



El derecho de huelga en España

por Henar Álvarez Cuesta

En materia de conflicto colectivo, en el Derecho Laboral español sigue vigente el preconstitucional Real Decreto-Ley 17/1977, de 4 de marzo, de Relaciones de Trabajo, promulgado cuando no se había reconocido como derechos fundamentales y constitucionales ni la libertad sindical ni el propio derecho de huelga. Esta atípica situación hizo necesario que el Tribunal Constitucional afrontase su revisión y adaptación al derecho fundamental reconocido en el art. 28.2 de la Constitución Española.

Los límites y procedimiento del derecho de huelga, en la actualidad, se encuentran en un sistema organizado de equilibrios, que se han tenido que adaptar, con mejor o peor fortuna, a los distintos cambios que han transformado (y siguen haciéndolo) el sistema de relaciones laborales en España.

De atender a la incidencia de las huelgas en España, de conformidad con las Estadísticas facilitadas por el Ministerio de Trabajo y Economía Social¹, en el año 2024, el número de huelgas que se desarrollaron fue de 707, con 231.739 trabajadores participantes y un total de 703.178 jornadas no trabajadas. Por ámbito sectorial, las huelgas de empresa fueron 670 (94,8%) mientras que de sector tan solo se comunicaron 37 huelgas (5,2%). Durante ese año y de poner el foco en los distintos territorios, las Comunidades Autónomas con más trabajadores en huelga fueron la Comunidad de Madrid, País Vasco y Cataluña; y conforme al número de jornadas no trabajadas, ocuparon los primeros puestos la Comunidad de Madrid, Andalucía y País Vasco.

El número de huelgas que se desarrollaron durante el periodo de enero a junio 2025 fue de 362, con 131.797 trabajadores participantes y un total de 360.970 jornadas no trabajadas. En cuanto al número de personas huelguistas por territorios, en 2025 siguen liderando la Comunidad de Madrid, País Vasco y Cataluña; sin embargo, de atender al número de jornadas no trabajadas, lideraría el País Vasco, Comunidad de Madrid y el Principado de Asturias (bien por el mayor número de huelgas convocadas y/o por la duración de las mismas).

Por su parte, y según el último Informe de conflictividad de CEOE, en los ocho primeros meses de 2025 comienzan 350 huelgas, en las que hay 141.276 personas trabajadoras implicadas, además permanecen en huelga en agosto 1.287 trabajadores que participan en huelgas iniciadas meses antes. En conjunto, se calcula que se pierden 5.349.520 horas de trabajo -incluyendo las pérdidas en huelgas que comenzaron en meses anteriores y que han continuado a inicios de año-, el 52,22% de las cuales en huelgas producidas en servicios de carácter público².

¹ https://www.mites.gob.es/es/estadisticas/condiciones_trabajo_relac_laborales/HUE/welcome.htm#

² <https://www.ceoe.es/sites/ceoe-corporativo/files/content/file/2025/06/11/109/informe-6-2025-mercado-laboral-y-negociacion-colectiva.pdf>

En el ámbito europeo, ETUI publicó en 2023 un mapa sobre la incidencia de este medio de conflicto³ donde España está en el segmento inferior respecto a los días no trabajados por huelga (liderando el ranking Francia y el Reino Unido), aun cuando en la comparativa por número de huelgas convocadas, y dependiendo del año y del país cabe apreciar un volumen de conflictos superior en España respecto a otros Estados como Alemania o Irlanda, o parecido, como Francia o Bélgica.

Procede, a continuación, y desde una visión subjetiva, enumerar cuáles son las “costuras”, es decir, las dudas, lagunas o desajustes que esta regulación preconstitucional acaba por mostrar y que precisan de una Ley Orgánica postconstitucional capaz de respetar el ejercicio de este derecho fundamental y, a la par, adaptarse a las transformaciones acaecidas en las últimas décadas.

En primer lugar, por cuanto hace a los sujetos titulares del derecho de huelga, el precepto constitucional y el Decreto-Ley de Relaciones de Trabajo (en adelante DLRT) otorga su ejercicio a las personas trabajadoras, también a quien presta servicios para las Administraciones Públicas con carácter general (y salvo excepciones vinculadas a la garantía de la seguridad del Estado) y sin atender a la existencia o no de autorizaciones de trabajo en caso de personas trabajadoras extracomunitarias.

