



Numero 1 / 2026

Jesús Cruz VILLALÓN

**El derecho a la huelga general
en el sistema español de relaciones laborales**

El derecho a la huelga general en el sistema español de relaciones laborales

Jesús Cruz VILLALÓN

Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Universidad de Sevilla (España)

Índice

- 1.- El reconocimiento constitucional del derecho de huelga y su desarrollo legislativo
- 2.- La admisión de principio del derecho a la huelga general en la jurisprudencia constitucional
- 3.- Causas prohibidas de la huelga general
- 4.- Legitimación de convocatoria: la sindicalización de la huelga general
- 5.- Requisitos formales y desarrollo de la huelga general
- 6.- Huelga general y mantenimiento de servicios esenciales de la comunidad

1.- El reconocimiento constitucional del derecho de huelga y su desarrollo legislativo

En el ordenamiento jurídico española presenta especial importancia el reconocimiento de los derechos sindicales, en particular el reconocimiento del derecho de huelga. Esta trascendencia deriva cuando menos de tres factores confluyentes.

El primero de ellos derivado de la circunstancia de que, a pesar de constituir una pieza clave del modelo democrático de relaciones laborales, no existe casi ningún referente internacional o transnacional de referencia. Nos encontramos ante una llamativa ausencia de regulación directa por parte de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), más allá de la discusión acerca de si los Convenios sobre libertad sindical y negociación colectiva lo reconocen de manera implícita el derecho de huelga; asunto pendiente de resolución por parte de la Corte Internacional de Justicia, a resultas de la consulta elevada por la asamblea general de la OIT en noviembre de 2023. El único texto de ámbito internacional en el seno de Naciones Unidas que reconoce el derecho de huelga es el Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales (art. 8.1 d), ratificado por España en 1977, si bien lo hace “de conformidad con las leyes de cada país”, lo que condiciona poco al ordenamiento nacional. Del mismo modo, conviene tener presente que tampoco existe actuación de armonización legislativa en materia de huelga por parte de la Unión Europea, a la vista de la prohibición establecida al efecto por el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (art. 154.5), con independencia del reconocimiento genérico del derecho de huelga dentro de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (art. 28), si bien ello no comporta ampliación de las competencias de las instituciones europeas (art. 51.2). Por último, si bien es cierto que la Carta Social revisada, ratificada por España, elaborada en el seno del Consejo de Europa, contiene un reconocimiento expreso del derecho de huelga (art. 6.4), contemplando que los Estados pueden regular este ejercicio, siempre que las restricciones que se establezcan sean respetuosas con lo establecido en el artículo G (anexo, art. 6.4), es decir que sean necesarias en una sociedad democrática para garantizar el respeto de los derechos y libertades de terceros o para proteger el orden público, la seguridad nacional, la salud pública o

las buenas costumbres (artículo G). De este modo, este último texto internacional, si bien efectúa un reconocimiento expreso y de fuerte calado del derecho de huelga, otorga un amplio margen de regulación a los ordenamientos nacionales en lo que se refiere a su régimen jurídico. En particular, sin poder entrar en mayores detalles, la admisión de que la protección del orden público, de la seguridad nacional, incluso la salud pública pueden constituir fundamentos para establecer restricciones al ejercicio del derecho de huelga, puede interpretarse como una vía de aceptación de la licitud de un ordenamiento nacional que establezca ciertos límites a la declaración de huelgas generales; aunque también puede interpretarse como una prohibición de que en base a tales razones pueda imponerse una prohibición plena de las huelgas generales.

De todo lo anterior podemos deducir como primera conclusión que, sin perjuicio de la existencia de un genérico reconocimiento del derecho de huelga a nivel internacional y supranacional, su concreto régimen jurídico del derecho de huelga, en particular el correspondiente a su concreta manifestación de la huelga general, queda remitido a una amplia opción de política legislativa por parte de los ordenamientos nacionales.

