de huelga (inexistente en la CE) en su art. 7.1: “El ejercicio del derecho de huelga habrá de realizarse, precisamente, mediante la cesación de la prestación de servicios por los trabajadores afectados y sin ocupación por los mismos del centro de trabajo o de cualquiera de sus dependencias”. Logra, así, una unificación a la hora de reconocer los actos constitutivos de huelga.

Para el Tribunal Constitucional lo que realmente marca la definición de este derecho es el modo de concebir su contenido esencial, entendiendo por tal aquel contenido sin el cual el derecho pierde su finalidad o su determinación; es decir, contenido esencial es aquello ineludible para que el titular del derecho pueda ejercerlo apropiadamente. Por

cuanto hace al aquí analizado, este contenido esencial consiste en una efectiva cesación por parte del trabajador en su trabajo<sup>14</sup>.

La huelga es un derecho individual de cada trabajador pero que es necesario que se ejerza de manera colectiva, no solo porque responde su utilización a un conflicto colectivo, sino también porque lo establece expresamente el art. 3.1 RDLRT: “La declaración de huelga, cualquiera que sea su ámbito, exige, en todo caso, la adopción de acuerdo expreso, en tal sentido, en cada centro de trabajo”.

Esta medida de conflicto colectivo (como las demás correspondientes a los trabajadores) está relacionada con una situación de dependencia e inferioridad en las relaciones de trabajo entre el empresario (como parte dominante de la relación contractual) y el trabajador (como parte subordinada y eslabón débil de la relación), consecuencia del poder de dirección que posee el empresario *ex art. 20.1 Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido del Estatuto de los Trabajadores (en adelante ET)*; por ello, de manera indiscutible la titularidad del derecho de huelga es individual del trabajador por razones de necesidad y es, por tanto, al propio trabajador a quien le corresponde la decisión de adherirse o no a una huelga o votar a favor o en contra de su promulgación. Ello no obsta para la exigencia también ineludible de que se promueva y ejecute como acción colectiva, pues la dimensión propia del derecho a huelga es colectiva: en primer lugar, va ligado a su propia naturaleza y para que surta efecto debe realizarse efectivamente de esta manera y, en segundo lugar, es posible que la huelga se atribuya a los sujetos colectivos<sup>15</sup>.

En conclusión, la titularidad del derecho a huelga en los distintos países guarda relación con el modelo que rija las relaciones de trabajo en dicho país; de este modo, y en definitiva, en España la titularidad del derecho pertenece individualmente al trabajador, pero su ejercicio se realiza en todo caso de modo colectivo.

---

<sup>14</sup> En la STCo 11/1981, de 8 de abril, manifestó claramente que el “contenido esencial del derecho de huelga consiste en la cesación del trabajo, en cualquiera de las manifestaciones o modalidades que puede revestir”.

<sup>15</sup> SÁNCHEZ-URAN AZAÑA, Y. (2014). Contenido del derecho de huelga. En Pérez de los Cobos Orihuel, F. (Dir.), *Real Decreto-ley 17/1977, de 4 de marzo, sobre relaciones de trabajo: régimen legal y jurisprudencial de la huelga, el cierre patronal y el conflicto colectivo*. Madrid, La Ley, pp. 115-156.

Se trata de un derecho irrenunciable, es decir, no puede pactarse su renuncia; por lo tanto, los trabajadores no pueden disponer válidamente de este derecho reconocido (aunque sí son libres para ejercerlo o no) tal y como se indica en el art. 2 RDLRT y en el art. 3.5 ET.

Los efectos de la huelga vienen fijados por el art. 6 RDLRT, del que se extraen las siguientes pautas básicas:

En un primer bloque, la no extinción de la relación laboral, pues según el tenor literal del art. 6.1 RDLRT, “el ejercicio del derecho de huelga no extingue la relación de trabajo”, ya que lo que se produce es una suspensión del contrato, reconocida en art. 6.2 RDLRT y en el art. 45.1 1) ET. Así pues, cesa el trabajo y también la retribución, pues, como señala art. 6.2 RDLRT (en consonancia con el art. 45.2 ET) “durante la huelga (...) el trabajador no tendrá derecho al salario”.

La suspensión contractual se hace efectiva en el momento en el que el trabajador se adhiere a la huelga; momento para cuya determinación se admite la licitud de la investigación del empresario destinada a fijar el día exacto en que se produce tal evento. Sin perjuicio, claro está, de los límites a esta indagación marcados por el propio Tribunal Constitucional<sup>16</sup>.

También se contempla en el art. 6.1 RDLRT la prohibición de sancionar al trabajador por la utilización del ejercicio del derecho de huelga, en tanto señala que “el ejercicio del derecho de huelga [no] puede dar lugar a sanción alguna, salvo que el trabajador, durante la misma, incurriera en falta laboral”. Esto es así por la obligación de mantener el resto de derechos y obligaciones, tanto de empresario como de trabajador, que son propios del contrato de trabajo. Por ejemplo, el ejercicio del derecho a huelga no va a afectar a las vacaciones del trabajador, ni en duración ni en remuneración; a su vez se debe de seguir manteniendo la buena fe contractual entre las partes.

El segundo bloque de consecuencias guarda relación con la Seguridad Social, comenzando por declarar el art. 6.3 RDLRT que “el trabajador en huelga no tendrá derecho a la prestación por desempleo ni a la económica por incapacidad laboral

---

<sup>16</sup> STCo 11/1998, de 13 de enero, y otras posteriores, como, entre muchas, SSTCo 44 y 45/1999, de 22 de marzo.

transitoria” (hay incapacidad temporal). Al tiempo, el legislador, como resultado de la protección que otorga al derecho, reconoce al trabajador huelguista una situación de alta especial en la Seguridad Social, durante la cual se suspende la obligación de cotizar, tanto del empresario como del trabajador.

El legislador ha optado porque el trabajador figure en alta especial porque se entiende que es menos perjudicial que la consideración de la huelga como situación asimilada al alta, aun cuando la hipótesis habría tenido sin duda mejor encaje en tal asimilación. Prima, pues, el deseo de no menoscabar en términos de Seguridad Social el derecho a huelga por parte de los trabajadores.

Ahora bien, es importante aclarar ya en este punto que esta garantía reconocida al empleado se dará siempre y cuando la huelga fuese legal, pues en caso de huelga ilegal el empleador podría cursar los partes de baja ante la Tesorería General de la Seguridad Social.

### **2.2.2. Modalidades de huelga ilícita**

Como ya se ha mencionado, el derecho constitucional de huelga posee un carácter abierto y dinámico, pues la propia CE deja al legislador la regulación del derecho según su criterio, entendiéndose, así, la necesidad de posibles modificaciones futuras en su contenido por la aparición de nuevos métodos de trabajo que condicionan las relaciones de trabajo y, a su vez, el ejercicio del derecho por parte de los trabajadores.