Sin embargo, frente a paros reivindicativos y huelgas realizados en la práctica, sigue faltando un veto claro respecto a quienes ejercen otro poder, como es el poder judicial; y la configuración de su ejercicio con las debidas garantías para quienes prestan servicios por cuenta propia sin personal a su servicio, especialmente los denominados trabajadores autónomos económicamente dependientes.

En segundo término, y por cuanto hace al procedimiento, los requisitos exigidos por el DLRT en torno a la convocatoria, preaviso y formación del comité de huelga también han sido objeto de la atención por parte del Tribunal Constitucional con el fin de coherenciar su regulación con los principios democráticos. Así, para su declaración se exige acuerdo expreso adoptado por los representantes de los trabajadores o por las propias personas empleadas, pero no se requiere ningún porcentaje mínimo, únicamente la norma demanda una colectividad, que bien puede ser una minoría.

La decisión de convocar una huelga ha de manifestarse formalmente en la comunicación del acuerdo de huelga dirigida a la empresa o empresas afectadas (y a las organizaciones patronales implicadas en su caso) y a la autoridad laboral competente según su ámbito. La aparente sencillez se torna complejidad cuando se trata de identificar quién debe recibir esta información en caso de organizaciones productivas en forma de red, grupos más o menos articulados o sectores excesivamente heterogéneos.

La finalidad de esta comunicación o preaviso radica en evitar huelgas sorpresivas y, al tiempo, permitir una negociación entre las partes implicadas que impida o solucione el conflicto. No obstante, los Tribunales han flexibilizado los plazos y formalidades ante situaciones de “notoria fuerza mayor” o “estado de necesidad” (STCo 11/1981, de 8 de abril).

Durante este conflicto, de acuerdo con el art. 6.7 DLRT, se ha de constituir un comité de huelga en aras a negociar y llegar a una solución consensuada del conflicto y en orden a “garantizar durante la misma la prestación de 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

³ <https://www.etui.org/strikes-map>.

que fuese precisa para la ulterior reanudación de las tareas de la empresa”. Cuál sea, en cada caso y con qué extensión la obligación atribuida a este comité, ante la indeterminación de la norma, vuelve a dejar desamparados a quienes quieran ejercer este derecho fundamental.

En tercer término, resulta de todo punto necesario proceder a una revisión, definición restrictiva y especificación del elenco de huelgas calificadas como “ilegales” y, por tanto, prohibidas por el art. 11 DLRT. Este precepto considera como tal las siguientes:

A.- La huelga que se inicie o se sostenga por motivos políticos, ajenos a los intereses laborales o profesionales de los trabajadores.

A este respecto, el Tribunal supremo, en su sentencia de 15 de enero 2020 (rec. 166/2018) consideró que la huelga general del 8 de noviembre 2017 en el marco del “Proceso” no era una huelga política, sino de naturaleza mixta, atendiendo a la reivindicaciones esgrimidas en la convocatoria, que atendía a la defensa de los derechos de los trabajadores, y aunque aparecían enunciadas otras finalidades que pudieran ser calificadas de políticas, no desvirtuaban el carácter esencial de la huelga, su finalidad primordial, ni contaminaban dicha finalidad, ni, en consecuencia, conducían a tildar de ilegal la huelga.

Por cuanto hace a las huelgas climáticas, destinadas a demandar políticas destinadas a la protección del medioambiente y a la lucha contra el cambio climático, también cabe considerarlas ajustadas a derecho, en tanto están dirigidas contra decisiones de los poderes públicos que afectan al interés de los trabajadores. Así, no cabe calificar como política aquella huelga que persiga alcanzar objetivos medioambientales, bien porque puedan formar parte de la negociación colectiva en marcha o, de forma más general, porque afecten a la política medioambiental empresarial o gubernativa, las cuales tienen indudables efectos (en ocasiones a largo plazo) en las condiciones laborales y, en particular, en la seguridad y salud en el trabajo.