El segundo factor de relevancia en España del reconocimiento constitucional deriva de la circunstancia de que esa incorporación al texto constitucional vigente, de finales del año 1978, se produce al máximo nivel y, con ello, con una especial eficacia práctica. En efecto, desde el punto de vista formal, el derecho de huelga se reconoce dentro del listado de los derechos fundamentales y libertades públicas, que se recogen dentro de una sección que refuerza al máximo su reconocimiento (art. 28.2). En primer lugar, se trata de un reconocimiento amplio: “se reconoce el derecho de huelga de los trabajadores para la defensa de sus intereses. La ley que regule el ejercicio de ese derecho establecerá las garantías precisas para asegurar el mantenimiento de los servicios esenciales de la comunidad (art. 28.2). En segundo lugar, ese reconocimiento del derecho de huelga vincula a todos los poderes públicos (art. 53.1). En tercer lugar, el texto constitucional remite a un desarrollo legislativo que debe canalizarse a través de una Ley orgánica, constituye una tipología reforzada de la capacidad normativa del Parlamento, en concreto requiriéndose una mayoría absoluta para su aprobación (art. 81). En cuarto lugar, ese desarrollo legislativo debe en todo caso respetar su “contenido esencial” (art. 53). En quinto lugar, el Tribunal Constitucional asume una competencia decisiva en la determinación del alcance de su reconocimiento constitucional, del efectivo respeto a su contenido esencial por el desarrollo legislativo que efectúe el Parlamento, a través de tanto del recurso de inconstitucionalidad planteado por el Presidente del Gobierno, un grupo de diputados, in grupo de senadores o las Comunidades autónomas (arts. 161 a y 162.1 a), como a través de la cuestión de inconstitucionalidad planteado por un órgano judicial con carácter previo a la resolución de un determinado litigio (art. 163). En sexto lugar, como característica singular del modelo español, a semejanza del alemán y que no se contempla en el modelo italiano, cualquier particular puede interponer un recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional, una vez agotadas las vías ordinarias judiciales, en caso de violación de un derecho fundamental, en nuestro caso concreto del derecho de huelga, por tanto verificando la adecuación a la constitución de conductas concretas presuntamente violadoras del derecho de huelga (arts. 53.3 y art. 161.1 b). Por último, consecuencia de lo anterior, se construye por parte de la jurisprudencia constitucional, la doctrina de la eficacia entre particulares de los derechos fundamentales, que comporta que las violaciones del derecho de huelga se pueden producir no sólo por los poderes públicos, sino también por parte de los privados; en términos ejemplificativos, que se puede acudir en amparo ante el

Tribunal Constitucional frente a posibles violaciones del derecho de huelga en actos concreto por parte del empleador.

Como tercer factor aparece la circunstancia particular de que el actual desarrollo legislativo del derecho de huelga se encuentra en una norma preconstitucional e inicialmente de carácter bastante restrictivo, cuyo pervivencia y aplicación práctica requiere de una intensa relectura para adaptarla a los imperativos constitucionales. De este modo, el texto constitucional asume una particular trascendencia para identificar el concreto régimen jurídico del derecho de huelga, que debe realizarse a la luz de una lectura de constitucionalidad de la mencionada norma preconstitucional. Esa norma preconstitucional se remonta de 1977 (Real Decreto ley 17/1977, de 4 de marzo, de relaciones de trabajo), siendo la huelga en estos momentos el único derecho constitucional que el Parlamento no ha logrado alcanzar las mayorías parlamentarias necesarias para aprobar su regulación a través de una ley orgánica como impone el texto constitucional, de modo que pervive en términos de provisionalidad prolongada en el tiempo, ya casi 50 años, la vigencia de la norma preconstitucional. Esta particular circunstancia ha obligado, en primera instancia al Tribunal Constitucional y, sucesivamente de manera complementaria al Tribunal Supremo, a efectuar una relectura de la norma y un control del desarrollo de concretas huelgas, desde el punto de vista constitucional. El Tribunal Constitucional salvará, con carácter general, la constitucionalidad de la norma preconstitucional, pero lo hará con fuertes correcciones de la misma, bien a través de declaraciones expresas de inconstitucionalidad de ciertos contenidos bien por la vía de una interpretación conforme que en la práctica suponen una relectura del texto legal con un alcance cualitativamente diverso de su sentido original.

Estas consideraciones generales son necesarias en esta ocasión, por cuanto que toda esa “reconstrucción” de la norma constitucional, a partir de la jurisprudencia constitucional afectan de manera directa al reconocimiento en nuestro ordenamiento del derecho a la huelga general, tanto por lo que supone en general de su plena licitud, como del concreto régimen jurídico del ejercicio del derecho de huelga que por vías indirectas no impidan la convocatoria y desarrollo de huelgas generales. Esa labor por parte del Tribunal Constitucional arrancará por medio de una temprana sentencia (STC 11/1981, de 8 de abril), por medio de la cual, resolviendo en abstracto un recurso de inconstitucionalidad, procederá a construir el significado general del necesario respeto al “contenido esencial” de un derecho fundamental y, en ese caso concreto, aplicarlo al derecho de huelga. En otros términos, realizará una labor de poda de la regulación preconstitucional del derecho de huelga, a los efectos de hacerla respetuosa de los imperativos constitucionales. Analicemos, en esa clave los aspectos principales de esa jurisprudencia constitucional, por lo que afecta a la huelga general.