A pesar de ello, el Tribunal Constitucional, ha recogido que el RDLRT se muestra restrictivo respecto al derecho, puesto que solo asume la concepción jurídica tradicional de huelga como situación en la que se cesa de manera colectiva en el trabajo y sin ocupación de los locales de la empresa, por ello, el propio Tribunal relativizó formalmente el concepto, lo cual provocó la ampliación de las posibilidades de incluir supuestos dentro del concepto de huelga legal. Aun así, también admite que el “legislador puede considerar ilícitos o abusivos algunos tipos, siempre que lo haga justificadamente, que la decisión no desborde el contenido esencial del derecho”,

contenido esencial, que el propio Tribunal Constitucional ya había delimitado, como se ha indicado con anterioridad<sup>17</sup>.

En concreto, el legislador considera ilícitas o abusivas “las huelgas rotatorias, las efectuadas por los trabajadores que presten servicios en sectores estratégicos con la finalidad de interrumpir el proceso productivo, las de celo o reglamento y, en general, cualquier forma de alteración colectiva en el régimen de trabajo distinta a la huelga” (art. 7.2 RDLRT). La cláusula general con la que concluye la disposición permite considerar abusiva, por ejemplo, una huelga en el servicio público que utilice medidas de protesta capaces de causar daños a terceros desproporcionados en relación con los fines que busque la propia protesta<sup>18</sup>.

De conformidad con este art. 7.2 RDLRT, las huelgas que enumera se presumen abusivas. Ahora bien, se trata de una presunción *iuris tantum*, pues cabe demostrar que existe proporcionalidad entre los hechos de protesta y los fines a conseguir<sup>19</sup>. Respecto de las huelgas no previstas en el precepto, ocurre lo contrario; en consecuencia, para que sea considerada una huelga ilícita, por ser abusiva, la persona o personas que aboguen por su ilicitud deberán “probar la existencia de un abuso y de un daño grave buscado por los huelguistas”<sup>20</sup>. Así acontece, por ejemplo, con las huelgas intermitentes que, al no prohibirse expresamente, corresponde a quien lo alegue (en general, el empresario), probar el carácter abusivo de la huelga<sup>21</sup>.

En las huelgas en las que existe ocupación de locales dependerá la forma de la ocupación por parte de los trabajadores huelguistas, de tal forma que si la ocupación es pacífica y no impide el correcto proceso de producción, la huelga no se considerará

---

<sup>17</sup> STCo 11/1981, de 8 de abril.

<sup>18</sup> STCo 126/1992, de 28 de septiembre.

<sup>19</sup> QUINTANILLA NAVARRO, R.Y. (2008). El derecho de huelga en la doctrina del Tribunal Constitucional: propuestas para una Ley Orgánica. *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*. N. 73, p. 344.

<sup>20</sup> AGRA VIFORCOS, B. y FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, R. (2017). *Introducción al Derecho Colectivo del Trabajo*. León, Eolas, p. 248.

<sup>21</sup> SSTCo 72/1982, de 2 de diciembre, y 41/1981, de 21 de marzo.

abusiva; por el contrario, si es violenta, o simplemente impide el normal desarrollo de la actividad profesional de los no huelguistas, se considerará un conflicto de intereses donde los medios aplicados por los huelguistas no están proporcionados a su objetivo final, por lo que se considerará abusiva<sup>22</sup>.

En cualquier caso, se puede afirmar que la decisión acerca de la licitud, o no, de una huelga, no le corresponde a la autoridad laboral, pues a esta entidad solo es necesario comunicarle la existencia de la huelga y quienes están autorizados para dictaminar si es o no lícita, son los tribunales, los cuales deberán hacerlo una vez se produzca la huelga, pero nunca con anterioridad a su desarrollo<sup>23</sup>.

Junto a las huelgas ilícitas por abusivas, el RDLRT viene a regular las modalidades de huelgas ilegales, contempladas en su art. 11, donde se califican como tales las políticas, las de solidaridad, las novatorias y las irregulares<sup>24</sup>:

1. Huelga política. Su ilegalidad viene recogida en el art. 11.1 a) RDLRT, según el cual, la huelga será ilegal “cuando se inicie o se sostenga por motivos políticos o con cualquier otra finalidad ajena al interés profesional de los trabajadores afectados”. El motivo de la prohibición al que se refiere el mencionado apartado del artículo es la existencia de confusión entre el sujeto pasivo del derecho a la huelga, esto es, el empresario cuyos trabajadores son huelguistas, y el destinatario final, es decir, por causa de quien se realiza la convocatoria de huelga; dicho esto, lo cierto es que, según resolvió el Tribunal Constitucional, “la huelga puede tener por objeto reivindicar mejoras en las condiciones económicas, o, en general, en las condiciones de trabajo, y puede suponer

---

<sup>22</sup> LÓPEZ GANDÍA, J. (2010). Huelgas ilegales y abusivas. *Revista del Instituto de Estudios Económicos*. N. 2-3, pp. 295-327.

<sup>23</sup> Tal y como se recoge en la STSJ Navarra 22 de diciembre de 2006 (Rec. 350/2006).

<sup>24</sup> Siguiendo en la exposición, fundamentalmente, el discurso de GARCÍA RUBIO, M.A. (2014). Las modalidades de huelga ilegal. En Pérez de los Cobos Orihuel, F. (Dir.). *Real Decreto-ley 17/1977, de 4 de marzo, sobre relaciones de trabajo: régimen legal y jurisprudencial de la huelga, el cierre patronal y el conflicto colectivo*. Madrid, La Ley, pp. 625-664.

también una protesta con repercusión en otras esferas o ámbitos”; el político en este caso<sup>25</sup>.

El argumento a favor de la licitud de las huelgas sociopolíticas se entiende de una manera más completa recurriendo a un principio general expresado por la Organización Internacional del Trabajo (en adelante OIT), que admite como objetivos válidos de la huelga los relacionados con la búsqueda de soluciones para los problemas de política económica y social o de índole laboral que atañen directamente a los trabajadores<sup>26</sup>; además, también el Comité de Libertad Sindical de la propia OIT admite las huelgas de carácter sociopolítico. En consecuencia, solo serán ilícitas aquellas que tengan una índole puramente política.

El Tribunal Constitucional resalta también esta idea de imposibilidad de ilicitud de cualquier huelga siempre que tenga un mínimo contenido político, porque entiende que la propia CE atribuye “a los sindicatos de los trabajadores el carácter de organismos básicos del sistema político”<sup>27</sup>, por lo que es frecuente e inevitable que exista cierto contenido político en las huelgas. Recuérdese que el art. 6 CE no detalla una lista cerrada de los entes que pueden actuar como sujetos políticos dentro del régimen jurídico español, pues, en la práctica, además de los partidos políticos mencionados por el propio artículo, los sindicatos también actúan frecuentemente como sujetos políticos para la defensa de los intereses socioeconómicos propios de los trabajadores<sup>28</sup>.