B.- Las de apoyo o solidaridad, salvo que afecten “directamente” al interés profesional de quienes la promuevan o sostengan. El Tribunal Constitucional declaró contrario a la Carta Magna el adverbio “directamente”, en tanto los intereses defendidos durante la huelga no tienen por qué ser necesariamente los intereses de los huelguistas, sino los intereses de la colectividad (SSTCo 11/1981, de 8 de abril, y 36/1993, de 8 de febrero y STS de 26 de marzo de 2025, Rec. 16/2023).

C.- La huelga que trate de modificar lo dispuesto en un convenio colectivo en vigor, quebrantando el deber de paz implícito pactado en él. De este modo, se pretende garantizar la eficacia de la negociación colectiva e impulsar los acuerdos.

D.- Las huelgas con ocupación del lugar de trabajo presentan ciertas peculiaridades en torno a su declaración como ilícitas. Por ocupación cabe entender un ilegal ingreso en los locales o una ilegal negativa de desalojo frente a una legítima orden de abandono, pero no, en cambio, la simple permanencia en los puestos o lugares de trabajo, es más, fuera de los casos en que es una decisión aconsejada por la preservación del orden, la interdicción de la ocupación de locales no encuentra una clara justificación de conformidad con la doctrina constitucional (STCo 11/1981, de 8 de abril).

E.- Las huelgas abusivas (art. 7.2 DLRT), entendiendo por tal 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.

El abuso parece venir referido a cuando la perturbación de la producción que el paro acarrea tiene un efecto multiplicador, bien porque la huelga desencadena una desorganización de los elementos de la empresa y de su capacidad productiva que sólo puede ser superada mucho tiempo después de que la huelga haya cesado; o bien cuando el número de personas trabajadoras que no realizan su prestación de servicios no coincide con los que formalmente secundan el paro.

En cuarto, y como elemento nuclear en una futura regulación, la huelga llevada a cabo en servicios esenciales, donde “el derecho de la comunidad a estas prestaciones vitales es prioritario respecto del derecho de huelga” (STCo 11/1981, de 8 de abril).

Por tal razón, aparece configurada con mayores cautelas en orden a su procedimiento, participación y desenvolvimiento, aun cuando necesita (urgentemente) una regulación capaz de definir el concepto de servicio esencial (o al menos fijar sus contornos) en orden a evitar la dicotomía entre considerar esenciales solo a “aquellas actividades industriales o mercantiles de las que derivan prestaciones vitales o necesarias para la vida de la comunidad, necesidad y contenido vital” (STCo 26/1981, de 17 de julio) o conectarlo, de forma en exceso flexible e incierta, con los derechos fundamentales, las libertades públicas y los bienes constitucionalmente protegidos (SSTCo 26/1981, de 17 de julio y 362/1993, de 13 de diciembre).

Una vez calificado el servicio o prestación afectados por la huelga como esenciales, procede la determinación de aquellos servicios considerados como mínimos para proteger el bien jurídico considerado en cada momento como vital, indispensable o esencial. Esta labor de adecuación está atribuida, no sin polémica, a la autoridad gubernativa competente en cada conflicto colectivo (art. 10 DLRT), la cual habrá de atender a las concretas circunstancias: al tiempo, a las necesidades cambiantes en intensidad y alcance, la existencia o no de alternativas, los concretos intereses afectados, las fechas del conflicto, los ámbitos a los cuales se extiende, la duración y la regularidad en el servicio, etc. (SSTCo 26/1981, de 17 de julio, 27/1989, de 3 de febrero, 43/1990, de 15 de marzo o 8/1992, de 16 de enero).

A la hora de justificar la imposición de los servicios mínimos en aquellas huelgas que afecten a actividades o servicios considerados esenciales, el Tribunal Constitucional exige una motivación razonada, seria y rigurosa, que no quede en una solemnidad formalista ni se limite a apreciaciones genéricas, sino que contenga “la justificación ofrecida para llevar a cabo la elección y los criterios que se han llamado de proporcionalidad y adecuación social de los sacrificios impuestos” (STCo 26/1981, de 17 de julio).

Tampoco, en este punto, resulta eficaz el control *ex post* realizado por el poder judicial (con la competencia atribuida al orden contencioso-administrativo), hace falta un sistema de control más rápido que contribuya a salvaguardar los derechos constitucionales en presencia.