2.- La admisión de principio del derecho a la huelga general en la jurisprudencia constitucional

El punto de partida se encuentra en la previsión de la norma preconstitucional que declara como ilegales la huelga “cuando se inicie o sostenga por motivos políticos o con cualquier otra finalidad ajena al interés profesional de los trabajadores afectados” (art. 11 a). Sin necesidad de entrar en mayores detalles, esa prohibición de las huelgas “políticas” o por motivos ajenos al interés “profesional” de los trabajadores podía fácilmente interpretarse como una prohibición de las huelgas generales, siendo indudable que esa era la voluntad del legislador preconstitucional.

El Tribunal Constitucional no llegará a considerar inconstitucional dicha calificación como ilegales de este tipo de huelgas, pero efectuará una interpretación intensamente restrictiva de los supuestos que derivan en la ilegalidad de la huelga, que por vía de esa sentencia interpretativa se acabarán reconociendo como lícitas las huelgas generales. Esa reinterpretación de la prohibición legal la huelga prohibida es sólo la que sea completamente ajena al interés profesional de los trabajadores, precisando que el adjetivo “profesional” ha de entenderse referido a los intereses que afectan a los trabajadores en cuanto tales, no, naturalmente, en cuanto miembros de una categoría laboral específica. Incluso en sentencia posterior se llegará a afirmar que “la huelga puede tener por objeto reivindicar mejoras en las condiciones económicas, o, en general, en las condiciones de trabajo, y puede suponer también una protesta con repercusión en otras esferas o ámbitos” (STC 259/2007, de 19 de diciembre). A partir de ahí, en el caso de concretas huelgas generales convocadas y desarrolladas se estiman legales aquellas huelgas que tengan como sujeto pasivo al Estado, y no sólo al Estado como patrono sino como conjunto de poderes públicos, siempre que dichas huelgas se encuentren ligadas a intereses profesionales de los trabajadores. En base a ello el propio TC ha declarado lícitas las huelgas generales de protesta frente a determinados proyectos legislativos o decisiones gubernamentales en materia laboral y social: “por la petición de retirada de un proyecto de contrato llamado de “inserción” de jóvenes; por la reivindicación de un Plan General de Empleo; por la recuperación de dos puntos de poder adquisitivo como consecuencia de los errores en la previsión de inflación; por el incremento de la cobertura de los desempleados hasta un determinado porcentaje; por la equiparación de las pensiones hasta el salario mínimo interprofesional” (STC 36/1993, de 8 de febrero. En parecidos términos STC 193/2006, de 19 de junio. En la misma línea Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 9 de julio de 2002, *Sehher Karalas v. Turquía*).

3.- Causas prohibidas de la huelga general

Dicho en sentido inverso, las únicas huelgas políticas o generales que podrían declararse como ilegales serían aquellas que pretendan alterar el orden constitucional o coaccionar la libre decisión de las instituciones democráticas del Estado. Eso no significa que se declaren ilegales huelgas políticas dirigidas a protestar frente a una determinada reforma legislativa que se esté tramitando en sede parlamentaria, sino exclusivamente aquella huelga que pretenda coaccionar en términos prácticos la decisión política del poder legislativo. Dicho de otro modo, la ilegalidad no encontraría su causa en el objetivo, motivo o reivindicación de la huelga, siempre que conecte con un interés de los trabajadores como clase social, sino del modo violento y coactivo del desarrollo de la huelga.

El ejemplo más significativo se produjo con ocasión del proceso independentista catalán de 2017 donde, en el marco de actuaciones de las instituciones catalanas contrarias al ordenamiento constitucional, con directo desacato de resoluciones unánime y contundentes del Tribunal Constitucional, un sindicato minoritario convocó una huelga general, formalmente justificada por motivos laborales, pero publicitada como de apoyo a las decisiones de rebelión de las instituciones catalanas, desarrollaron la huelga a través de conductas violentas de paralización de Cataluña. En realidad, su impulso vino más del activismo de asociaciones de matiz político independentistas ajenas a lo sindical, incluso promovida por las autoridades autonómicas independentistas. En la estrategia de los organizadores se produjeron a lo largo de un mes sucesivas convocatorias y desconvocatorias de la huelga a atención exclusivamente al discurrir del proceso político

