

INFORME “El tiempo de los derechos”, núm. 22

HURI-AGE

Consolider-Ingenio 2010

LA CONFIGURACIÓN CONSTITUCIONAL DEL DERECHO DE HUELGA: MARCO PARA UNA EVENTUAL REGULACIÓN LEGAL

EQUIPO DE INVESTIGACIÓN HI13 DE LA UNIVERSIDAD DE VIGO

DIRECCIÓN Y COORDINACIÓN:

ANA GARRIGA DOMÍNGUEZ. UNIVERSIDAD DE VIGO

SUSANA ÁLVAREZ GONZÁLEZ. UNIVERSIDAD DE VIGO.

**COLABORADOR/A: PROFA. DRA. FRANCISCA FERNÁNDEZ PROL. PROFESORA CONTRATADA
DOCTORA DEL ÁREA DE DERECHO DEL TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL DE LA
UNIVERSIDAD DE VIGO.**

SUMARIO:

1. Introducción.....	3
2. Naturaleza jurídica del derecho de huelga: configuración constitucional.....	4
2.1. Configuración como derecho subjetivo.....	4
2.2. Configuración como derecho fundamental.....	5
2.3. Un derecho social.....	6
3. Titularidad y función del derecho de huelga.....	7
4. Referencia al contenido esencial del derecho de huelga.....	8
5. Propuestas para una eventual regulación legal.....	10
ANEXO BIBLIOGRÁFICO.....	11

1. INTRODUCCIÓN

En materia de huelga, el ordenamiento español presenta una particularidad - una “anomalía jurídica”, según la expresión de BAYLOS GRAU¹ -: el derecho de huelga, a pesar del mandato al legislador que integra la Constitución, no es objeto del correspondiente desarrollo legal. Por ello, en ausencia de “Ley que regule el ejercicio de este derecho” (artículo 28.2), hoy por hoy la normativa reguladora del derecho de huelga se halla, además de en la propia Constitución, en el Real Decreto-Ley 17/1977, de 4 de marzo, de Relaciones de Trabajo (RDLRT), declarado parcialmente constitucional y reinterpretado, fundamentalmente, por la STC 11/1981, de 8 de abril, en la que el Tribunal Constitucional declara expresamente: “la regulación legal del derecho de huelga en nuestro país está contenida en el mencionado Real Decreto-Ley, en cuanto no sea contrario a la Constitución y en tanto no se dicte nueva regulación por medio de Ley Orgánica” (FJ 5).

Este cuadro normativo se caracteriza por una patente ausencia de homogeneidad. Constitución y texto preconstitucional responden a principios diversos –en algunos casos incluso contradictorios- sólo compatibilizados por la jurisprudencia constitucional: al respecto, procede recordar que mientras la Constitución inaugura un sistema de huelga-derecho, el RDLRT configuraba un modelo de huelga-libertad acorde con una amplia intervención administrativa en el ámbito de las relaciones colectivas², modelo sólo parcialmente depurado por la labor del Tribunal Constitucional³. Tal situación normativa, sin duda prolongada más allá de lo inicialmente previsto, ha conducido a una “judicialización” del derecho de huelga, incluso a cierta “litigiosidad”⁴, que remediaría una ley de huelga incluso solicitada por el propio TC: su carencia, señala el Alto Tribunal, “origina una conflictividad innecesaria en relación con la fijación de los servicios esenciales y una puesta en peligro tanto de la garantía de mantenimiento de los servicios esenciales como del ejercicio legítimo del derecho de huelga”⁵. En todo caso, al ser la Carta Magna norma “perfecta”, directa e inmediatamente aplicable (cfr. artículos 53.1 y 9.1 de la Constitución) y asimismo ineludible punto de partida de todo intento de regulación legal, se dedica el presente informe al análisis de la configuración constitucional del derecho de huelga.

¹ BAYLOS GRAU, A., “El derecho de huelga”, en AA.VV., *El modelo social en la Constitución Española de 1978, 1978-2003*, MTAS, Madrid, 2003, p. 588.

² Es ilustrativo lo dispuesto en el preámbulo del Real Decreto-Ley 17/1977, de 4 de marzo: “la regulación de las relaciones de trabajo en nuestro Derecho vigente responde a una concepción política intervencionista”.

³ Entre las modificaciones más destacadas operadas por el TC en el sistema establecido por el RDLRT procede citar el reconocimiento del sindicato como sujeto titular del derecho de huelga, la extensión del ámbito de ejercicio del derecho de huelga más allá de la empresa o del centro de trabajo, así como la interpretación del régimen jurídico a que se hallan sujetas las huelgas de solidaridad y políticas.