2. Huelga de solidaridad. Es una huelga ilegal la “de solidaridad o apoyo, salvo que afecte al interés profesional de quienes la promuevan o sostengan”<sup>29</sup> [art. 11 b)

---

<sup>25</sup> STCo 259/2007, de 19 de diciembre.

<sup>26</sup> GERNICON, B., ODERO A. y GUIDO H. (1998). Principios de la OIT en el derecho de huelga. *Revista Internacional del Trabajo*. Ginebra. Vol. 17, N. 4, pp. 14-15. En relación con el Convenio 87 OIT del año 1948.

<sup>27</sup> En el art. 7 CE, conclusión incorporada ya a la STCo 11/1981, de 8 de abril, F.J. 11º

<sup>28</sup> Sobre cómo debe entenderse la funcionalidad política del sindicato, SANGUINETI RAYMOND, W. (2019). El sindicato como sujeto político, cuatro décadas después. *Trabajo y Derecho*. N. 52, pp. 11-14.

<sup>29</sup> El art. 11.b) RDLRT en realidad solo excluía de ilegalidad la huelga de solidaridad en caso de que afectara “directamente al interés profesional de quienes la promuevan o sostengan”. Sin embargo, el término “directamente” fue declarado inconstitucional por la STCo 11/1981, de 8 de abril.



RDLRT]: La explicación se encuentra en la finalidad del derecho, en tanto este busca ajustar los intereses de los trabajadores y el empresario, pudiendo aquellos presionar con esta medida contemplada por la ley. En consecuencia, si el motivo de una huelga es apoyar a otros trabajadores, no hay manera de acordar por parte del empresario la regulación del interés del trabajador huelguista, ya que no se están ejerciendo presiones sobre esa relación laboral en concreto, sino que se realiza por una causa ajena a esa relación profesional en la que el empresario no puede negociar y los trabajadores no buscan defender sus intereses como empleados de dicha empresa. La protesta real queda extramuros de la situación jurídica de los huelguistas “solidarios”, pues no atañe a la relación de trabajo de estos, y, por lo tanto, es ilícita.

3. Huelga novatoria. Es aquella modalidad cuya “finalidad u objeto consista en alterar, dentro de su periodo de vigencia, lo pactado en un convenio colectivo o lo establecido por laudo” arbitral [art. 11 c) RDLRT].

Pese a que el artículo expresa la clara ilegalidad en cuanto a este tipo de huelgas, es preciso señalar que la jurisprudencia admite la licitud de las huelgas declaradas en relación con la interpretación de un convenio colectivo o convocadas para reivindicar cuestiones que no afecten a su contenido ni exijan su modificación; también las que respondan al incumplimiento empresarial de lo pactado o pretendan una alteración del convenio debido a “un cambio absoluto y radical en las circunstancias que permita aplicar la llamada cláusula *rebus sic stantibus*”<sup>30</sup>.

Esta regulación guarda relación con dos artículos que procede destacar. De un lado el art. 82.3 ET, en cuya virtud “los convenios colectivos regulados por esta ley obligan a todos los empresarios y trabajadores incluidos dentro de su ámbito de aplicación y durante todo el tiempo de su vigencia”, por lo que, indiscutiblemente, las dos partes quedan obligadas a cumplir lo pactado durante todo el tiempo que el convenio esté vigente. De otro, el art. 82.2 ET, que otorga a las partes la posibilidad de regular “la paz laboral a través de las obligaciones que se pacten”; cláusula de paz convencional que puede ser absoluta (bien en relación con cualesquiera materias, hayan sido o no objeto de regulación convencional) o relativa (tan solo en relación con las materias

---

<sup>30</sup> STCo 11/1981, de 8 de abril.

contempladas en el convenio), siendo esta segunda modalidad la incorporada *ex lege* al art. 11 c) RDLRT.

4. Huelga irregular. Este tipo de huelgas incurren en ilegalidad al producirse contraviniendo las disposiciones del propio RDLRT, es decir, omitir el preaviso o la propia convocatoria de la huelga, no constituir el comité de huelga, incumplir los servicios de seguridad y mantenimiento... en suma, los requisitos formales indispensables para que la huelga sea lícita<sup>31</sup>.

Existen dos interpretaciones en relación con esta afirmación: la primera, y más restrictiva, es que la huelga será ilegal sea cual sea el grado, naturaleza o intensidad del incumplimiento; la segunda implica un análisis en función de los objetivos e intereses de la normativa reguladora del derecho a huelga, de modo que si, a pesar de los incumplimientos de las reglas procedimentales anteriormente señaladas, se han podido satisfacer materialmente los objetivos de la norma infringida, el paro habrá de reputarse lícito.

La condición de derecho fundamental de la huelga invita a optar por esta segunda interpretación más flexible<sup>32</sup>.

### **2.2.3. Promoción, desarrollo y finalización de la huelga**

El paso inicial de la huelga viene dado por su declaración o convocatoria. Esta declaración exige el acuerdo expreso de los legitimados; es decir, los trabajadores o sus representantes.

La convocatoria procedente de los propios trabajadores del centro o centros de trabajo afectados exige acuerdo alcanzado con, al menos, mayoría simple [art. 3.2 b) RDLRT]. La referencia a los representantes debe entenderse efectuada, en primer lugar, a los unitarios [art. 3.2 a) RDLRT]; en segundo término, también a los sindicatos implantados en el ámbito para el que se convoca la huelga [art. 2.2 d) LO 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical (en adelante LOLS)].

---

<sup>31</sup> STSJ Navarra 22 de diciembre de 2006 (Rec. 350/2006).

<sup>32</sup> STSJ País Vasco de 16 de noviembre de 2004 (Rec. 2017/2004).

Este acuerdo debe ser comunicado tanto al empresario (o a los empresarios) afectado/s, como a la autoridad laboral, por parte de los representantes de los trabajadores, quienes deberán hacerlo por escrito con al menos cinco días de antelación respecto a la fecha de inicio de la huelga (art. 3.3 RDLRT); plazo de preaviso que se amplía a diez días “cuando la huelga afecta a empresas encargadas de cualquier clase de servicios públicos” (art. 4 RDLRT). En esta comunicación deben indicarse los objetivos, las gestiones realizadas para resolver las diferencias, la fecha de inicio y la composición del comité de huelga (art. 3.3 RDLRT).

Tal y como se indicó, la ausencia de preaviso puede conducir a la ilicitud de la huelga, pero solo si debido a la omisión se causan perjuicios (más allá de los inherentes al conflicto colectivo lícito) a los empresarios o a los consumidores y usuarios.

Una vez convocada la huelga, su gestión corresponde al ya mencionado comité de huelga, órgano cuya función principal será la de negociar con la patronal a fin de alcanzar un acuerdo satisfactorio para las partes y que ponga fin al paro; asimismo, participará en cuantas actuaciones sindicales, administrativas o judiciales se realicen para la solución del conflicto (art. 5 RDLRT) y garantizará la prestación de los servicios de seguridad y mantenimiento (art. 6.7 RDLRT). Su composición no podrá superar el número de doce miembros, los cuales serán elegidos entre los trabajadores incluidos en el ámbito del conflicto (art. 5 RDLRT).