independentista, siendo sólo al final materializada la ejecución de la paralización de la actividad económica por una sola vez. El caso tuvo un complejo recorrido judicial, en algunos caso inadmitida la demanda porque los órganos judiciales se declararon incompetentes, pero al final se desembocó en una sentencia de fondo del Tribunal Supremo, en la que se efectuaba un análisis exclusivamente formal de lo que lo que se reflejaba en el escrito de convocatoria de la huelga: “la finalidad de la huelga es fundamentalmente de defensa de los derechos de los trabajadores y aunque aparecen enunciadas otras finalidades que pueden ser calificadas de políticas, no desvirtúan el carácter esencial de la huelga, su finalidad primordial, ni contaminan dicha finalidad, ni, en consecuencia, conducen a tildar de ilegal la huelga” (STS 15 de enero de 2020, rec. 166/2018, ECLI:ES:TS:2020:202). Sin embargo, no analizaron el asunto de fondo, en la medida en que renunciaron a entrar en el análisis de los motivos reales de la huelga y el modo con éste se desarrolló, es decir, huyeron de tomar en consideración que los convocantes públicamente difundían que los motivos de la huelga eran estrictamente políticos de alteración del orden constitucional por medios violentos. Por lo demás, la sentencia de referencia, excluye el carácter violento de la huelga, por cuanto que, aunque es cierto que se produjeron “actos vandálicos”, no ha quedado probado que los mismos sean imputables a los convocantes, que públicamente se desligaron de ellos.

De similares características fue la huelga general convocada en noviembre de 2023 por un sindicato prácticamente desconocido, vinculado al partido político de extrema derecha VOX, siendo elocuente que el convocante era diputado de un Parlamento autonómico perteneciente a este partido político. La similitud con el caso precedente deriva del hecho de que en la convocatoria también formalmente se recogían reclamaciones de carácter laboral y social, pero ello constituía un mero enmascaramiento de la finalidad básica de la convocatoria, cuál era la de atacar la investidura como Presidente del Gobierno de Pedro Sánchez, candidato presentado por una coalición de izquierdas. La nula repercusión de esta huelga provocó que no se le tomara en mayor consideración y, en todo caso, no dio lugar a ningún tipo de reclamación judicial, por lo que no se llegó a producir declaración alguna acerca de su legalidad o ilegalidad.

Aunque no se tratase en el sentido estricto de una huelga general, sí que presentaba un claro sesgo político la huelga convocada en 2025 por alguna asociación de jueces de perfil conservador dirigida a protestar contra un proyecto de ley de reforma del poder judicial, no en su vertiente de afectación al interés profesional de los jueces, sino en el estricto enfoque político de la regulación del poder judicial por parte del poder legislativo. Junto al hecho de que nuestro modelo constitucional no reconoce el derecho de huelga de los jueces, por prohibirles la sindicación, admitiendo sólo la pertenencia a asociaciones profesionales específicas de jueces y magistrados (art. 127 CE), tiene un sesgo exclusivamente político una huelga ejercida por un poder del Estado (el judicial) frente a la autonomía de otro poder del Estado (el legislativo). Por ello, a nuestro juicio la huelga tenía un claro carácter político, como tal ilegal, tanto desde el punto de vista de la legalidad ordinaria como desde la perspectiva constitucional. En todo caso, el desarrollo de la huelga no provocó ningún tipo de pronunciamiento judicial, ni siquiera se llegaron a fijar servicios mínimos, a pesar de tratarse de un claro supuesto de afectación a servicios esenciales de la comunidad.

De signo diverso fueron otras actuaciones gubernamentales que, en el marco de la crisis financiera de 2008, reformaron el delito de coacciones en el marco de una huelga (ley 4/2015, de 30 de marzo, conocida mediáticamente como la “ley mordaza”); reforma que pretendía sobre todo

perseguir judicialmente movimientos huelguísticos de protestas frente a las reformas en el marco de las políticas de austeridad económica, con fuerte depreciación de los salarios. Ello motivó actuaciones judiciales de persecución de huelguistas poco justificadas desde el punto de vista constitucional. Este fenómeno, claramente restrictivo del ejercicio del derecho de huelga por motivaciones político laborales, se superó con una reforma del Código Penal, que derogó el específico de coacciones en las huelgas, para remitir todo al delito general de coacciones (Ley Orgánica 5/2021, de 22 de abril, BOE 23 de abril).