⁴ Según las expresiones de BAYLOS GRAU, A., “Diez años de jurisprudencia constitucional: el derecho de huelga”, en AA.VV. (coord.: ALARCÓN CARACUEL, M. R.), *Constitución y Derecho del trabajo: 1981-1991 (Análisis de diez años de jurisprudencia constitucional)*, Marcial Pons, Madrid, 1992, p. 296.

⁵ STC 123/1990, de 2 de julio, FJ 4.

2. NATURALEZA JURÍDICA DEL DERECHO DE HUELGA: SU CONFIGURACIÓN CONSTITUCIONAL

En el marco del Estado social y democrático de derecho surge la huelga-derecho que en España goza de reconocimiento constitucional en la sección dedicada a los derechos fundamentales –artículo 28.2- en los siguientes términos: “se reconoce el derecho de 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”⁶. El precepto citado reconoce así el derecho de huelga como un derecho subjetivo del trabajador y, simultáneamente, como un derecho fundamental⁷. En efecto, por un lado, atendiendo a su delimitación como “derecho” y desde una perspectiva “interna constitucional”, el derecho de huelga puede ser calificado como un derecho subjetivo, y, por otro lado, por su “prefiguración” y “configuración constitucional”, el derecho de huelga merece asimismo el calificativo de fundamental⁸. Incluso, desde una óptica funcionalista, tal derecho subjetivo fundamental es asimismo susceptible de configuración como derecho social.

2.1. Configuración como derecho subjetivo

El sistema que surge del artículo 28.2 de la Constitución es un “sistema de derecho de huelga”. Ello significa, siguiendo la STC 11/1981, que los trabajadores ostentan un derecho a ejercer determinadas medidas de presión frente a los empresarios, un derecho a “colocar el contrato de trabajo en una fase de suspensión y de ese modo limitar la libertad del empresario” (FJ 9 y 10), el cual, además, no puede sustituir a los huelguistas por otros trabajadores (art. 6.5 RDLRT)⁹ y tiene limitado el poder de cierre (art. 12)¹⁰. La evolución respecto del sistema de huelga-libertad es evidente: no cabe ya aplicar al fenómeno de la huelga las reglas sobre infracciones contractuales. Esto es, el derecho de huelga es el derecho a suspender el contrato de trabajo sin que de ello deriven sanciones. Puesto que el citado derecho se configura

⁶ Señala el TC en su Sentencia 11/1981, de 8 de abril, que la constitucionalización del derecho de huelga “es coherente con la idea del Estado social y democrático de derecho establecido por el artículo 1.1 de la Constitución, que entre otras significaciones tiene la de legitimar medios de defensa a los intereses de grupos y estratos de la población socialmente dependientes, y entre los que se cuenta el de otorgar reconocimiento constitucional a un instrumento de presión que la experiencia secular ha mostrado ser necesario para la afirmación de los intereses de los trabajadores en los conflictos socioeconómicos” (FJ 9).

⁷ La STC 123/1992, de 28 de septiembre, expresa que “la huelga, que como hecho, consiste en la cesación en el trabajo, es un derecho subjetivo del trabajador que simultáneamente se configura como un derecho fundamental constitucionalmente consagrado, en coherencia con la idea del Estado Social y democrático de Derecho” (FJ 4).

⁸ MONEREO PÉREZ, J. L., “La huelga como derecho constitucional: la técnica específica de organización jurídico-constitucional de la huelga (y II)”, TL, núm. 28, 1993, p. 32.

⁹ Sobre sustitución de trabajadores de la propia empresa, véase STC 123/1992, de 28 de septiembre. Así como BAYLOS GRAU, A., “Continuidad de la producción o del servicios y facultades empresariales en casos de huelga”, en AA.VV., *Estudios sobre la huelga* (coord.: BAYLOS GRAU, A.), Bomarzo, Albacete, 2005, pp. 92 y ss.

¹⁰ La STC 11/1981, en su FJ 11, reitera: “en el ordenamiento jurídico español actual la huelga es un derecho subjetivo, lo cual significa que la relación jurídica de trabajo se mantiene y queda en suspenso, con suspensión del derecho al salario. Significa, sin embargo, más cosas, como son que el empresario no puede sustituir a los huelguistas por otros trabajadores y significa también que el empresario tiene limitado el poder de cierre, como se desprende del artículo 12 (...)”.

constitucionalmente como un derecho subjetivo de eficacia *erga omnes* –o, incluso, como un derecho subjetivo público¹¹–, quienes lo ejercitan se hallan en una situación jurídica activa de supremacía –como titulares de un complejo haz de facultades–, frente a poderes públicos y privados¹². Se trata, dicho de otro modo, de un derecho subjetivo de “eficacia doble”, que otorga a sus titulares posiciones jurídicas de ventaja ante sujetos públicos y privados que por ello deben asumir un correlativo deber de conducta¹³.