Los citados servicios de seguridad y mantenimiento no deben confundirse con los servicios mínimos que deben garantizarse cuando la huelga afecta a actividades esenciales (y sobre los que se volverá posteriormente para un análisis específico); aquellos hacen referencia a “los servicios necesarios para la seguridad de las personas y de las cosas, mantenimiento de los locales, maquinaria, instalaciones, materias primas y cualquier otra atención que fuese precisa para la ulterior reanudación de las tareas de la empresa” (art. 6.7 RDLRT).

Aunque el RDLRT afirma que el empresario será quien designe a los trabajadores que deban asumir estos servicios (los cuales quedarán obligados a cumplirlos), tal previsión fue declarada inconstitucional, procediendo interpretar que la designación corresponde al empresario y al comité de huelga, quienes, a falta de acuerdo, podrán acudir a los

tribunales. Solo si el comité de huelga niega cualquier tipo de colaboración podrá la empresa actuar unilateralmente.

En cualquier caso, toda huelga nace con vocación de temporalidad (incluso las indefinidas aspiran a que el conflicto del que traen causa se solucione a la mayor brevedad posible) y durante su desarrollo se debe negociar para llegar a un acuerdo (que, de alcanzarse, tendrá eficacia de convenio colectivo), sin perjuicio de la posibilidad de desistimiento unilateral por parte de los trabajadores en cualquier momento de su transcurso (art. 8.2 RDLRT)<sup>33</sup>. En este proceso se puede contar con la mediación de la Inspección de Trabajo, tal y como establece el art. 9 RDLRT.

De forma excepcional también es posible que el Gobierno imponga a las partes un arbitraje obligatorio para poner fin a un conflicto que pueda causar un perjuicio grave para la economía nacional, teniendo en cuenta su duración, consecuencias y posiciones de las partes (art. 10.1 RDLRT).

#### **2.2.4. Otros conflictos colectivos que pueden acompañar a la huelga**

Muy habitualmente la huelga viene acompañada de otros conflictos colectivos, como pueden ser la ocupación de locales o los piquetes, por parte de los trabajadores, o el cierre de patronal, por parte del empresario.

En cuanto a la ocupación de locales, tal y como ya se indicó, puede ser lícita, es decir, sin perturbar el orden normal de la actividad profesional de la empresa, o puede ser abusiva e ilícita, cuando los huelguistas impiden el desarrollo de la actividad laboral, generando un conflicto de derechos: de un lado, el de los trabajadores en huelga, y, de otro lado, el derecho al trabajo de los empleados que han decidido no adherirse a la huelga. En este caso, a pesar de que el derecho de huelga se protege más que el derecho al trabajo en la CE, los huelguistas deben respetar a los trabajadores no participantes.

Los piquetes merecen mención especial a pesar de no estar contemplados en la ley. La figura surge porque los trabajadores son libres para promocionar su protesta e incitar a otros a unirse a la huelga, siempre y cuando no incurran en coacciones o intimidaciones

---

<sup>33</sup> Desistimiento de “los trabajadores” como sujeto colectivo, no equiparable a la decisión individual de los participantes de abandonar el paro y volver al trabajo, STCo 11/1981, de 8 de abril, F.J. 11º.

hacia los trabajadores que libremente no se quieren adherir<sup>34</sup>. La propia RAE advierte la doble posibilidad de ejercicio cuando define piquete como “grupo de personas que, pacífica o violentamente, intenta imponer o mantener una consigna de huelga”.

Los piquetes han estado ligados históricamente a la violencia, dadas las condiciones de los siglos pasados, cuando los trabajadores carecían de derechos laborales en los que refugiarse y no disfrutaban del derecho de huelga. Sin embargo, los tiempos han cambiado y la regulación laboral actual no solo es mucho más completa<sup>35</sup>, sino que su capacidad resolutoria para los problemas también resulta mucho más eficaz, lo que conduce a rechazar cualquier tipo de piquete violento<sup>36</sup>.

Así las cosas, se consideran violentos los piquetes en los que no solo hay lanzamiento de petardos, sino que también existen empujones y agresiones<sup>37</sup>, ataques verbales a trabajadores que acceden al puesto de trabajo<sup>38</sup>, acciones consistentes en interceptar y golpear el vehículo que traslada a los trabajadores insultando a sus ocupantes<sup>39</sup>, ataques e insultos al personal de seguridad o, en fin, incendios y daños en las instalaciones de la empresa<sup>40</sup>.

El cierre de patronal se regula por primera vez en España en el art. 12 Decreto 1376/1970, de 22 de mayo, sobre regulación de conflictos colectivos de trabajo, según el cual “las empresas no podrán cerrar los centros de trabajo o interrumpir sus actividades, con ocasión de conflictos colectivos salvo que se acredite o conste por notoriedad que el cierre se hubiera efectuado: para prevenir daños inminentes en las personas o en las cosas; para evitar ocupación ilegal del centro de trabajo o de cualquiera de sus dependencias anejas, o porque la inasistencia reiterada del personal

---

<sup>34</sup> STCo 332/1994, de 19 de diciembre.

<sup>35</sup> STCo 69/2016, de 14 de abril.

<sup>36</sup> STS 11 de marzo de 1999 (Sent. 362/1999).

<sup>37</sup> STSJ Galicia 27 de noviembre de 2009 (Rec. 15/2009).

<sup>38</sup> STCo 333/1994, de 19 de diciembre.

<sup>39</sup> STCo 332/1994, de 19 de diciembre.

<sup>40</sup> ATCo 158/1994, de 9 de mayo.

impide el proceso normal de la producción”. Este Decreto sería posteriormente derogado y sustituido por Real Decreto-Ley 5/1975, de 22 de mayo, sobre regulación de conflictos colectivos de trabajo, el cual sería sustituido a su vez por el vigente RDLRT, que se ocupa del cierre patronal en sus arts. 12-14.

El cierre de patronal, o *lock-out*, hace referencia a la decisión unilateral e individual que adopta el empresario para cesar de manera temporal la actividad productiva con el objetivo de contrarrestar los efectos abusivos que están ligados a determinadas modalidades de huelga. Tal y como ha interpretado el Tribunal Constitucional, se trata de una medida de conflicto colectivo amparada en el art. 37.2 CE<sup>41</sup>.

Esta medida es estrictamente temporal, en tanto en modo alguno equivale a un cierre material de la propia empresa; lo que se busca es dejar de ofrecer a los trabajadores la posibilidad de desarrollar su actividad profesional a través de la suspensión de las herramientas que los empleados necesitan para ello. De este modo, el trabajador no huelguista no podrá seguir trabajando, y el huelguista pasa de no hacerlo por voluntad propia a no poder hacerlo porque el empresario no le da la posibilidad, de modo que no podrá trabajar, aunque así lo desee<sup>42</sup>.