En otro terreno, también cualitativamente diversos a todos los anteriores, se pueden situar convocatorias de huelgas generales, de clara significación política general, materialmente ajenas al interés profesional de los trabajadores, pero de carácter plenamente pacíficas. Los ejemplos más significativos fueron huelgas de muy corta duración contra la guerra de Irak de 2003, o bien recientemente contra la masacre en Gaza por parte del Gobierno israelí en 2025. Se trata de acciones sindicales que ningún caso han llegado a los Tribunales, porque no se han presentado ningún tipo de demandas frente a ellas, de modo que no tenemos criterios interpretativos al respecto. Tampoco ha existido mayor debate doctrinal al respecto, de modo que es un asunto que ha pasado desapercibido. De nuevo, se ha soslayado el dilema por parte de las organizaciones sindicales, bien porque se han aducido motivaciones laborales de un gran fundamento (el encarecimiento del precio del petróleo en el caso de la guerra de Irak) o bien canalizada a través de asambleas en los centros de trabajo que paralizaban la actividad laboral pero que formalmente no se presentaban como ejercicio del derecho de huelga, sino como ejercicio del derecho de reunión en la empresa (en el caso de la ocupación violenta israelí de Gaza). A nuestro juicio personal, este tipo de huelgas generales de corta duración, aunque tienen ese sesgo político ajenas al interés profesional de los trabajadores y como tales entrarían en el ámbito de lo prohibido por la todavía vigente regulación constitucional, se podría considerar lícitas desde la perspectiva constitucional por dos motivos concurrentes: se trata de huelgas que en modo alguno pretenden subvertir el orden constitucional, sino todo lo contrario, junto al hecho de que discurren por canales totalmente pacíficos.

Como supuesto excepcional, se ha planteado la posible limitación de las huelgas para protestar por las restricciones de la movilidad en el período del confinamiento durante la pandemia del COVID. Se trata de un asunto al que se le prestó escasa atención, sin que diera lugar a pronunciamientos judiciales, en tanto que las organizaciones sindicales mantuvieron una actitud de prudencia, optando por no convocar huelgas durante este período, al tiempo que los trabajadores que asumieron la gestión de los servicios esenciales de la comunidad tampoco optaron por expresiones de protesta por la vía de la participación en huelgas, a pesar de que asumieron importantes riesgos de contagio de la enfermedad por la carencia de los equipos de protección individual necesarios, incluido entre el personal sanitario.

El único precedente del Estado de alarma (Real Decreto 1673/2010, de 4 de diciembre), fue muy singular, produciéndose en relación con la gestión del tráfico aéreo por parte del personal de control del tráfico asumida por una empresa pública (ENAI), que determinó su intervención militar y, por tanto, por vía indirecta la imposibilidad de convocar huelga. En ese caso, la paralización de la actividad productiva no se canalizó formalmente a través de una actividad huelguística, sino por medio de una negativa a realizar horas extraordinarias voluntarias a final de año, aunque materialmente sí podría calificarse como tal, aparte de que la finalidad de la acción

colectiva era estrictamente laboral, relacionada con la duración de la jornada de trabajo y su retribución.

A diferencia de lo que sucedió en otros países, en los que se prohibió directamente el ejercicio del derecho de huelga, la declaración del Estado de alarma que se declaró por el Gobierno no llevaba acompañada de ningún tipo de declaración formal de limitación del derecho de huelga (Reales Decreto ley 8, 9, 10 y 11/2020). Sin embargo, el debate se situaba en torno a la afectación indirecta al derecho del trabajo, derivado del confinamiento, restricción de la movilidad, cierre de un gran número de centros de trabajo, reconducción de la actividad laboral al teletrabajo y reforzamiento de la trascendencia de cierto tipo de servicios esenciales de la comunidad; más aún en el marco de la posibilidad contemplada, aunque no materializada, de que a los funcionarios públicos se les exigiera la realización de servicios extraordinarios, la posibilidad de imponer prestaciones personales obligatorias, la posibilidad de movilizar a cierta persona y similares, que de facto comportaban impedimento del ejercicio del derecho de huelga. En algunas ocasiones en las que se convocó alguna huelga en estos servicios, la autoridad gubernativa decretó unos servicios mínimos del 100 %, atendiendo a razones de salud pública, sin que ello diera lugar a revisiones judiciales de tales impedimentos de facto del ejercicio del derecho de huelga.