2.2. Configuración como derecho fundamental

El derecho de huelga es asimismo un derecho fundamental, no sólo por su ubicación en el texto constitucional (en la Sección Primera del Capítulo Segundo del Título Primero, rubricada “De los derechos fundamentales y de las libertades públicas”), sino también, y sobre todo, por los valores en que se asienta. Los elementos inspiradores de los derechos humanos o fundamentales son, en esencia, la libertad y la igualdad, en cuyo desarrollo participan. Incluso, de modo particular, también la igualdad material actúa como fundamento de los derechos humanos al tener aquéllos como finalidad “contribuir a un mejor uso de la libertad”¹⁴. Tal igualdad material lleva aparejada un mandato a los poderes públicos de adopción de todas aquellas medidas necesarias para alcanzar la igualdad efectiva. Por lo que este tipo de igualdad, que es igualdad por diferenciación, introduce un trato normativo diferente para superar aquellas necesidades que representan un impedimento en el goce de los derechos fundamentales¹⁵. En relación con este último valor –la igualdad material– cabe señalar que la huelga, históricamente, ha desempeñado un notable papel como instrumento de equilibrio, o reequilibrio, entre posiciones empresariales y obreras, en *pro*, por lo tanto, de la libertad efectiva y sustancial de los trabajadores por cuenta ajena¹⁶. La huelga permite superar la desigualdad económica existente entre ambos colectivos, compensar de algún modo las debilidades del colectivo de asalariados en el ámbito del contrato de trabajo y, de modo más amplio, en el de las relaciones profesionales y sociales: “la huelga es un «contrapeso», que tiene por objeto permitir que las personas en estado de dependencia salarial establezcan una nueva relación de fuerzas en un sentido más favorable para ellas. Tiende a restablecer el equilibrio entre partes de fuerza económica desigual” (STC 11/1981, FJ 22). Lo señalado permite añadir un argumento de índole material (o moral, desde el punto de vista de

¹¹ GARCÍA BLASCO, J., *El derecho de huelga en España: calificación jurídica y efectos*, Bosch, Barcelona, 1983, p. 9; así como MONEREO PÉREZ, J. L., aunque con la siguiente puntualización: “se trata tanto de un derecho del ciudadano frente al poder público, como de un derecho del trabajador ciudadano frente a los particulares, en las relaciones intersubjetivas privadas”, “La huelga como derecho constitucional”, *op. cit.*, p. 29.

¹² En dicho sentido, VIVERO SERRANO, J. B., *La huelga en los servicios esenciales de la comunidad*, Lex Nova, Valladolid, 2002, pp. 46 y 47.

¹³ MONEREO PÉREZ, J. L., “La huelga como derecho constitucional”, *op. cit.*, p. 31.

¹⁴ PECES-BARBA MARTÍNEZ, G., *Curso de derechos fundamentales (I)*, Eudema, Madrid, 1991, p. 290. La igualdad formal, por su parte, va a suponer, en términos generales, que todos los destinatarios de la norma jurídica van a recibir igual trato en su contenido y en su aplicación. VALDÉS DAL RÉ F., señala que la ampliación del elenco de derechos recogidos en Constituciones y declaraciones internacionales –con la consiguiente plasmación del derecho de huelga– deriva de la revalorización del principio de igualdad, “Sobre la fundamentación de las limitaciones del derecho de huelga en los servicios esenciales de la comunidad”, *RL*, 1998, Tomo II, p. 3.

¹⁵ PECES-BARBA MARTÍNEZ, G., *Curso de derechos fundamentales (I)*, *op. cit.*, p. 291.

¹⁶ En este sentido, véase, asimismo, VIVERO SERRANO, J. B., *La huelga en los servicios esenciales de la comunidad...*, *op. cit.*, p. 40. Este autor también conecta a la huelga con el valor solidaridad, *op. cit.*, p. 42.

