



El derecho de huelga en España ante el control internacional: controversias entre la normativa interna y los estándares de la OIT

por Miriam Judit Gómez Romero

El derecho de huelga en España se sitúa en un lugar privilegiado al ser reconocido como derecho fundamental en el artículo 28.2 de la Constitución Española de 1978. Su alcance y regulación se desarrollan en el Real Decreto-Ley 17/1977, de 4 de marzo, sobre relaciones de trabajo.¹ Como no puede ser de otro modo, la ausencia de un marco normativo actualizado ha dado lugar a una intensa labor interpretativa por parte del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo. En el mismo sentido y de forma paralela, los órganos de control de la Organización Internacional del Trabajo, el Comité de Libertad Sindical y la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones han evaluado de manera reiterada la compatibilidad del modelo español con los estándares internacionales. Esta dinámica interpretativa ha generado un constante debate sobre los límites y garantías del derecho de huelga, poniendo en relieve la necesidad de equilibrar la protección de los derechos laborales con la defensa del interés general y la seguridad pública. Además, el desarrollo jurisprudencial ha contribuido a adaptar la regulación vigente a los cambios sociales y económicos, aunque persiste un amplio consenso sobre la conveniencia de una reforma legislativa que clarifique y actualice las disposiciones actuales.

I. Marco normativo del derecho de huelga en el ordenamiento jurídico español

El derecho de huelga en el ordenamiento jurídico español constituye una de las manifestaciones más relevantes del derecho fundamental de libertad sindical, reconocido en el artículo 28.2 de la Constitución, que proclama que *“Se reconoce el derecho a la huelga de los trabajadores para la defensa de sus intereses. La ley que regule el ejercicio de este derecho establecerá las garantías precisas para asegurar el mantenimiento de los servicios esenciales de la comunidad”*. Este precepto, sin embargo, no fue acompañado de una ley orgánica de desarrollo, por lo que en la actualidad continúa vigente, con carácter supletorio y condicionado a la interpretación constitucional, el Real Decreto-Ley 17/1977, de 4 de marzo, sobre relaciones de trabajo, una norma preconstitucional cuya compatibilidad con la Constitución ha sido objeto de intensa revisión por parte del Tribunal Constitucional desde sus primeras sentencias, en especial la STC 11/1981², que marcó el canon interpretativo del derecho de huelga en el marco de un Estado social y democrático de derecho, sentencia que ha sido decisiva para configurar una doctrina constitucional que busca armonizar el ejercicio del derecho con otros bienes constitucionalmente protegidos.

¹ Real Decreto-Ley 17/1977, de 4 de marzo, sobre relaciones de trabajo, Boletín Oficial del Estado, núm. 57, 8 de marzo de 1977. <https://www.boe.es/eli/es/rdl/1977/03/04/17>

² STC 11/1981, de 8 de abril (ECLI:ES:TC:1981:11)

El Tribunal Constitucional, en su jurisprudencia fundacional, estableció que la huelga reconocida por el artículo 28.2 CE debe entenderse como un derecho fundamental, pero de contenido esencialmente constitucional, de modo que el legislador y el intérprete están vinculados por su núcleo irrenunciable: la capacidad de los trabajadores de suspender colectivamente la prestación laboral como medio legítimo de presión para la defensa de sus intereses.

Desde una perspectiva internacional, la configuración del derecho de huelga en España debe analizarse en relación con los Convenios núm. 87³ y 98⁴ de la OIT, relativos respectivamente a la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación y de negociación colectiva, en este sentido el Comité de Libertad Sindical de la OIT ha apuntado en reiteradas ocasiones que el derecho de huelga constituye un elemento intrínseco de la libertad sindical reconocida en el Convenio núm. 87, y que su restricción solo puede justificarse en circunstancias excepcionales, tales como la protección de la vida, la seguridad o la salud de la población, y únicamente respecto a los denominados servicios esenciales en el sentido estricto del término.