El único pronunciamiento del Tribunal Constitucional refiere no a un caso de huelga, aunque sí de posible afectación indirecta a la misma, lo fue con ocasión de la pretensión por parte de un sindicato de realizar una manifestación pública, con motivo del 1 de mayo de 2020, en una ciudad con más de 200.000 habitantes, que fue prohibida por la autoridad gubernativa (auto del Tribunal Constitucional de 30 de abril de 2020). Refiere a una situación particular en la que el Gobierno había declarado el estado de alarma (art. 116.2) a cuyo efecto el auto, recordando que conforme a su doctrina el estado de alarma, a diferencia del estado de excepción y de sitio, no permite la suspensión de ningún derecho fundamental, pero sí la adopción de medidas que puedan suponer limitaciones o restricciones a su ejercicio (STC 83/2016, de 28 de abril). A pesar de ello, este auto se dictó con una mayoría muy precaria en el seno de la sala del Tribunal, pues se produjo un empate en la votación, resuelto con el voto de calidad de su presidente.

De mayor complejidad es la huelga de carácter global, no sólo general, convocada por las asociaciones feministas, por tanto no sindicales, para llevar a cabo una huelga laboral, estudiantil, de cuidados y de consumo”, con ocasión del 8 de mayo. Actividad pretendida de paralización del país de forma emblemática por la inactividad de todo tipo por parte de las mujeres, aunque no dejando de llamar también a la adhesión por parte de los hombres. Con independencia del desbordamiento subjetivo de los convocados a participar en el paro (no sólo trabajadores) y de los objetivos perseguidos (no sólo laborales), cabría analizar la actuación de protesta aislando las conductas que se sitúan en la perspectiva estrictamente laboral tanto en lo subjetivo de los participantes como en lo objetivo de las razones de la protesta. Incluso dándose la circunstancia de que, desde la vertiente exclusivamente laboral, la huelga fue convocada por sindicatos minoritarios, pero de reconocida implantación en todo el territorio; lo que permitió afirmar que se recurrió a la “percha sindical” para convocar una “huelga ciudadana”. El concreto contenido de la convocatoria de la huelga tenía contenido estrictamente laboral, con referencia a los derechos de las mujeres trabajadoras, no ocultando en este caso finalidades materiales de carácter ajeno a lo laboral, aunque pudieran presentar un carácter mixto en el fondo de la protesta. En esa perspectiva de aislamiento de la actuación de protesta, que entendemos viable jurídicamente,

cabría afirmar que se puede tratar de una huelga lícita, tanto dentro de los parámetros constitucionales como de legalidad ordinaria. En todo caso, las convocatorias de estas huelgas en años sucesivos con ocasión del 8 de marzo no fueron objeto de demanda judicial alguna, motivo por el que tampoco en este caso disponemos de pronunciamientos judiciales al respecto.

Finalmente, también podría mencionarse, en el marco de la emergencia climática, la convocatoria de una huelga general en Andalucía por un sindicato minoritario en septiembre de 2020, “para la defensa de los intereses ambientales, climáticos, por la conservación y desarrollo de las especies tanto animales como vegetales, laborales, sociales y económicos de todos los trabajadores y trabajadoras”. Una vez más, la huelga se presentaba con un carácter mixto, con una vertiente laboral, si bien su sesgo se sitúa prevalentemente en el terreno de la protesta ciudadana más allá de lo laboral. El resultado de la convocatoria fue absolutamente marginal. Una vez más nos situamos ante un ejemplo de huelga que no dio lugar a ningún tipo de litigiosidad judicial, motivo por el que carecemos de criterios jurisprudenciales al respecto.

4.- Legitimación de convocatoria: la sindicalización de la huelga general

La regulación preconstitucional no sólo contemplaba de manera indirecta una prohibición de las huelgas políticas, que pretendía prohibir directamente las huelgas generales (desactivada por la jurisprudencia constitucional), sino que por añadidura contemplaba un modelo de ejercicio del derecho de huelga en su forma de ejercicio, que por vía indirecta también desembocaba en un impedimento práctico de las huelgas generales. Modelo práctico de bloqueo de las huelgas generales, que igualmente ha sido contrarrestado por la mencionada jurisprudencia constitucional.