El empresario, únicamente podrá proceder al cierre patronal cuando concurra alguna de las causas expresadas en el art. 12.1 RDLRT. La primera de ellas conlleva a la “existencia de notorio peligro de violencia para las personas o de daños graves para las cosas”; la segunda implica la “ocupación ilegal del centro de trabajo o de cualquiera de sus dependencias, o peligro cierto de que esta se produzca”, y la última causa alude a “que el volumen de la inasistencia o irregularidades en el trabajo impidan gravemente el proceso normal de producción”. En todo caso, el cierre solo se extenderá lícitamente a aquellos lugares donde efectivamente se den las causas que lo justifican<sup>43</sup>.

---

<sup>41</sup> STCo 11/1981, de 8 de abril, F.J. 22º.

<sup>42</sup> MARTÍNEZ ROCAMORA, L.G. (2014). El cierre patronal: causas, contenido y efectos. En Pérez de los Cobos Orihuel, F. (Dir.), *Real Decreto-ley 17/1977, de 4 de marzo, sobre relaciones de trabajo: régimen legal y jurisprudencial de la huelga, el cierre patronal y el conflicto colectivo*. Madrid, La Ley, pp. 789-800.

<sup>43</sup> STSJ País Vasco 14 de noviembre de 1995 (Rec. 2221/1995).

El empresario no necesita autorización de la autoridad laboral para realizar el cierre de patronal pero sí tiene la obligación de comunicarlo por escrito en el plazo de las 12 horas previas al cierre efectivo.

### 3. TITULARES DEL DERECHO DE HUELGA

El art. 28.2 CE otorga la titularidad del derecho de huelga a los trabajadores. En consecuencia, no son titulares del mismo los autónomos, sin perjuicio de su derecho a “ejercer la actividad colectiva de defensa de sus intereses profesionales”, según reconoce expresamente el art. 19.1 c) de la Ley 20/2007, de 11 de julio, del Estatuto del Trabajo Autónomo.

Ahora bien, no solo los trabajadores disfrutan de este derecho, pues el art. 15 c) del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, reconoce a los empleados públicos derechos individuales de ejercicio colectivo; entre ellos, el “ejercicio de la huelga, con la garantía del mantenimiento de los servicios esenciales de la comunidad”.

No hay duda, pues, de que los funcionarios son titulares del derecho (sin perjuicio del debate inconcluso respecto a si emana, como el de los trabajadores, del art. 28.2 CE<sup>44</sup>), lo que no obsta para la existencia de algunas exclusiones, que afectan a los miembros de las Fuerzas Armadas (LO 9/2011), de la Guardia Civil (LO 11/2007) y de la Policía Nacional (LO 9/2015). No causa mayor sorpresa la exclusión de Fuerzas Armadas y Guardia Civil, en la medida en que tampoco son titulares de la libertad sindical; no es el caso de los miembros de la Policía Nacional, a los que, pese a reconocérseles la titularidad del derecho contemplado en el art. 28.1 CE (con importantes limitaciones, preciso es indicarlo), se les niega la del consagrado en el art. 28.2 CE.

En una situación confusa se encuadran jueces, magistrados y fiscales en activo, a los que el art. 127 CE excluye de la libertad sindical, lo que ha conducido al Ministerio de Justicia y al Consejo General del Poder Judicial a negarles en numerosas ocasiones el derecho de huelga, pese a que, en realidad, la ley ni lo niega ni lo afirma. Sea como fuere, *de facto* se han celebrado huelgas tanto en la judicatura como en la fiscalía, con el problema añadido de la imposibilidad de fijar servicios mínimos mientras no se reconozcan tales paros como verdaderas huelgas.

---

<sup>44</sup> Las dudas interpretativas al respecto fueron recogidas ya en el lejano 1981 por MARTÍN VALVERDE, A. (1981). El derecho de huelga en la Constitución de 1978. *Revista de Política Social*. N. 121, p. 229.



#### **4. LÍMITES AL DERECHO DE HUELGA. EL MANTENIMIENTO DE LOS SERVICIOS ESENCIALES DE LA COMUNIDAD**

La figura del servicio esencial es mencionada en el art. 28.2 CE, cuando establece la necesidad de crear un límite al derecho de huelga para el beneficio del resto de la comunidad, es decir, se garantiza que, por el hecho de ejercer el derecho de huelga, no queden olvidados determinados servicios y derechos que son de naturaleza necesaria para el resto de individuos que poco tienen que ver con la huelga. Como no podía ser de otro modo, el Tribunal Constitucional recoge el testigo y contempla el servicio esencial como un límite necesario al derecho de huelga, destinado a mantener aquellos servicios sin los que la población tendría serias dificultades para el desarrollo de su vida en sociedad<sup>45</sup>.

A nivel legal la referencia a los servicios esenciales se localiza en el art. 10.2 RDLRT: “Cuando la huelga se declare en empresas encargadas de la prestación de cualquier género de servicios públicos o de reconocida e inaplazable necesidad y concurren circunstancias de especial gravedad, la Autoridad gubernativa podrá acordar las medidas necesarias para asegurar el funcionamiento de los servicios. El Gobierno, asimismo, podrá adoptar a tales fines las medidas de intervención adecuadas”.

Al reconocer la CE, el RDLRT y el Tribunal Constitucional la existencia de estos servicios esenciales, se admite que el derecho de huelga debe limitarse en algunas situaciones, y, por lo tanto, no va a ser (como tampoco lo es ningún otro) un derecho absoluto<sup>46</sup>.

##### **4.1. Concepto de servicio esencial para la comunidad**

La CE no contiene una definición de servicio esencial, entre otros motivos, como ya se ha expresado previamente, porque encarga a una ley orgánica el desarrollo del derecho de huelga en general. Juega entonces un papel crucial, como en la mayoría de los casos en lo que concierne a este derecho, la jurisprudencia y la doctrina de los diversos

---

<sup>45</sup> STCo 3/1981, de 5 de noviembre, F.J. 4º.

<sup>46</sup> PASILLA RUIZ, P. (2010). La huelga en los servicios esenciales. *Aranzadi Social*. N. 9-10, pp. 90-92.

tribunales, pero en especial la del Tribunal Constitucional<sup>47</sup>. Al ser un concepto muy relativo, y por lo tanto muy difícil de encorsetar en una definición concreta, entra en escena también el Comité de Libertad Sindical (en adelante CLS) de la OIT.

El CLS entiende por servicio esencial aquel que, cuando se interrumpe, “pondría en peligro la vida, la seguridad o la salud de la persona en toda o parte de la población”<sup>48</sup>. En este primer acercamiento se extraen dos conclusiones, el servicio esencial va a depender de la incidencia en la población, pero también de las circunstancias, costumbres y cultura de cada país concreto.

