



# Protección penal del ejercicio del derecho a la huelga en España

por María Acale Sánchez

El Título XV del Libro II del Código penal español castiga un conjunto de conductas que atentan *contra los derechos de los trabajadores*, dentro de los cuales se encuentran protegidos los derechos a las condiciones laborales y de seguridad social establecidas legalmente, a no ser discriminado, a la vida y a la salud y finalmente a la libertad sindical y el derecho de huelga. Estos son los derechos más importantes que reconoce el ordenamiento jurídico al colectivo formado por los “trabajadores”, de manera que otros derechos de la misma naturaleza laboral (como los derechos al trabajo y a la libre elección de profesión u oficio; la negociación colectiva, el derecho de reunión, o de formación, consulta y participación en la empresa, entre otros) consagrados en el *Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores* son protegidos por el Derecho laboral que define un amplio catálogo de infracciones en la *Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social*. Se trata en definitiva de ofrecer penalmente la máxima protección al grueso de los derechos esenciales sobre los que se construye una relación de naturaleza laboral en la que entran en conflicto los intereses empresariales y los de la clase trabajadora que se encuentra en una situación de desventaja fruto de la propia precariedad del mercado laboral.

En particular, se trata de ofrecer la máxima protección a los derechos al ejercicio de huelga y a la libertad sindical como instrumentos de autotutela puesto en manos de los trabajadores para la reivindicación de sus intereses. Las relaciones entre la libertad sindical y el derecho de huelga son sin duda amplias, hasta el punto de que dentro de la libertad sindical, la huelga es el instrumento de presión al que recurren las centrales sindicales para presionar y conseguir sus pretensiones.

El art. 28 de la Constitución española al tiempo que los consagra los derechos a la libertad sindical y el derecho a la huelga como derechos fundamentales, añade 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”. Semejante llamada de atención viene a poner de manifiesto el equilibrio que ordenamiento debe garantizar, por un parte, entre el ejercicio del derecho de huelga y la garantía de los servicios esenciales de la comunidad. El paso de los años no ha permitido todavía que la ley reguladora del derecho de huelga en España haya sido aprobada, lo que determina que haya que recurrirse a otros instrumentos normativos en los que sin ser su objetivo esencial, se acerca a la regulación del núcleo esencial de tal derecho. En particular deben analizarse las previsiones de la *Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical* y el *Real Decreto-ley 17/1977, de 4 de marzo, sobre relaciones de trabajo*.

La regulación que hoy ofrece el Código penal es fruto de un proceso de maduración que ha llevado al legislador a derogar parte del contenido que históricamente se le había asignado. En este sentido,

hoy el delito contra el derecho de huelga se limita a la conducta castigada en el art. 315.1 en el que se impone la pena de prisión de seis meses a dos años o multa de seis a doce meses a “los que, mediante engaño o abuso de una situación de necesidad, impidieren o limitaren el ejercicio de la libertad sindical o el derecho de huelga”, agravando la pena el art. 315.2 a prisión de un año y nueve meses hasta tres años o multa de 18 a 24 meses si esas conductas “se llevaren a cabo con coacciones”.

No obstante, como se decía, no ha sido este el contenido central de la protección penal del derecho de huelga en la tradición penal española. En efecto, hasta hace pocos años, la protección penal del derecho a la huelga en España tenía sus orígenes en el Código penal de 1973 en cuyo art. 177 bis perseguía el objetivo abiertamente declarado en su Exposición de Motivos de “hacer frente a la creciente actividad agresiva de grupos organizados que se autodenominan piquetes de extensión de huelga”. Y así castigaba a “los que impidieren o limitaren el ejercicio legítimo de la libertad sindical o del derecho huelga”. Se trató de una conducta que *mutatis mutandis* llegó al Código penal de 1995 convertida ya en un discutible delito “contra los derechos de los trabajadores” (se castiga a trabajadores que estaban ejerciendo su derecho a la huelga) y que a la vista de la jurisprudencia, planteaba más problemas concursales que los que supuestamente solventaba en ese momento. La lectura del precepto ponía de manifiesto que más que proteger el *derecho a la huelga activo*, se otorgaba prioridad a la protección del derecho de huelga del trabajador que no quería ejercerla, sancionado a quienes ejerciendo su derecho activo a la huelga incitaban a otras personas que no querían ejercerla, esto es, los conocidos como piquetes coactivos que en el ámbito de los conflictos laborales que dan lugar al ejercicio del derecho de huelga se convierte con la limitación de los derechos de terceras personas en parte esencial de aquel derecho (vid. por todas la Sentencia de la Audiencia Provincial de Pontevedra, 363/2012, de 4 de diciembre, en la que se absuelve de responsabilidad criminal por “no haber ejercido coacción moral suficiente” por parte de los sujetos activos).