los filósofos del derecho) al ya señalado de carácter meramente sistemático (o jurídico): el derecho de huelga efectivamente es un derecho fundamental por su ubicación en la Carta Magna –porque ha sido juridificado como tal derecho fundamental-, pero también por su inspiración moral en la igualdad material y, por ende, en la libertad y en la dignidad¹⁷. En todo caso, de la inserción sistemática del derecho de huelga en la Sección Primera del Capítulo Segundo del Título Primero de la Constitución –esto es, de la juridificación como derecho fundamental- se derivan su protección jurídica doble y reforzada ex artículo 53.2 de la carta magna: tutela ante los tribunales ordinarios “por un procedimiento basado en los principios de preferencia y sumariedad” (artículos 175 a 181 de la LPL) y “recurso de amparo ante el TC” (artículo 161.1 de la CE). Ello supone además la aplicación al derecho de huelga de la garantía de reserva de ley (artículo 53.1 de la CE), la obligatoriedad de su regulación por el cauce de las leyes orgánicas (artículo 81.1 de la CE), así como su inmunidad frente a los decretos leyes (artículo 86.1 de la CE). Por lo demás, como de todos es sabido, los derechos fundamentales son inalienables, imprescriptibles, irrenunciables, intransmisibles e inembargables.

2.3. Un derecho social

El derecho de huelga es asimismo un derecho social. Pues tal cariz social se infiere de diversas circunstancias. En primer término, de una interpretación sistemática del texto constitucional: esto es, de la ubicación misma del derecho de huelga en el artículo 28.2 y, por consiguiente, de su configuración como derecho fundamental vinculado al valor “igualdad”. En segundo lugar, de la interpretación conjunta del citado precepto con los artículos 1.1, 9.2 y 7 de la CE: interpretación de la que cabe deducir el carácter instrumental del derecho de huelga, configurado como mecanismo al servicio del Estado Social para la consecución de sus fines últimos. Y también resulta decisiva –habida cuenta lo dispuesto por el art. 10.2 de la Constitución- la configuración de la huelga como derecho social por los textos internacionales ratificados por España¹⁸.

Tal concepción del derecho de huelga como derecho fundamental de “carácter social” resulta trascendente a la hora de determinar la función político-jurídica atribuida a la huelga. Siguiendo a MONEREO PÉREZ, “en el orden constitucional, parece atribuirse una *función genérica* al derecho de huelga”, por la íntima conexión con la libertad sindical –al integrarse el derecho de huelga en su contenido esencial-, por conformar un mecanismo de presión para la defensa de los intereses de los trabajadores –y, al tiempo, “de influencia y participación de los trabajadores en las decisiones políticas- y, finalmente, por ser un medio apropiado para que la libertad y la igualdad de los individuos, como señala el artículo 9.2 de la Constitución, sean reales y efectivas¹⁹. Pues, a la vez que impone a los poderes públicos la obligación de remover los obstáculos para la consecución de tales objetivos, la Constitución “ha

¹⁷ En dicho sentido, véase también VIVERO SERRANO, J. B., *La huelga en los servicios esenciales de la comunidad...*, *op. cit.*, p. 42.

¹⁸ La Carta Social Europea, de 18 de octubre de 1961 (ratificada por instrumento de 29 de abril de 1980), cuyo Preámbulo señala que persigue garantizar “el goce de los derechos sociales”, en su artículo 6.4 reconoce “el derecho de los trabajadores, en caso de conflicto de intereses, a emprender acciones colectivas, incluido el derecho de huelga, sin perjuicio de las obligaciones que puedan dimanar de los Convenios Colectivos en vigor”. Asimismo, el artículo 8.1.d) del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de 19 de diciembre de 1966 (ratificado por España por Instrumento de 13 de abril de 1977), reconoce el derecho de huelga en los siguientes términos: “Los Estados Parte en el presente Pacto se comprometen a garantizar (...) el derecho de huelga, ejercido de conformidad con las leyes de cada país”.

¹⁹ MONEREO PÉREZ, J. L., “La huelga como derecho constitucional”, *op. cit.*, pp. 55 y 56.

dejado también (...) abierto el cauce para que los mismos grupos tengan poder autónomo para intentar, en su propio interés colectivo, la consecución de esos fines". Ello precisamente a través del reconocimiento constitucional del papel de los sindicatos, de la libertad sindical, del derecho de huelga y, en general de los principios de autonomía y autotutela colectiva²⁰. Por ello, la huelga, se configura como un "poder", como un "arma de lucha" para la consecución de la igualdad material y la participación de los trabajadores en el ámbito político y social, por lo que "su proyección jurídico-política en el Estado social y democrático de Derecho (...) va más allá de ser un mero instrumento de presión a la contraparte en las relaciones entre particulares"²¹. Las consecuencias de la función genérica puesta de manifiesto son tan obvias como trascendentes: supone trasladar o extender la huelga del acotado ámbito privado al ámbito público y, por ende, dar cabida a huelgas cuyo desencadenante se halla fuera del contrato laboral en sentido estricto (huelga política).