Así, el primer elemento que se puede mencionar a estos efectos se situaba en el hecho de que las huelgas sólo podían ser convocadas por la representación unitaria de los trabajadores en cada centro de trabajo y en cada empresa individualmente considerada, o bien por parte de la asamblea de trabajadores de cada centro de trabajo o empresa. En sentido negativo, esa regulación no contemplaba la posibilidad de que una huelga fuese convocada por los sindicatos, entre otras razones porque en aquellos momentos todavía no se había reconocido formalmente el derecho de libertad sindical, ni siquiera ratificado el convenio 87 de la OIT. De este modo, en la práctica resultaba inviable la convocatoria de una huelga general cuando no podía realizarse por los sindicatos.

Sin embargo, la sentencia inicial de 1981 del Tribunal Constitucional declarará en su fallo, de nuevo por el típico método de la sentencia interpretativa, que la norma no es inconstitucional siempre que se entienda que el ejercicio del derecho de huelga, que pertenece a los trabajadores, puede ser ejercitado por las organizaciones sindicales con implantación en el ámbito laboral al que la huelga se extiende. Más aún, esa referencia a la necesidad de que los sindicatos tengan “implantación” en el ámbito de la huelga no supone una restricción de la facultad del derecho de convocatoria a los sindicatos representativos, puesto que se admite respecto de cualquier tipo de sindicato con independencia de su representatividad, hecho que más tarde vendrá ratificado expresamente por la Ley orgánica de libertad sindical de 1985; en algún pronunciamiento judicial se llega a admitir la legitimidad para convocar una huelga a un sindicato que posea

exclusivamente un 0'48 % de representatividad en el ámbito de la huelga (STS 15 de enero de 2020, rec. 166/2018, ECLI:ES:TS:2020:202).

El resultado práctico ha sido que, a partir de esa fecha, en todos los casos en los que se ha convocado una huelga general en España, lo sea para todos los sectores o territorios, o en algún territorio concreto, lo ha sido por parte de las organizaciones sindicales, no poniéndose en duda su legalidad. Han sido sólo los sindicatos los convocantes de las huelgas generales por cuanto que para cualquier tipo de huelgas supraempresariales los sindicatos son los únicos sujetos legitimados jurídicamente para convocar este tipo de huelgas; por tanto, los sindicatos son los únicos legitimados para convocar una huelga general.

5.- Requisitos formales y desarrollo de la huelga general

El segundo elemento de obstaculización indirecta, era que la norma preconstitucional contemplaba que debería efectuarse una convocatoria específica e independiente en cada centro de trabajo para cualquier tipo de huelga. Del mismo modo, un requisito formal de estas características, aunque se posibilitase de la huelga sindical, impedía materialmente la convocatoria de huelgas generales. También en este punto, la jurisprudencia constitucional atajó el posible bloqueo de la convocatoria de una huelga general por este requisito formal, de modo que declaró, ahora de manera directa y no meramente por vía de una sentencia interpretativa, que se consideran inconstitucionales las exigencias de que el acuerdo de huelga se adopte en cada centro de trabajo, lo que posibilitaba a que los sindicatos, a través de un acto único, procediesen a efectuar una huelga general.

Complementario a lo anterior, un modelo de huelga centro por centro, o empresa por empresa, como se contemplaba en la norma preconstitucional, conducía a que también los convocantes deberían notificar la convocatoria de una huelga de manera individualizada e independiente a cada uno de los empleadores afectados. Se trataba de un requisito formal que de nuevo abocaba a la imposibilidad material de convocar una huelga general. Frente a ello, de nuevo en una sentencia posterior, el Tribunal Constitucional declarará que la notificación de la huelga será la dirección de la empresa sólo cuando su ámbito no desborde el de una concreta empresa, mientras que cuando se trate de una huelga sectorial será suficiente comunicarlo a la asociación empresarial representativa correspondiente (STC 13/1986, de 30 de enero). Por tanto, en el caso de una huelga general será posible efectuar una única convocatoria sindical, comunicada a las dos únicas organizaciones empresariales existentes en España representativa a nivel estatal, que en realidad una de ellas se encuentra federada a la gran confederación, pues la que representa a las pequeñas y medianas empresas (CEPYME) esta federada a la gran patronal representativa a nivel estatal de la generalidad de los sectores y empresas (CEOE).

En esa lógica de desmembración de las huelgas, la norma preconstitucional exigía que, junto con la convocatoria de la huelga, se constituyese comité de huelga para su gestión e interlocución pública, de nuevo con la constitución de un comité diferenciado e independiente por cada centro de trabajo o empresa, con el añadido a ello de que los miembros de cada comité deberían ser trabajadores del propio centro de trabajo afectados por el conflicto. Es decir, un requisito que de nuevo obstruía en términos prácticos la convocatoria de una huelga general. Frente a ello, una vez más, la jurisprudencia constitucional considerará que en el caso de las huelgas generales el

comité de huelga puede ser único y, por tanto, sus miembros pueden ser sindicalistas no activos en ninguna empresa (STC 11/1981, de 8 de abril).