El Tribunal Constitucional<sup>49</sup>, asumiendo su responsabilidad de definir el concepto, ha mantenido la interpretación efectuada por la Audiencia Nacional en el lejano 1980<sup>50</sup>, entendiendo por los servicios esenciales, “aquellos que posibilitan... el ejercicio de los derechos y libertades básicas”<sup>51</sup>; es decir, los recogidos entre los arts. 14 y 29 CE, ambos incluidos. A tenor de esta lectura, es patente, que los servicios esenciales son variables y, por lo tanto, no se pueden definir de manera exacta, cayendo en la indeterminación jurídica y obligando a entrar a valorar la casuística individual de cada situación concreta.

La Audiencia Nacional también se ha pronunciado sobre la diferenciación entre servicio esencial y servicio público, pues, en un primer momento, pueden parecer elementos similares. Procede afirmar que el servicio esencial es un concepto más amplio; además,

---

<sup>47</sup> FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, R. (2006). *Los servicios esenciales como límites al derecho de huelga*. León, Universidad, pp.124 y 125.

<sup>48</sup> OIT (2006). *Recopilación de decisiones y principios del CLS del Consejo de Administración de la OIT*. Quinta edición (revisada), párrafo 576.

<sup>49</sup> STCo 26/1981 de 17 de julio.

<sup>50</sup> BAYLOS GRAU, A. (1980). Sobre el derecho de huelga en los servicios esenciales de la comunidad. (Comentario a la Sentencia de la AN de 6 de junio de 1980). *Revista Española de Derecho del Trabajo*. N. 2, pp. 261-263.

<sup>51</sup> SAN 6 de junio de 1980 (Rec. 20.698/1978).

existen empresas privadas que prestan un servicio básico para las personas, esencial, por tanto, pese a no ser público<sup>52</sup>.

Sea como fuere, la respuesta que se debe dar para mantener y asegurar los servicios esenciales ha de ser proporcional al peligro que genere la huelga en dichos servicios<sup>53</sup>.

#### **4.2. Los servicios mínimos como garantía del mantenimiento de los servicios esenciales**

El servicio mínimo, al igual que el servicio esencial, no viene definido en las normas que tratan el derecho de huelga en España, este hecho provoca que sea el Tribunal Constitucional quien fije su definición o, al menos, la oriente. De esta manera el Alto Tribunal expresa que los servicios mínimos consisten en “la prestación de los trabajos necesarios para la cobertura mínima de los derechos, libertades o bienes que el propio servicio satisface, pero sin llegar a alcanzar el nivel de rendimiento habitual”<sup>54</sup>, es decir, se mantiene un funcionamiento mínimo de la actividad profesional para garantizar el derecho a los servicios valorados como esenciales. En esa misma sentencia, el Tribunal Constitucional ya adelanta que son indeterminables de antemano, pues es preciso ajustarse al caso concreto.

Tres claves fundamentales servirán para conocer los puntos que caracterizan a los servicios mínimos<sup>55</sup>:

En primer lugar, se entiende que el servicio mínimo se produce por la existencia de un servicio esencial, pues sin este último, no se justificaría aquel. A su vez, la necesidad de mantener un servicio mínimo provoca dos importantes consecuencias, de un lado, la huelga no va ser tan reivindicativa como si el paro de la producción fuese completo, por

---

<sup>52</sup> SAN 22 de octubre de 2002, F.J. 1º (RJCA 2002/1228).

<sup>53</sup> VARGAS, P. (2021). “Los servicios esenciales como límite al derecho de huelga. Una aproximación crítica a su delimitación conceptual en el derecho español”, *Nueva Revista Española de Derecho del Trabajo*. N. 238, pp. 33 y ss.

<sup>54</sup> STCo 53/1986, de 5 de mayo.

<sup>55</sup> VIVERO SERRANO, J.B. (2002). *La huelga en los servicios esenciales*. Lex Nova, Valladolid, pp. 209 y ss.

lo que se puede decir que envilece el derecho de huelga, y de otro lado, los servicios mínimos no se mantienen por sí solos, sino que son los trabajadores quienes deben desarrollarlos, de forma que estos trabajadores estarán viendo limitado en gran medida su derecho de huelga.

En segundo término, para el mantenimiento de los servicios esenciales, es imprescindible determinar qué tareas son las mínimas a desarrollar para cubrir aquellas necesidades innegociables que afectan al resto de la sociedad, y, una vez determinadas, seleccionar a los trabajadores que deben realizar esas funciones.

Por último, para establecer los servicios mínimos es necesario prestar atención a la actividad concreta de que se trate a fin de establecer de manera proporcional los servicios mínimos a prestar, que, como ya se ha indicado, no se podrán determinar de antemano ni de forma general y abstracta.

La fijación de los servicios mínimos corresponderá a la autoridad gubernativa, (art. 10.2 RDLRT), mediante Decreto<sup>56</sup>. Ahora bien, la designación de los concretos trabajadores corresponde a la dirección de la empresa, la cual podrá, incluso, encomendar los servicios mínimos a huelguistas, siempre y cuando esté justificado por la naturaleza del servicio y en atención a las circunstancias en presencia<sup>57</sup>.

Los trabajadores seleccionados para desarrollar los servicios mínimos tienen la obligación de prestar su mano de obra, pues “la mera convocatoria al ejercicio del derecho de huelga no crea un espacio de impunidad que ampare el incumplimiento de las obligaciones contractuales, o su cumplimiento parcial defectuoso, cuando la prestación laboral se deba realizar en virtud de la designación para cubrir los servicios mínimos que se hayan establecido”<sup>58</sup>.

El incumplimiento de la realización de servicios mínimos puede darse por decisión voluntaria del trabajador sin la existencia de injerencias, o puede venir provocado por

---

<sup>56</sup> Como recientemente ha pronunciado el Tribunal Supremo, ante la impugnación de esta decisión, no corresponde conocer al orden social, STS 4 de noviembre de 2021 (Rec. 129/2021).

<sup>57</sup> STCo 123/1990, de 3 de julio.

<sup>58</sup> DURÁN LÓPEZ, F. (2010). Huelga y servicios esenciales. *Relaciones Laborales*. N. 2, p. 98.

indicaciones o presiones del sindicato organizador, es decir, el sujeto colectivo. Dependiendo de cuál sea la situación, las consecuencias serán unas u otras:

De un lado, si el sujeto incumplidor es un trabajador (o varios) y la decisión de no realizar el servicio mínimo es propia, la huelga seguirá considerándose legal, pues la organización de la huelga y su desarrollo no depende del comportamiento individual de los sujetos adheridos a ella. Ahora bien, en la medida en que “la huelga no legitima cualesquiera comportamientos de los huelguistas”<sup>59</sup>, en este caso el trabajador o los trabajadores que se niegan a realizar los servicios mínimos están atentando contra el ordenamiento jurídico, por lo que quedan sujetos a responsabilidad laboral<sup>60</sup>, pudiendo el empresario utilizar su poder disciplinario, e incluso imponer la sanción de despido en caso de incumplimiento grave y culpable (art. 54.2 ET)<sup>61</sup>.