3. TITULARIDAD Y FUNCIÓN DEL DERECHO DE HUELGA

En relación con la titularidad del derecho de huelga cabe señalar que la determinación del ámbito subjetivo de este derecho comprende en realidad dos tipos de cuestiones: por un lado, la del carácter individual o colectivo de la titularidad, por otro lado, la de quiénes son los concretos sujetos a los que se reconoce tal titularidad²². El Tribunal Constitucional (FJ 11 de la STC 11/1981) señaló que el derecho de huelga es "un derecho atribuido a los trabajadores *uti singuli* aunque tenga que ser ejercitado colectivamente mediante concierto o acuerdo entre ellos". Ahora bien, el Alto Tribunal, en la misma resolución, también precisa: "si bien la titularidad del derecho de huelga pertenece a los trabajadores y (...) a cada uno de ellos corresponde el derecho a sumarse o no a las huelgas declaradas, las facultades en que consiste el ejercicio del derecho de huelga, en cuanto acción colectiva y concertada, corresponden tanto a los trabajadores como a sus representantes y a las organizaciones sindicales". Por tanto, el derecho de huelga es un derecho otorgado al trabajador individual, aunque de ejercicio colectivo, por lo que se rechaza una "concepción orgánica del derecho de huelga". Es decir, este derecho tiene dos facetas o, conforme a la terminología empleada por PALOMEQUE, ostenta una "titularidad diferenciada"²³: una individual, consistente fundamentalmente en el derecho del trabajador singular a sumarse a una huelga, y otra de carácter colectivo, en que se integran los derechos de convocatoria, terminación y gestión de la huelga (establecimiento de las reivindicaciones, publicidad, negociación...) que corresponderán a los propios trabajadores (asambleas de trabajadores) o a sus representantes, ya sean sindicales, unitarios o de carácter informal²⁴. Ciertamente

²⁰ MATÍA PRIM, J.; SALA FRANCO, T., VALDÉS DAL-RÉ, F.; VIDA SORIA, J., *Huelga, cierre patronal y conflictos colectivos*, Civitas, Madrid, 2002, p. 29. Véase asimismo, PALOMEQUE LÓPEZ, M. C., *Derecho sindical español*, 5ª ed., Tecnos, Madrid, 1994, p. 276.

²¹ Las expresiones entrecomilladas son de MONEREO PÉREZ, J. L., "La huelga como derecho constitucional", *op. cit.*, pp. 57, 60 y 61.

²² SALA FRANCO, T. y ALBIOL MONTESINOS, I., *Derecho sindical*, Tirant lo Blanch, 9ª ed., Valencia, 2003, pp. 387 y 388.

²³ La teoría de la titularidad "diferenciada" del derecho de huelga ha sido acuñada por PALOMEQUE LÓPEZ, M. C., *Derecho sindical español*, 5ª ed., Tecnos, Madrid, 1994, pp. 300 y 301; así como, del mismo autor, "La titularidad diferenciada del derecho de huelga", *AL*, núm. 20, 1992, pp. 357 y ss.; "Ámbito subjetivo y titularidad del derecho de huelga", en AA.VV., *Estudios sobre la huelga...*, *op. cit.*, pp. 15 y ss.; y PALOMEQUE LÓPEZ, M. C. y ÁLVAREZ DE LA ROSA, M., *Derecho del trabajo*, 19ª ed., CEURA, Madrid, 2011, p. 418.

²⁴ SALA FRANCO, T. y ALBIOL MONTESINOS, I., *Derecho sindical*, *op. cit.*, pp. 388 y 389.

ejercicio colectivo e individual se hallan unidos desde un punto de vista material: pues la posibilidad del segundo –la adhesión- depende de la existencia misma del primero – la convocatoria y administración de la huelga-. No obstante, no existe nexo o vínculo desde la perspectiva legal, en tanto en cuanto eventuales incumplimientos legales de los convocantes –en el plano colectivo- no han de determinar necesariamente incumplimientos contractuales del huelguista –en el plano individual-. En todo caso, la dicotomía titularidad individual *versus* titularidad colectiva no se halla por el momento resuelta, pues trascendentes cuestiones prácticas derivadas de tal problemática general carecen aún de respuesta unánime.