El único requisito que resta es que, una vez convocada una huelga, de común acuerdo entre la dirección de la empresa y los representantes de los trabajadores, con el doble objetivo de que Tiene pues una doble finalidad, siempre desde la perspectiva de la garantía de intereses privados del empresario o la garantía del orden público en tutela de la integridad de terceros: de un lado, impedir daños sobre los bienes y las personas afectas a la empresa (STS 28 de mayo de 2003, rec. 5/2002, ECLI:ES:TS:2003:3611) y, de otro lado, propiciar que en el futuro se pueda reanudar la actividad empresarial inmediatamente a continuación de la cesación de la huelga (SSTS, contencioso administrativo, 16 de octubre de 2023, rec. 953/2023, ECLI:ES:TS:2023:4192; 11 de enero de 2024, rec. 894/2023, ECLI:ES:TS:2024:95). Eso sí, este requisito se materializa en la práctica una vez ya convocada y notificada públicamente la huelga, sin que ello en la práctica esté provocando problemas prácticos en la gestión de las huelgas generales.

6.- Huelga general y mantenimiento de servicios esenciales de la comunidad

Las huelgas generales, al afectar al conjunto de los sectores productivos y totalidad de las empresas, provocan que algunas de las paralizaciones de la actividad productiva afecten a servicios esenciales de la comunidad que, como vimos el texto constitucional mandata al legislador para que garantice “el mantenimiento” de tales servicios. Sin poder entrar en el complejo régimen jurídico del mecanismo de mantenimiento de los servicios esenciales, su regulación se encuentra de manera claramente insuficiente en la todavía vigente regulación preconstitucional, donde, una vez más, ha sido clave la jurisprudencia construida al efecto por el Tribunal Constitucional y complementada por importantes resoluciones del Tribunal Supremo.

En términos telegráficos, puede resumirse el modelo, arrancando por la obligación de los convocantes de cualquier huelga de preavisar con notificación a la Administración laboral, que en el caso concreto de las huelgas que afectan a servicios públicos lo debe ser por un período mínimo de 10 días naturales. Durante ese período, la autoridad gubernativa responsable de la gestión del servicio esencial (por puede ser bien la Administración estatal o bien la Administración autonómica), una vez identificados que servicios de los afectados tienen el carácter de esenciales, tras la pertinente consulta a los sindicatos convocantes y a la dirección de la empresa, fija los servicios mínimos imprescindibles para su mantenimiento. A continuación, corresponde a la dirección de la empresa designar los concretos trabajadores que deben cubrir los servicios mínimos. Finalmente, la resolución administrativa de fijación de los servicios mínimos es recurrible judicialmente ante los Tribunales contencioso administrativos (no ante los del orden social de la jurisdicción), pudiendo incluso desembocar en la presentación de un recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional; eso sí, las sentencias que controlan los posibles excesos de la autoridad gubernativa fijando los servicios mínimos, siempre se dictan posteriormente a la conclusión de la huelga, de modo que su valor práctico lo es sólo de futuro.

Centrándonos exclusivamente en lo que afecta a las huelgas generales, habría que comenzar por indicar que no existe una regulación específica, diferenciada para estas huelgas, sino que se aplica el régimen general de cualquier tipo de huelga que afecta a servicios esenciales, sean o no generales. De este modo, la actuación por parte de la autoridad gubernativa no lo es global para el conjunto de los servicios esenciales afectados por una huelga general, sino que se dictan

resoluciones administrativas individualizadas para cada actividad concreta que afectan a servicios esenciales, según el competente en unos casos la Administración estatal y en otros casos la autoridad gubernativa. Por ello, se desarrollan múltiples procedimientos y múltiples fijaciones de servicios mínimos para cada uno de los servicios esenciales, con una actuación compleja en su gestión por parte de las autoridades gubernativas, los sindicatos convocantes y las empresas afectadas. En todo caso, se parte de la licitud de la huelga general, de que no existe una prohibición de ejercicio del derecho de huelga por parte de los trabajadores que prestan servicios en tales actividades esenciales, sino exclusivamente la limitación del derecho de huelga de los concretos trabajadores destinados a atender los que se han considerado como servicios mínimos de obligado mantenimiento durante la huelga.