De todos modos, el despido disciplinario es la sanción última y más grave y el empresario puede utilizar otras sanciones (siempre proporcionales a la infracción cometida) que estén tipificadas en el convenio colectivo y que no conlleven tal magnitud sancionadora, como por ejemplo la suspensión de empleo y sueldo durante un tiempo determinado.

De otro lado, la decisión del trabajador o de los trabajadores de no cubrir los servicios mínimos puede estar coaccionada o recomendada por el sujeto colectivo organizador de la huelga. En este caso la huelga sí pasa a catalogarse definitivamente como ilegal, pues la decisión del trabajador sufre la injerencia del sindicato promotor de la huelga y es a este a quien le corresponde la responsabilidad de su correcto desarrollo. La ilegalidad de la huelga se encuadra dentro del ya mencionado art. 11 d) RDLRT, pues se está contraviniendo lo dispuesto en la normativa aplicable en cuanto a los servicios mínimos de la huelga y su correcto desarrollo.

---

<sup>59</sup> STCo 126/1992, de 28 de septiembre.

<sup>60</sup> FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, R. (2006). *Los servicios esenciales como límites al derecho de huelga*. León, universidad, pp.195-197.

<sup>61</sup> STS 18 de julio de 1980 (Sent. 1150/1980).

## 5. CONCLUSIONES

### **Primera.**

El reconocimiento legal del derecho de huelga constituye consecuencia lógica de la necesidad de equilibrar la relación entre empresario y trabajador, dada la situación de subordinación que el contrato de trabajo trae aparejada para este. El equilibrio se logra mediante el reconocimiento de derechos colectivos para la defensa de los intereses del trabajo frente a los del capital, ocupando un lugar destacado entre ellos las medidas de conflicto destinadas a presionar al empresario y, como protagonista absoluta entre todas ellas, la huelga.

Sentado lo anterior, cabe afirmar que no se concibe un sistema democrático de relaciones industriales en el que no se reconozca, con mayor o menor amplitud y extensión, este mecanismo de presión a favor de la clase trabajadora. En el concreto caso español, además, dado el sistema constitucional y legal de relaciones de trabajo, de faltar tal reconocimiento quedarían vacíos de contenido, o cercenados en su esencia, otros derechos laborales, como la libertad sindical o la negociación colectiva.

### **Segunda.**

El derecho de huelga constitucionalizado en el art. 28.2 CE tiene una raíz histórica claramente laboral, pues se trata de una conquista, y a la vez instrumento de acción, del movimiento obrero. Así las cosas, solo los asalariados son, en principio, titulares de este derecho, entendido en sentido estricto; es decir, el recogido en el mentado precepto constitucional. No así los autónomos o los estudiantes, por señalar solo dos ejemplos de colectivos cuyas acciones reivindicativas son a menudo calificadas, de forma impropia, como huelgas.

Ahora bien, la inicial limitación a los trabajadores no ha impedido su extensión también a otras relaciones productivas de carácter bilateral; en concreto, la función pública. Frente a las dudas iniciales, hace ya muchos años que el legislador ha afirmado expresamente el derecho también en este ámbito.

Reconocimiento que coexiste, sin embargo, con puntuales exclusiones: la de militares y guardias civiles, motivada por su condición de sujetos excluidos, *ex lege*, de la libertad sindical; la de los policías nacionales, más dudosa en cuanto a su justificación última.

Con todo, el aspecto más oscuro respecto a su titularidad es el que afecta a jueces magistrados y fiscales en activo, carentes de libertad sindical por decisión de la Constitución, pero respecto a los cuales ni esta ni la ley afirman o niegan el derecho de huelga. Este silencio ha conducido al órgano de gobierno de los jueces a rechazar que los paros colectivos por ellos adoptados puedan ser considerados huelga, lo que impide, como efecto secundario especialmente grave, el establecimiento de servicios mínimos.

### **Tercera.**

La regulación española del derecho de huelga procede del año 1977 (Real Decreto-ley de Relaciones de Trabajo), por lo que no solo resulta bastante anticuada, sino que, además, se trata de una norma preconstitucional.

La necesidad de adaptar la regulación a la condición de derecho fundamental que la Constitución de 1978 otorga a la huelga, así como la de proceder a la actualización del régimen jurídico aplicable, respondiendo a la evolución de los sistemas productivos y de trabajo, han convertido en claramente insuficiente la norma vigente y, por ende, han tornado en indispensable la intervención de los tribunales, en especial el Tribunal Constitucional, para cercar su contenido y límites.

### **Cuarta.**

No existen dos huelgas iguales. Cada una presenta un perfil propio que resulta imposible replicar; las partes cambian, como también lo hacen las reivindicaciones y el concreto contexto (situación de los involucrados, tipología y actividad de la empresa, número de trabajadores afectados, normativa laboral aplicable, situación económica y política, medidas de presión adoptadas, clima general entre la población...).

Ahora bien, aun cuando cada huelga presenta sus propias características, para el legislador resulta fundamental la valoración detenida de las circunstancias concurrentes para determinar (cuando corresponda la revisión judicial del paro) su carácter lícito o ilícito. Será ilegal en aquellos casos legalmente tasados (a interpretar restrictivamente dada la protección otorgada por el art. 28.2 CE), pero también en aquellos otros en los que el ejercicio del derecho sea abusivo (por tener efectos negativos desproporcionados en relación con sus fines), pues, como cualquier otro, la huelga ni es un derecho absoluto, ni admite un ejercicio desmedido y torticero.

### **Quinta.**

Tal y como acaba de ser indicado, el derecho de huelga puede verse sometido a límites. La propia Constitución contempla como tal el necesario respeto a los servicios esenciales de la comunidad, en los términos que se establezcan en la legislación que regule el derecho, la cual ha contemplado como cauce esencial para el mantenimiento de aquellos la aprobación de decretos gubernamentales de servicios mínimos.

Ahora bien, estas restricciones deben interpretarse restrictivamente, por lo que la población ha de admitir las incomodidades o los inconvenientes derivados del ejercicio razonable de un derecho fundamental. Bajo este planteamiento, no resulta extraña la habitual impugnación sindical de los citados decretos por considerar que los servicios mínimos establecidos exceden los márgenes de lo justificado.

### **Sexta.**

A pesar de que el derecho de huelga se utiliza por los trabajadores para acordar condiciones dentro de las relaciones laborales con los empresarios, la autoridad gubernativa posee un gran poder en relación con su finalización. Si bien la forma natural de acabar con el conflicto será el acuerdo, la falta de este consenso podrá llegar a justificar la imposición de un arbitraje obligatorio; así será cuando la situación pueda causar un perjuicio grave para la economía nacional, teniendo en cuenta la duración y consecuencias del conflicto y las posiciones de las partes.