II. Controversias en España a la luz de los Convenios de la OIT

El derecho de huelga en España, aún ocupando un lugar privilegiado dentro del texto constitucional, como ya se ha comentado, se encuentra limitado y estas limitaciones se deben, en gran parte, a que la huelga es un derecho fundamental con una doble dimensión, individual y colectiva. Por ello, las normas que lo regulan lo hacen con especial cautela, combinando su reconocimiento con numerosos y significativos obstáculos. Por otro lado, el contexto productivo contemporáneo, caracterizado por la descentralización y la subcontratación exige una relectura de este derecho fundamental en aras a una mayor protección y efectividad o al menos en aras a eludir posibles escapatorias que impidan su plena garantía promoviendo escenarios de inseguridad jurídica. Desde la perspectiva de la OIT, la falta de regulación clara puede afectar la aplicación efectiva del derecho de huelga, en otras palabras, la efectividad de la norma sobre asociación tiene un componente práctico y si los trabajadores no pueden organizarse o la huelga se desnaturaliza, la protección queda debilitada.

A la luz del análisis previo y en relación con los servicios mínimos, cabe señalar situaciones en las que la empresa podría imponerlos de forma unilateral, lo cual implicaría una vulneración manifiesta del derecho fundamental de huelga. En este sentido, la OIT admite que el derecho de huelga “no es absoluto” y puede estar sujeto a condiciones: por ejemplo, para los “trabajadores empleados en servicios públicos esenciales cuya interrupción podría poner en peligro la vida, la seguridad o la salud de la población”. Así, mientras que el Tribunal Constitucional ha admitido la imposición de servicios mínimos amplios en determinados sectores con fundamento en la garantía de los derechos de los usuarios y el interés general, los órganos de control de la OIT han advertido a España en reiteradas ocasiones sobre el carácter excesivo de estas medidas.

Por otro lado, las Observaciones de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones y las decisiones del Comité de Libertad Sindical disponibles en la base de datos oficial de la OIT⁵ señalan que el concepto de “servicios esenciales” debe interpretarse de manera

³ Organización Internacional del Trabajo. Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87). Adoptado el 9 de julio de 1948, entrada en vigor el 4 de julio de 1950.

https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx_es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C087

⁴ Organización Internacional del Trabajo. Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98). Adoptado el 1 de julio de 1949, entrada en vigor el 18 de julio de 1951.

https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx_es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C098

estricta, limitándose a aquellos cuya interrupción pondría en peligro la vida, la seguridad personal o la salud de toda o parte de la población. Por el contrario, la práctica española, según estos órganos, tiende a incluir sectores cuya paralización, aunque inconveniente, no cumple dichos criterios, lo que podría vulnerar el equilibrio entre el derecho de huelga y los intereses públicos.

Así, se observa una tendencia restrictiva que se ha ido consolidando en la interpretación judicial del derecho de huelga, especialmente en el ámbito de los servicios esenciales, donde los tribunales ordinarios y el propio Tribunal Supremo han avalado frecuentemente decretos de servicios mínimos con escasa motivación, priorizando la continuidad del servicio sobre la efectividad del derecho fundamental. En este sentido, la jurisprudencia del Tribunal Supremo en materia de huelgas abusivas, refleja una visión todavía influida por la concepción disciplinaria de la norma de 1977, que parece preservar el orden productivo frente a las expresiones más amplias de protesta laboral o social.

Desde la OIT, se reconoce la legitimidad de ciertas limitaciones al derecho de huelga, pero únicamente cuando se cumplan tres requisitos esenciales:

- (i) que las restricciones estén claramente definidas en la ley;
- (ii) que persigan un objetivo legítimo y proporcional, como la protección de los derechos fundamentales de terceros o la seguridad nacional;
- (iii) que se garantice un procedimiento adecuado de resolución de conflictos que compense la limitación impuesta.