Tal como señala el preámbulo de la *Ley Orgánica 5/2021, de 22 de abril*, la situación se vio agravada por las sucesivas reformas laborales y de seguridad ciudadana que vinieron progresivamente a hacer más complejo el disfrute del derecho de huelga y de esta forma ampliando el conjunto de conductas sancionadas penalmente, dado que sistemáticamente el gobierno de entonces procedió a “un proceso constate y sistemático de desmantelamiento de las libertades y especialmente de aquellas que afectan a la manifestación pública del desacuerdo con las políticas económicas del gobierno”. A ello se añadía la restricciones a la posibilidad de que se acudiera a la negociación colectiva con los sindicatos, lo que abocaba a la clase trabajadora al recurso al derecho de huelga que limitadas las posibilidades legales de su ejercicio, incrementaban las condenas de los trabajadores que ante las situaciones laborales conflictuales, se veían en la tesitura de recurrir al ejercicio individual o colectivo de actuaciones con la finalidad de coaccionar a otras personas a iniciar o continuar una huelga, concluyéndose que “con esta aplicación de esta ley se ha tratado de disuadir a los ciudadanos de ejercer su derecho a la huelga y, en consecuencia, su libertad sindical”.

Todo ello determinó que finalmente, la mencionada *Ley Orgánica 5/2021, de 22 de abril*, procediera a su derogación, allanando los graves problemas concursales que la existencia de tal delito provocaba con los genuinos delitos de coacciones del art. 172 como un atentado a la libertad de obrar, lo que hacía innecesaria la existencia de otras figuras específicas. Con todo debe resaltarse que a partir de la *Ley Orgánica 1/2015* también había sido derogada la vieja falta de vejaciones injustas del art. 620 que venían siendo aplicadas con frecuencia por parte de los tribunales en estos casos cuando no era posible la prueba de la gravedad de la violencia ejercida (vid. entre otras la Sentencia de la Audiencia Provincial de Badajoz, 25/2008, de 12 de febrero). La eliminación en 2015 de esta figura así como la derogación del art. 315.3 en 2021 abre las puertas a las sanciones no penales para hacer frente a los conflictos no violentos que puedan producirse en el ejercicio del

derecho a la huelga y la libertad sindical despenalizando así un conflicto que puede ser solventado a través de otras vías. La eliminación de una y de otra figura no ha llevado aparejado un aumento del número de conflictos laborales que tienen lugar en el ámbito de una huelga, en la medida en que el Código penal sigue contando con instrumentos preventivos de suficiente entidad como es el delito de coacciones. Todo ello más allá de casos mediáticos como el conocido como “Las seis de la Suiza”, nombre con el que se hace referencia a seis sindicalistas acusados de coacciones por el Tribunal Supremo en su Sentencia 626/2024, de 19 de julio que en estos momentos se encuentran en prisión si bien el Gobierno ha anunciado la tramitación de un indulto (total o parcial de pena).

Tras su desaparición del Código, la protección del derecho de huelga -y de la libertad sindical- adquiere carta de naturaleza propia con la conducta castigada en el art. 315.1 que sanciona el ejercicio derecho de huelga activo, no el meramente pasivo que protegía el viejo texto punitivo, una conducta que pone el acento en el hecho de que los autores mediante engaño o abuso de una situación de necesidad, “impidieren o limitaren” el ejercicio de la libertad sindical o el derecho de huelga.

Bienes jurídicos protegidos en el delito examinado son la libertad sindical y el derecho de huelga, mecanismos de defensa de los derechos de los trabajadores regulados en el ámbito laboral fundamentalmente por las ya citadas Real Decreto-ley 17/1977, de 4 de marzo, sobre relaciones de trabajo que define el contenido esencial de ese derecho, al tiempo que en su art. 11 declara cuáles son las huelgas ilegales. De esta forma, el art. 315.1 queda convertida en una ley penal en blanco.