En cuanto a la concreta identificación de sujetos titulares del derecho en análisis, conviene precisar que el derecho de huelga debe entenderse reconocido a trabajadores asalariados –sin distinción de afiliación sindical²⁵- y a funcionarios públicos. Pues, según entiende la doctrina mayoritaria, avalada por la ley, estos últimos son plenos titulares del derecho de huelga como consecuencia, fundamentalmente, de una interpretación amplia y sociológica –no estricta o técnica-jurídica- del término “trabajadores”, del reconocimiento de la libertad sindical de los funcionarios públicos –cuyo contenido mínimo integra el derecho de huelga-, así como de una interpretación del artículo 28.2 a la luz de los textos internacionales ratificados por España, en particular los artículos 6.4 de la Carta Social Europea y 8 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966²⁶. En cambio, no ostentan este derecho los trabajadores autónomos, los autopatronos (comerciantes o agricultores), los profesionales libres ni los estudiantes.

Ya respecto de los objetivos, debe indicarse que el derecho de huelga conforma un derecho finalista concebido, según la propia Constitución, “para la defensa de los intereses de los trabajadores”. Si bien no resulta posible deducir de la citada expresión constitucional la concreta función atribuida al derecho de huelga – pues la Carta Magna ni define ni clarifica tales “intereses de los trabajadores”, que, por consiguiente, podrían ser económicos, sociales, profesionales, políticos...-, sí cabe, al menos, extraer las conclusiones siguientes. Así, primera y destacada consecuencia de tal amplitud es sin duda cierta obstaculización de eventuales interpretaciones restrictivas de los “intereses” cuya defensa determina el ejercicio del derecho de huelga²⁷, así como, por ende, cierta obstaculización de modelos restrictivos del propio derecho de huelga. De la práctica jurisprudencial parece deducirse una interpretación extensiva o amplia de los “intereses de los trabajadores” y, en definitiva, del mismo derecho de huelga. Aquéllos son los intereses de los trabajadores “en cuanto tales” (STC 11/1981), esto es, todos los que les afectan, dentro y fuera del contrato de trabajo, al considerarse ciudadanos con “una posición social subalterna”²⁸ que, a través de instrumentos como la huelga, ha de ser objeto de compensación. El derecho de huelga –como “derecho de ciudadanía sociopolítica”- permite actuar en la defensa de los intereses económicos y sociales de los trabajadores globalmente considerados, frente a los empleadores –los suyos propios (en el ámbito, por lo tanto, de relaciones “intersubjetivas privadas”) y otros genéricamente considerados-, pero también frente a los poderes públicos (habida cuenta su dimensión social y política)²⁹.

²⁵ MARTÍN VALVERDE, A., “El derecho de huelga en la Constitución de 1978”, *RPS*, núm. 121, enero-marzo, 1979, p. 299.

²⁶ En dicho sentido, véase PALOMEQUE LÓPEZ, M. C., “Ámbito subjetivo y titularidad del derecho de huelga”, *op. cit.*, p. 18.

²⁷ MARTÍN VALVERDE, A., “El derecho de huelga en la Constitución de 1978”, *op. cit.*, p. 321.

²⁸ BAYLOS GRAU, A., “El derecho de huelga”, *op. cit.*, p. 587

²⁹ Las expresiones entrecomilladas son de MONEREO PÉREZ, J. L., “La huelga como derecho constitucional”, *op. cit.*, p. 29.

4. EL CONTENIDO ESENCIAL DEL DERECHO DE HUELGA

El artículo 53.1 de la Constitución establece una doble garantía: la garantía formal de reserva de ley y la garantía material de preservación del contenido esencial de los derechos fundamentales. En relación con esta última, es necesario determinar los elementos que integran el contenido inderogable del derecho de huelga, pues éste limita la labor tanto del legislador como de los agentes sociales, la Administración o los propios tribunales. En dicho sentido, el Tribunal Constitucional, en su Sentencia de 1981, configura dos vías complementarias de identificación del concepto jurídico indeterminado en que consiste el llamado contenido esencial.

Desde una perspectiva genérica o abstracta, anterior al momento legislativo, el contenido esencial se considera formado por todas aquellas facultades que lo hacen reconocible, esto es, por todas aquellas cualidades intrínsecas o esenciales sin las cuales el derecho deja de ser –queda desnaturalizado- y se convierte en otro distinto. Tal primera senda señalada por el Alto Tribunal consiste pues en “acudir a lo que se suele llamar la naturaleza jurídica o el modo de concebir o de configurar cada derecho” y, según el cual, “hay que tratar de establecer una relación entre el lenguaje que utilizan las disposiciones normativas y el que algunos autores han llamado el “metalenguaje” o ideas generalizadas y convicciones generalmente admitidas entre los juristas, los jueces y en general los especialistas en Derecho”. A todos ellos compete en efecto, “responder si lo que el legislador ha regulado se ajusta o no a lo que generalmente se entiende por un derecho de tal tipo” (FJ 8 de la STC 11/1981). Así, desde tal perspectiva, el Tribunal Constitucional define genéricamente el derecho de huelga como la “cesación del trabajo en cualquiera de las manifestaciones o modalidades que pueda revestir” (FJ 10).