En este sentido, el marco normativo español evidencia una significativa discrecionalidad administrativa en la determinación de los servicios mínimos, lo cual, sumado a la carencia de un procedimiento efectivo de negociación previa, puede entrar en conflicto con los estándares internacionales establecidos en materia de derecho de huelga. Esta situación genera tensiones entre la garantía del mantenimiento de servicios esenciales y la protección efectiva de los derechos laborales fundamentales, cuestionando la proporcionalidad y legitimidad de las restricciones impuestas. Asimismo, los informes de la Comisión han señalado la importancia de evitar la criminalización o sanción desproporcionada de los actos de huelga, subrayando que la participación pacífica en una huelga no debe dar lugar a despido ni a sanción penal o disciplinaria.⁶

Merece la pena analizar el principio de efectividad de este derecho fundamental, pues si bien la jurisprudencia constitucional española ha protegido a los trabajadores frente a represalias injustificadas, persisten vacíos normativos y prácticas empresariales que erosionan la efectividad del derecho. Un hito de enorme relevancia en esta evolución lo constituye la Sentencia del Tribunal Supremo de 14 de noviembre de 2024 (rec. 227/2022), que aborda un supuesto paradigmático de vulneración del derecho de huelga en el marco de la subcontratación múltiple. El caso se originó a raíz de la huelga convocada en Cotronic, empresa contratista de Telefónica, y la decisión de esta última de desviar la producción hacia otras empresas contratistas durante el periodo de paro, neutralizando de facto los efectos de la huelga. La Sala IV del Tribunal Supremo considera que esta

⁶ En 2014, UGT y CCOO presentaron una queja ante la OIT, señalando que el artículo 315.3 del Código Penal español, que penaliza la coacción para iniciar o continuar una huelga, vulneraba los convenios internacionales sobre libertad sindical y derecho de huelga. La OIT constató que la aplicación de este artículo resultaba en sanciones desproporcionadas y carecía de suficiente precisión, generando inseguridad jurídica y afectando negativamente el ejercicio de estos derechos fundamentales. Además, en 2016, la OIT reiteró su preocupación por la represión del ejercicio del derecho de huelga en España, instando al país a modificar su legislación para alinearla con los estándares internacionales en materia de derechos laborales. En respuesta a estas preocupaciones, el Congreso de los Diputados aprobó en diciembre de 2020 el inicio del proceso para la derogación del artículo 315.3 del Código Penal, lo que fue celebrado por los sindicatos UGT y CCOO como un paso hacia el fin de la criminalización del derecho de huelga en España.

actuación constituye una vulneración del derecho de huelga, incluso cuando no existe formalmente un grupo de empresas, siempre que se acredite una interdependencia empresarial especialmente intensa, derivada de estrategias conjuntas de producción, coordinación o funcionamiento económico. Esta resolución representa un avance de enorme trascendencia, pues amplía el radio de protección del derecho de huelga acogiendo una interpretación material y funcional del fenómeno de la externalización productiva. Hasta la fecha, la jurisprudencia había tendido a circunscribir la posibilidad de vulneración del derecho de huelga por parte de una empresa no empleadora a supuestos de grupo empresarial⁷ (STS 3 de octubre de 2018, Caso Pressprint), donde la interrelación económica y organizativa justificaba la extensión de la protección. Sin embargo, el Tribunal Supremo, con esta sentencia, entiende que la especial vinculación puede derivarse también de relaciones contractuales coordinadas, siempre que la empresa principal actúe en la práctica como eje organizador de la producción, disponiendo de mecanismos que le permitan sustituir de forma inmediata la actividad de las contratadas afectadas por una huelga. En tales casos, sostiene la sentencia, se produce una interferencia ilícita que vulnera el contenido esencial del derecho de huelga, al privar de efectividad a la medida de presión y neutralizarla mediante un “esquirolaje externo” disfrazado de reasignación contractual.