El ejercicio de este derecho constitucional, cuando afecta a estas indeterminadas actividades, se sitúa sobre el filo de la navaja, por lo que hace aún más imperiosa su regulación a través de Ley Orgánica (sin temor a resucitar viejos fantasmas y sin olvidar el necesario consenso con las organizaciones sindicales y empresariales, ineludible en esta materia), la cual diseñe, como uno de sus puntos principales, un procedimiento judicial ágil y en sede apropiada que permita impugnar los decretos de mínimos con ciertas garantías de eficacia en la ejecución de la sentencia.

En fin, la decisión de los trabajadores de acudir a la huelga semeja a arrojar una piedra al agua, las ondas del primer impacto durarán mucho más que el propio acto en sí y provocarán importantes consecuencias jurídicas para la empresa, los huelguistas, aquellos que decidan no ejercer el derecho de huelga y los clientes o consumidores.

Entre ellas, y de fijar la atención en los límites que el DLRT impone a la persona empleadora, cabe destacar dos: de un lado, el veto al esquirolaje (el art. 6.5 DLRT prevé cómo, “en tanto dure la huelga, el empresario no podrá sustituir a los huelguistas por trabajadores que no estuviesen vinculados a la empresa al tiempo de ser comunicada la misma”), y de otro, el respeto al ejercicio del derecho de huelga y consiguiente prohibición de represalias a las personas huelguistas.

Así, varios pronunciamientos del Máximo intérprete Constitucional han examinado y acreditado la posible lesión del derecho de huelga por la sustitución de los trabajadores en huelga por otros, habida cuenta que la preeminencia del derecho fundamental produce, durante su ejercicio, el efecto de reducir y en cierto modo anestesiar, paralizar o mantener en una vida vegetativa, latente, otros derechos que en situaciones de normalidad pueden y deben desplegar toda su capacidad potencial y tal sucede con la potestad directiva del empresario (SSTC 123/1992, de 28 de septiembre, y 33/2011, de 28 de noviembre), mientras que este uso del poder de dirección permitiría privar de efectividad a la huelga, mediante la colocación de personal, no como medida objetivamente necesaria para la buena marcha de la empresa, sino para desactivar la presión producida por el paro en el trabajo (STCo 66/2002, de 21 de marzo).

No solo con su propio personal, también el Tribunal Supremo ha vedado el recurso a la subcontratación (SSTS de 3 de octubre de 2018, rec. 1147/2017 y 14 de noviembre 2024, rec. 227/2022) y ha calificado la decisión de una empresa principal de desviar la producción, sustituyendo la actividad de los huelguistas de una de sus contratistas por trabajadores de terceras empresas contratistas, como una vulneración del derecho de huelga, atendiendo a “la especial, directa y vinculación entre la empresa principal y todas las demás implicadas”.

La cuestión debatida surge ahora por las posibilidades brindadas por los avances tecnológicos, que, cada vez en un mayor número de actividades productivas, y frente a la prohibición de esquirolaje, permiten a la empresa sustituir a las personas huelguistas no por otros trabajadores, sino por medios tecnológicos, posibilidad incrementada exponencialmente gracias a la inteligencia artificial. Frente a pronunciamientos del Tribunal Constitucional que han avalado esta posibilidad técnica (STC 17/2017, de 2 de febrero), el Tribunal Supremo ha matizado el uso ilimitado de este recurso en situaciones de conflicto colectivo (STS de 16 de septiembre de 2025, rec. 245/2023).

Por cuanto hace al segundo límite examinado, los Jueces y Tribunales han de declarar nulos los despidos por vulneración del derecho fundamental contenido en el artículo 28.2 CE, cuando constituyan una forma de represalia, igual sucede con otras decisiones que enmascaren una sanción ilegal, como la no transformación, por ejemplo, de un contrato a tiempo parcial en uno a tiempo completo (STCo 90/1997, de 6 de mayo).

En fin, el rápido, somero y escueto recorrido por el derecho de huelga en España muestra una regulación necesitada de una revisión en profundidad, que dé respuesta a las nuevas o renovadas amenazas que acechan al ejercicio de este derecho fundamental que sustenta y defiende el resto de los derechos laborales.

Henar Álvarez Cuesta
Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de León (España)