La segunda vía identificada por el TC consiste en “buscar los intereses jurídicamente protegidos como núcleo y médula de los derechos subjetivos”, pues existe una “esencialidad del contenido del derecho (...) absolutamente necesaria para que los intereses jurídicamente protegibles, que dan vida al derecho, resulten real, concreta y efectivamente protegidos”. En tal sentido, el contenido esencial es rebasado si “el derecho queda sometido a limitaciones que lo hacen impracticable, lo dificultan más allá de lo razonable o lo despojan de la necesaria protección” (FJ 8 de la STC 11/1981).

En definitiva, el contenido esencial del derecho de huelga se identifica con el haz de facultades reconocidas al titular del derecho de huelga, en ausencia de las cuales tal derecho desaparece o deja de ser. Tal parcela del contenido esencial del derecho de huelga debe ser deducida del sistema constitucional: esto es, no sólo de lo dispuesto en el artículo 28.2 de la Constitución, sino también “del conjunto de principios y valores superiores del ordenamiento jurídico que expresa ese concreto derecho fundamental”³⁰. Por tanto, tal contenido no se agota en un mero derecho a la abstención de actividad, pues también son susceptibles de integrar el señalado núcleo esencial otras facultades. Tal es el caso de las alteraciones en el proceso de producción distintas de la huelga en sentido estricto –entendida como cese en el trabajo exclusivamente-. Pues existe también un concepto amplio de huelga, a cuyo tenor ésta “es una perturbación que se produce en el normal desenvolvimiento de la vida social y en particular en el proceso de producción de bienes y de servicios que se lleva a cabo en forma pacífica y no violenta, mediante un concierto de los trabajadores y de los demás intervinientes en dicho proceso” (FJ 10 de la STC 11/1981).

³⁰ MONEREO PÉREZ, J. L., “La huelga como derecho constitucional”, *op. cit.*, p. 34.

Por otro lado, además del hecho mismo del cese de actividad bajo cualquiera de las modalidades señaladas, integran también el contenido esencial del derecho de huelga las facultades inherentes al ejercicio colectivo del derecho de huelga: esto es, la convocatoria o llamada, el establecimiento de las reivindicaciones, la negociación, la decisión de dar la huelga por finalizada, así como la proyección exterior del conflicto, a su vez integrante de las actividades de información, difusión y publicidad del propio conflicto y de las reivindicaciones que lo motivan –actividades, como es sabido, ejercidas, entre otros cauces, a través de los polémicos piquetes de huelga-. Al respecto, debe precisarse que obviamente no integran el derecho fundamental de huelga conductas violentas o intimidatorias graves protagonizadas por piquetes con el objeto de obligar a otros trabajadores a adherirse o continuar una huelga, pues tales comportamientos redundan en vulneraciones de los derechos a la dignidad e integridad moral de las personas (artículos 10.1 y 15 de la Constitución) e incluso pueden ser constitutivas de delito (artículo 315.3º del Código Penal).

Finalmente, es necesario hacer referencia al modo en que las facultades que integran el contenido esencial del derecho de huelga y lo hacen reconocible han de llevarse a cabo, pues la vulneración del núcleo esencial también puede producirse mediante restricciones de índole formal que, por ende, limiten o impidan la realización efectiva de las citadas facultades. Sobre esta cuestión se ha pronunciado el TC en su sentencia de 8 de abril de 1981 declarando que, a tenor del artículo 53 de la Constitución –que permite al legislador la regulación de los términos y condiciones de ejercicio de los derechos fundamentales-, el derecho de huelga puede efectivamente, en una norma con rango legal, quedar sujeto a procedimientos o requisitos formales diversos, siempre y cuando éstos no sean arbitrarios, tengan por objeto preservar otros bienes e intereses constitucionalmente protegidos y no impidan en la práctica el ejercicio del derecho de huelga (FJ 15).

5. PROPUESTAS PARA UNA EVENTUAL REGULACIÓN LEGAL

Lo expuesto, fruto de la interpretación de la configuración constitucional del Derecho de huelga, permite identificar aquellos elementos llamados a conformar la base de una eventual –y por muchos esperada- regulación legal del citado derecho. Pues, por evidentes imperativos de jerarquía normativa, corresponderá al legislador preservar en todo caso, no sólo el contenido esencial del derecho de huelga, sino también la delimitación constitucional de sus ámbitos “subjetivo” y “objetivo” –en que se integran, a grandes rasgos, la problemática de su titularidad, la de los fines atribuidos aún de modo implícito por la Carta Magna e incluso la relativa a las necesarias limitaciones del derecho de huelga-³¹.