Sujetos pasivos del delito no pueden ser otros que los titulares de los derechos a la huelga y a la libertad sindical, lo que nos hace identificarlos con quienes se encuentran en el marco de una relación laboral plena: trabajadores por cuenta ajena o autónomos, como señala la Sentencia de la Audiencia Provincial de Pontevedra 497/2012, de 4 de diciembre. No cualquier trabajador puede ser sujeto pasivo del delito: el ejercicio del derecho de huelga exige tener una relación laboral en activo, eso es, debe tratarse de trabajadores con empleo estable, formación y posibles económicos o que precisamente por el conflicto laboral, se encuentren en situación de desempleo (puede verse el Auto de la Audiencia Provincial de Cuenca 81/2007, de 19 junio). Aquellas otras personas que trabajan en la economía sumergida, difícilmente pueden ser titulares ni del derecho a la huelga ni del derecho a la libertad sindical. Más bien en estos casos será de aplicación el delito de imposición de condiciones ilegales de trabajo del art. 311 en el que se castiga a los que mediante los mismos medios comisivos del “engaño” o del “abuso de una situación de necesidad” “impongan a los trabajadores a su servicio condiciones laborales o de seguridad social que perjudiquen, supriman o restrinjan los derechos que tengan reconocidos por disposiciones legales, convenio colectivo o contrato individual”.

Respecto al sujeto activo, se trata de un delito común que puede ser cometido por cualquiera, por lo que no tiene por qué ser cometido por el empresario. El tipo se refiere al mismo con el indefinido “los que”, lo que al tiempo que despeja cualquier duda en torno a si se trata de un delito especial, plantea otras en torno a si debe ser un sujeto activo plural, esto es, que por exigencia típica dejara fuera la autoría individual. Sin embargo, a pesar de que las conductas típicas queden robustecidas cuando sean llevadas a cabo por varios sujetos, nada impedirá considerar autor a quien individualmente emplea los medios típicos para impedir o limitar el ejercicio del derecho de huelga -o la libertad sindical-. De esta manera, sujeto activo puede ser un particular o el empresario. Se trata de conductas que entran en el radio de acción de conductas enmarcadas en el ámbito de actividades sindicales. Puede verse la mencionada STS 626/2024, de 19 de julio [Tol 10075464] en la que se castiga por coacciones graves a un grupo de sindicalistas que llevaron a cabo durante meses una serie de actuaciones dirigidas a acosar a un empresario del mundo de la repostería que terminó cerrando su negocio. En ella se establecen una serie de consideraciones interesantes “sobre

la distinción entre las vías de hechos propias de las coacciones y el ejercicio de la libertad sindical: No se ha juzgado o tratado este tema respecto de la actividad desplegada por una central *sindical* legal, que actúa al amparo de lo previsto en el art. 28.2 de la Constitución, sino por unos hechos concretos de unas personas que ha cometido ilícitos penales por los que son condenados por concertarse y confabularse para presionar a un empresario cuando este lleva a cabo su actividad comercial y en las puertas de su establecimiento”.

En todo caso, la posibilidad de hacer responder a un “sindicato” como persona jurídica en el Código penal español quedó abierta desde que la LO 1/2015 si bien, como es sabido, la liquidación de esta clase de responsabilidad criminal exige que así se haya previsto expresamente por parte del legislador en relación a la concreta figura delictiva de que se trate y en el interior del Título XV del Libro II del Código, aún no se ha previsto esta clase de responsabilidad. Se impone pues una reforma *de lege ferenda*.

El numero 1º castiga a los que mediando “engaño o abuso de situación de necesidad”, impidieren o limitaren el ejercicio de la libertad sindical o el derecho de huelga. Media el engaño o el abuso mencionados cuando se llevan a cabo actividades previas o simultaneas al momento en el que se impide o se limita el ejercicio de los derechos de huelga o a la libertad sindical. El empleo *a posteriori* de ambos medios no permitiría considerar típica la conducta.

Se trata por tanto de un delito de resultado material de impedir o limitar el ejercicio del derecho de huelga -o la libertad sindical- a partir del cual se lesionan el núcleo esencial de tales derechos a través de los medios típicos tassados del “engaño” o del “abuso de una situación de necesidad”. De ahí que los atentados contra la libertad sindical o el derecho de huelga que se lleven a cabo a través de otros medios no serán sancionados penalmente como indica el Auto de la Audiencia Provincial de Barcelona 799/2018, de 13 noviembre. Limitaciones técnicas intrínsecas a la regulación de la comisión por omisión en el art. 11 del Código penal español impiden la posibilidad de que la conducta examinada sea cometida por vías omisivas, pues el art. 315 castiga un delito no solo de resultado, sino de medios determinados, vedados a otra forma de comisión que no sea la activa.