En cualquier caso, esta previsión legal debe interpretarse como corresponde, es decir, como medida absolutamente excepcional (justificada solo en circunstancias de extraordinaria gravedad), en tanto supone una injerencia en los mecanismos de autocomposición que el sistema jurídico ha depositado en trabajadores y empresarios, además de traer consigo una restricción al ejercicio de un derecho fundamental.

### **Séptima.**

Aun cuando las demandas en este sentido han sido muy tibias en los últimos años, resulta preciso afrontar la elaboración y aprobación de una nueva ley de huelga en España; es necesario tanto desde un punto de vista de técnica legislativa, como para acatar las exigencias constitucionales, no en vano, por aplicación del texto



constitucional, el derecho de huelga, como fundamental, debería ser regulado mediante ley orgánica.

Es importante, pues, alcanzar una ley orgánica de huelga que sea capaz de recoger todo el complejo análisis doctrinal y jurisprudencial existente (consagrando una serie de conceptos y principios capaces de dotar de estabilidad al derecho y de reducir la litigiosidad), pero con flexibilidad suficiente como para poder dar cabida y respuesta a nuevas modalidades o problemáticas que eventualmente vayan surgiendo.

## 6. BIBLIOGRAFÍA

- AGRA VIFORCOS, B. y FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, R. (2017). *Introducción al Derecho Colectivo del Trabajo*. León, Eolas.
- BARAJAS MONTES DE OCA, S. (1986). La huelga. Un análisis comparativo. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*. N. 56. Recuperado de <http://biblio.jurídicas.unam.mx>
- BAYLOS GRAU, A. (1980). Sobre el derecho de huelga en los servicios esenciales de la comunidad. (Comentario a la Sentencia de la AN de 6 de junio de 1980). *Revista Española de Derecho del Trabajo*. N. 2.
- BAYLOS GRAU, A. (2018). *Servicios esenciales, servicios mínimos y derecho de huelga*. Albacete, Bomarzo.
- DURÁN LÓPEZ, F. (2010). Huelga y servicios esenciales. *Relaciones Laborales*. N. 2.
- FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, R. (2006). *Los servicios esenciales como límites al derecho de huelga*. León, universidad.
- GARCÍA RUBIO, M.A. (2014). Las modalidades de huelga ilegal. En Pérez de los Cobos Orihuel, F. (Dir.). *Real Decreto-ley 17/1977, de 4 de marzo, sobre relaciones de trabajo: régimen legal y jurisprudencial de la huelga, el cierre patronal y el conflicto colectivo*. Madrid, La Ley.
- GERNICON, B., ODERO A. y GUIDO H. (1998). Principios de la OIT en el derecho de huelga. *Revista Internacional del Trabajo*. Ginebra. Vol. 17, N. 4.
- LAHERA FORTEZA, J. (2014). Concepto y delimitación del derecho de huelga. En Pérez de los Cobos Orihuel, F (Dir.), *Real Decreto-ley 17/1977, de 4 de marzo, sobre relaciones de trabajo: régimen legal y jurisprudencial de la huelga, el cierre patronal y el conflicto colectivo*. Madrid, La Ley.
- LASA LÓPEZ, A. (2010). Derechos de conflicto y razones de mercado: caracterización jurídica de la huelga en el Derecho comunitario europeo. *Revista de Derecho Constitucional Europeo*. N. 13. ISSN 1697-7890.

- LÓPEZ GANDÍA, J. (2010). Huelgas ilegales y abusivas. *Revista del Instituto de Estudios Económicos*. N. 2-3.
- MARTÍN VALVERDE, A. (1981). El derecho de huelga en la Constitución de 1978. *Revista de Política Social*. N. 121.
- MARTÍNEZ ROCAMORA, L.G. (2014). El cierre patronal: causas, contenido y efectos. En Pérez de los Cobos Orihuel, F. (Dir.), *Real Decreto-ley 17/1977, de 4 de marzo, sobre relaciones de trabajo: régimen legal y jurisprudencial de la huelga, el cierre patronal y el conflicto colectivo*. Madrid, La Ley.
- MONEREO PÉREZ, J.L. y ORTEGA LOZANO, P.G. (2019). *El derecho de huelga: configuración y régimen jurídico*. Pamplona, Aranzadi.
- OIT (2006). *Recopilación de decisiones y principios del CLS del Consejo de Administración de la OIT*. Quinta edición (revisada).
- PASILLA RUIZ, P. (2010). La huelga en los servicios esenciales. *Aranzadi Social*. N. 9-10.
- QUINTANILLA NAVARRO, R.Y. (2008). El derecho de huelga en la doctrina del Tribunal Constitucional: propuestas para una Ley Orgánica. *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*. N. 73.
- SÁNCHEZ-URAN AZAÑA, Y. (2014). Contenido del derecho de huelga. En Pérez de los Cobos Orihuel, F. (Dir.), *Real Decreto-ley 17/1977, de 4 de marzo, sobre relaciones de trabajo: régimen legal y jurisprudencial de la huelga, el cierre patronal y el conflicto colectivo*. Madrid, La Ley.
- SANGUINETI RAYMOND, W. (2019). El sindicato como sujeto político, cuatro décadas después. *Trabajo y Derecho*. N. 52.
- VARGAS, P. (2021). “Los servicios esenciales como límite al derecho de huelga. Una aproximación crítica a su delimitación conceptual en el derecho español”, *Nueva Revista Española de Derecho del Trabajo*. N. 238.
- VIVERO SERRANO, J.B. (2002). *La huelga en los servicios esenciales*. Valladolid, Lex Nova.

## **7. PRONUNCIAMIENTOS JUDICIALES**

STCo 3/1981, de 5 de noviembre.

STCo 11/1981, de 8 de abril.

STCo 26/1981 de 17 de julio.

STCo 41/1981, de 21 de marzo.

STCo 72/1982, de 2 de diciembre.

STCo 123/1990, de 3 de julio.

STCo 126/1992, de 28 de septiembre.

STCo 208/1993, de 28 de junio.

STCo 332/1994, de 19 de diciembre.

STCo 333/1994, de 19 de diciembre.

STCo 11/1998, de 13 de enero.

STCo 44/1999, de 22 de marzo.

STCo 45/1999, de 22 de marzo.

STCo 259/2007, de 19 de diciembre.

STCo 69/2016, de 14 de abril.

STCo 53/1986, de 5 de mayo.

ATCo 158/1994, de 9 de mayo.

STS 18 de julio de 1980 (Sent. 1150/1980).

STS 11 de marzo de 1999 (Sent. 362/1999).

STS 4 de noviembre de 2021 (Rec. 129/2021).

SAN 6 de junio de 1980 (Rec. 20.698/1978).

SAN 22 de octubre de 2002 (Rec. 1228/2002).

STSJ País Vasco 14 de noviembre de 1995 (Rec. 2221/1995).

STSJ País Vasco de 16 de noviembre de 2004 (Rec. 2017/2004).

STSJ Navarra 22 de diciembre de 2006 (Rec. 350/2006).

STSJ Galicia 27 de noviembre de 2009 (Rec. 15/2009).