En dicho sentido, debe recordarse que la Constitución ampara un modelo de huelga amplio o, cuando menos, “no estricto” o “no meramente contractual”. El derecho constitucional de huelga no es únicamente un instrumento de presión cuya virtualidad se ciña a un proceso de negociación colectiva, o al marco del contrato de trabajo o incluso al ámbito de las relaciones laborales. Su naturaleza de derecho fundamental y su conexión con los valores superiores del ordenamiento jurídico le convierten en instrumento de protección, reivindicación y participación de los trabajadores en los ámbitos laboral, económico, social y político, virtualidades que deberán preservarse en un futuro plano legal. Y con especial cautela deberá proceder

³¹ FERNÁNDEZ PROL, F., *La huelga en los servicios esenciales de la comunidad. Algunas propuestas sobre un modelo de regulación*, CES, Madrid, 2005, p. 59 y siguientes.

el legislador a la hora de regular el ejercicio del derecho en los llamados servicios esenciales, sector particularmente polémico por la concurrencia de derechos de terceros, cuyo tratamiento deberá responder a la siguiente idea-clave: todo límite del derecho de huelga debe fundarse en su necesaria armonización con otros derechos de *igual valor*.

Ya desde una perspectiva formal, es preciso reiterar la necesidad, de emprenderse la tarea de regular el derecho de huelga, de emplear el cauce de la Ley Orgánica. No obstante, aún siendo el español un modelo “legalista”, no deben descartarse fórmulas “mixtas” –por cierto ya experimentadas allende nuestras fronteras (el caso paradigmático es el italiano)-, a cuyo amparo se otorgue cierto protagonismo a los agentes implicados, representantes de los trabajadores a los que cabría otorgar, a través de la negociación colectiva, la posibilidad de autogestionar sus “futuros” conflictos (mediante el señalamiento de mecanismos de solución extrajudicial o de fijación de servicios mínimos, entre otras posibilidades).

ANEXO BIBLIOGRÁFICO

AA.VV., *Estudios sobre la huelga* (coord.: BAYLOS GRAU, A.), Bomarzo, Albacete, 2005

BAYLOS GRAU, A.:

- “El derecho de huelga”, en AA.VV., *El modelo social en la Constitución Española de 1978, 1978-2003*, MTAS, Madrid, 2003.
- “Diez años de jurisprudencia constitucional: el derecho de huelga”, en AA.VV. (coord.: ALARCÓN CARACUEL, M. R.), *Constitución y Derecho del trabajo: 1981-1991 (Análisis de diez años de jurisprudencia constitucional)*, Marcial Pons, Madrid, 1992.

FERNÁNDEZ PROL, F., *La huelga en los servicios esenciales de la comunidad. Algunas propuestas sobre un modelo de regulación*, CES, Madrid, 2005

GARCÍA BLASCO, J., *El derecho de huelga en España: calificación jurídica y efectos*, Bosch, Barcelona, 1983

MARTÍN VALVERDE, A., “El derecho de huelga en la Constitución de 1978”, *RPS*, núm. 121, enero-marzo, 1979

MATÍA PRIM, J., SALA FRANCO, T., VALDÉS DAL-RÉ, F., VIDA SORIA, J., *Huelga, cierre patronal y conflictos colectivos*, Civitas, Madrid, 2002

MONEREO PÉREZ, J. L., “La huelga como derecho constitucional: la técnica específica de organización jurídico-constitucional de la huelga”, *TL*, núm. 28, 1993

PALOMEQUE LÓPEZ, M. C., *Derecho sindical español*, 5ª ed., Tecnos, Madrid, 1994

PALOMEQUE LÓPEZ, M. C. y ÁLVAREZ DE LA ROSA, M., *Derecho del trabajo*, 19ª ed., CEURA, Madrid, 2011

PECES-BARBA MARTÍNEZ, G., *Curso de derechos fundamentales (I)*, Eudema, Madrid, 1991

SALA FRANCO, T. y ALBIOL MONTESINOS, I., *Derecho sindical*, Tirant lo Blanch, 9ª ed., Valencia, 2003

VALDÉS DAL-RÉ F., “Sobre la fundamentación de las limitaciones del derecho de huelga en los servicios esenciales de la comunidad”, *RL*, 1998, Tomo II

VIVERO SERRANO, J. B., *La huelga en los servicios esenciales de la comunidad*, Lex Nova, Valladolid, 2002