La importancia de esta sentencia reside en que el Tribunal Supremo adopta una concepción amplia del sujeto pasivo de la vulneración del derecho de huelga, reconociendo que el poder de dirección empresarial puede ejercerse indirectamente a través de estructuras complejas de subcontratación. Tal y como recordara la STC 75/2010, los derechos fundamentales de los trabajadores pueden ser lesionados también por quien no ostenta formalmente la condición de empresario, si interviene de manera directa en la relación laboral o en el marco en que esta se desarrolla. En este sentido, el fallo de 2024 reitera que la potestad directiva del empresario queda “anestesiada” durante la huelga y que esta limitación debe proyectarse igualmente sobre las empresas principales o matrices que coordinen la actividad de las contratadas, así el principio de efectividad del derecho fundamental impide que las estructuras empresariales se utilicen para desactivar el conflicto colectivo mediante la sustitución indirecta de los huelguistas.

Desde una perspectiva internacional, esta interpretación jurisprudencial se aproxima a la doctrina de la OIT, que ha considerado reiteradamente que el derecho de huelga forma parte inseparable de la libertad sindical, reconocida en los Convenios núm. 87 y 98 de la OIT. El Comité de Libertad Sindical y la Comisión de Expertos han afirmado que cualquier medida que tienda a privar de eficacia al ejercicio de la huelga, ya sea mediante sustitución interna o externa de los huelguistas, constituye una violación del Convenio núm. 87. En este sentido, la STS de 2024 alinea el ordenamiento español con la doctrina internacional, reconociendo que el derecho de huelga no puede quedar vaciado por prácticas empresariales que, aunque formalmente lícitas en el ámbito mercantil, tienen el efecto material de desactivar la protesta colectiva.

No obstante, la sentencia también presenta aspectos controvertidos en materia de reparación del daño. Aunque el Tribunal Supremo confirma la existencia de vulneración del derecho fundamental, limita los efectos indemnizatorios al daño moral, excluyendo la posibilidad de resarcir los salarios dejados de percibir durante el periodo de huelga. La Sala IV argumenta que la pérdida del salario constituye un efecto intrínseco y legítimo del ejercicio del derecho, no un perjuicio derivado de la actuación ilícita de la empresa. Solo en casos “muy extremos”, donde la conducta empresarial neutralice por completo la huelga, podría reconocerse la pérdida salarial como daño adicional. Este planteamiento, ha suscitado críticas doctrinales, pues parece desconocer que, cuando la empresa

⁷ Beltrán, I. (2024, noviembre 28). Esquirolaje ilícito cometido por empresa principal al acudir a otras empresas contratistas aunque no estén integradas en su grupo de empresas (STS/Pleno 14/11/2024). Una mirada crítica a las relaciones laborales.

vulnera el derecho fundamental mediante prácticas de sustitución, el sacrificio salarial de los trabajadores carece de contraprestación, siendo el efecto de la huelga completamente anulado. En términos de proporcionalidad, exigir una intensidad casi total de neutralización para reconocer la indemnización económica implica una protección incompleta del derecho fundamental.

La relevancia de esta sentencia puede analizarse en el marco del control comparado con la OIT, pues se ha señalado por los órganos de control internacionales en sus observaciones sobre España, la necesidad de reforzar la protección frente a las formas de sustitución de huelguistas, especialmente en el contexto de las nuevas modalidades de organización productiva. En particular, ha advertido que el uso de subcontratación o de empresas externas para sustituir trabajadores en huelga constituye una violación del Convenio núm. 87, salvo en circunstancias excepcionales que afecten a servicios esenciales. La doctrina del Tribunal Supremo se muestra ahora más próxima a estas exigencias internacionales, al reconocer que la subcontratación no puede utilizarse como instrumento de elusión del conflicto colectivo. En cambio, persiste una discrepancia en el ámbito de los servicios mínimos, donde la práctica española continúa siendo objeto de reproche por su amplitud y falta de negociación previa, lo que limita la efectividad de la huelga en sectores estratégicos.

Miriam Judit Gómez Romero
Profesora Ayudante Doctora de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
Universidad de Cantabria