El Código establece que dichas conductas de impedir o limitar la libertad sindical o el derecho de huelga se lleven a cabo “mediante” engaño, esto es, según el Diccionario de la Real Academia “mentira, embuste, embeleco, falsedad, invención, argucia”. Esto no significa que el mismo deba causar un concreto error en un concreto trabajador, sino que basta con el establecimiento de “maquinación o procedimiento malicioso” (AAP de Sevilla 71/2006 de 13 febrero. Como alternativa al engaño, el art. 315 se refiere al “abuso de una situación de necesidad”. De querer dotar de significado afflictivo a este elemento -de manera que sea equiparable al “engaño” del que es su alternativa- parece que hay que exigir que no basta la precariedad generalizada de las condiciones laborales, porque de ser así, siempre existiría dicho elemento. Más bien parece que el tipo exige que se restrinja su aplicación a supuestos en los que en el marco de las precarias condiciones laborales del trabajo dependiente en la actualidad, el autor abusa de una específica situación de necesidad que guarde relación con la concreta víctima (y/o su familia). De lo contrario se produciría una banalización del precepto.

La equiparación entre los resultados de “impedir” o “limitar” obligan a interpretar esta última conducta como una limitación cualitativa equiparable a la de impedir, de manera que si se limita solo parcialmente entendiendo por tal la incorporación de elementos que simplemente la dificulten, serán sancionadas laboralmente de acuerdo con lo establecido en los arts. 8 y 19 del *Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social* (Sentencia de la Audiencia Provincial de Islas Baleares 70/2017, de 24 marzo).

Los problemas se suscitarán precisamente en los casos en los que sujeto activo sea el empresario pues si emplea engaño para impedir el ejercicio del derecho a la huelga o la libertad sindical, estará imponiendo condiciones de trabajo que restringen los derechos que tengan reconocidos legalmente. En este caso será de aplicación el art. 311 por ser ley preferente en atención al principio de especialidad.

El párrafo 2º del art. 315 agrava la pena “si las conductas reseñadas en el apartado anterior se llevaren a cabo con coacciones”. Hasta la aprobación de la LO 1/2015 esta circunstancia de agravación mencionaba en vez de la coacción, la “fuerza, violencia o intimidación”. En este punto la sustitución de aquel término por estos otros no supone en puridad de principios ni ampliación ni restricción de la modalidad agravada pues lo único que ha hecho la última ley de reforma ha sido sintetizar en una sola palabra —coacción— la descripción que de la misma se hacía hasta entonces —“fuerza, violencia o intimidación”-. En la base de todo este debate se encuentra la evolución que la propia palabra “violencia” ha sufrido como medio típico en el delito de coacción, pues jurisprudencialmente ha pasado de interpretarse en sentido gramatical como vis física, a entender que en su interior entra también la intimidación e incluso la fuerza en las cosas. Ahora bien, debe también tenerse en consideración que al exigirse para agravar la pena no solo la fuerza, la violencia o la intimidación, sino que se lleven a cabo “coacciones”, si se entiende que éste ha de ser interpretado en un sentido normativo a los efectos de lo dispuesto en el art. 172 de manera que se agravará la pena del delito contra el derecho de huelga y la libertad sindical cuando el sujeto activo “sin estar legítimamente autorizado” “impidiere a otro con violencia hacer lo que la ley no prohíbe, o le compeliere a efectuar lo que no quera, sea justo o injusto”. Esta consecuencia de la sustitución de un término por otro no viene sin embargo a ampliar la conducta típica, en la medida en que debe entenderse que el tipo básico previsto en el art. 315.1 ya castiga a quien impide o limita sin estar legitimado el ejercicio de los derechos a la libertad sindical o al derecho de huelga.

Concurriendo las coacciones, habrá que resolver el concurso en atención a las reglas del concurso de normas, comparando por una parte la pena que le correspondería al autor si se castigaran los hechos por el tipo básico del art. 315.1 en concurso ideal con un delito de coacciones del art. 172 párrafo 2º, por cuanto la huelga es un derecho fundamental, y o directamente a través de la pena establecida en el art. 315.2.

*María Acale Sánchez*  
Catedrática de Derecho penal de la Universidad de Cádiz