

EL DERECHO DE HUELGA EN LA DOCTRINA DEL TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS

FEDERICO DURÁN LÓPEZ
Catedrático de Derecho del Trabajo
Universidad de Córdoba

EXTRACTO **Palabras Clave:** Derecho de reunión, contenido, restricciones, orden público

Pese a no estar expresamente reconocido en el Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales, el derecho de huelga, que se considera en todo caso amparado por la proclamación del artículo 11 del Convenio del derecho de asociación, y en particular del derecho de asociación y acción sindical, ha sido objeto de interpretación, en lo referente a su regulación en los ordenamientos nacionales y a su compatibilidad con los principios del Convenio, en diversas sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH en lo sucesivo). Ninguna duda le suscita al tribunal la extensión de las garantías previstas en el Convenio al derecho de huelga y a su ejercicio.

ABSTRACT **Key Words:** Right to strike, content, lawful restrictions, public order

Despite being not expressly recognized in the European Convention for the protection of human rights and fundamental freedoms, the right to strike, which is considered in any case covered by the proclamation of article 11 of the Convention on the right of Association, and in particular the right of Association and Trade Union action, has been subject to interpretation, in relation to its regulation in national legal systems and their compatibility with the principles of the Convention in various judgments of the European Court of rights Human (hereinafter ECHR). No doubt raises the extension of the guarantees provided for in the Convention the right to strike and its exercise to the Court.

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN
2. EL DERECHO DE HUELGA Y SUS LIMITACIONES
3. EL ARBITRAJE OBLIGATORIO
4. LA IMPOSICIÓN DE PROCEDIMIENTOS DE MEDIACIÓN O CONCILIACIÓN PREVIOS AL DESARROLLO DE LA HUELGA
5. LIMITACIONES DEL DERECHO DE HUELGA Y PROHIBICIONES DE EJERCICIO
6. LA LIMITACIÓN DEL DERECHO DE HUELGA DE LOS FUNCIONARIOS

1. INTRODUCCIÓN

Pese a no estar expresamente reconocido en el Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales, el derecho de huelga, que se considera en todo caso amparado por la proclamación del artículo 11 del Convenio del derecho de asociación, y en particular del derecho de asociación y acción sindical, ha sido objeto de interpretación, en lo referente a su regulación en los ordenamientos nacionales y a su compatibilidad con los principios del Convenio, en diversas sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH en lo sucesivo). Ninguna duda le suscita al tribunal la extensión de las garantías previstas en el Convenio al derecho de huelga y a su ejercicio. Hay que tener en cuenta que, con mayor o menor amplitud, de manera expresa o por su inclusión en el derecho de libertad sindical, el derecho de huelga viene consagrado en todos los ordenamientos nacionales de los países firmantes del Convenio, y que el artículo 53 del mismo establece que “ninguna de las previsiones del presente Convenio será interpretada en el sentido de limitar o perjudicar aquellos derechos humanos y libertades fundamentales que podrían ser reconocidos conforme a las leyes de cualquier alta parte contratante o a cualquier otro Convenio en el que esta sea parte”. El Convenio fija, pues, estándares mínimos, y en ningún caso las limitaciones o restricciones que consagre pueden perjudicar los derechos reconocidos tanto en otros Convenios o acuerdos internacionales como en las normas internas de los Estados miembros¹.

Podemos pues encontrar una “doctrina” del TEDH en relación con el derecho de huelga, o al menos con algunos de los puntos más conflictivos de la regulación del mismo. Regulación para la que, ante todo, hay que precisar que los Estados miembros gozan de un amplio margen de apreciación, si bien ese margen no es ilimitado y está sujeto a la “supervisión europea”. El TEDH insiste en el “amplio margen de apreciación” reconocido a los Estados, ya que, por su conocimiento directo de cada sociedad y de sus necesidades, las autoridades nacionales, y

¹ Cfr. M^a Ascensión Martín Huertas, “Las sentencias del TEDH relativas a partidos políticos y a sindicatos”, en *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, número 23, julio-diciembre 2010, p. 85 y sigs.

en particular los Parlamentos democráticamente elegidos, están en principio en mejores condiciones que el juez internacional para apreciar lo que es de interés público por motivos sociales o económicos, y cuáles son las medidas legislativas más adecuadas para implantar la política social, económica o industrial elegida².

La facultad del TEDH de revisar la legislación interna de los Estados miembros es, pues, limitada. La interpretación y aplicación de las legislaciones nacionales corresponde, en primer lugar, a las autoridades y tribunales nacionales. El TEDH se limita a determinar si los efectos de tal interpretación y aplicación son compatibles con el Convenio³.

Este planteamiento explica la aceptación por el Tribunal de legislaciones nacionales respecto de las que no dejan de plantearse dudas en cuanto al respeto del contenido esencial del derecho de huelga. Así sucede, por ejemplo, como veremos más adelante en relación con la prohibición total por parte del ordenamiento británico de las huelgas de solidaridad. El Tribunal dice que no se le han aportado argumentos para convencerle de que el Parlamento del Reino Unido carecía de suficientes razones políticas y fácticas para considerar que la prohibición de huelgas de solidaridad era “necesaria en una sociedad democrática”⁴.

Vamos a ver seguidamente los puntos esenciales de la doctrina sobre el derecho de huelga del TEDH.

2. EL DERECHO DE HUELGA Y SUS LIMITACIONES

Como principio general, el Tribunal admite que los Estados pueden imponer “restricciones legítimas” al ejercicio de los derechos sindicales, sin por ello cuestionar el derecho de libertad sindical. Por ello, también, la regulación del ejercicio del derecho de huelga por parte de los Estados miembros puede imponer restricciones y limitaciones a dicho ejercicio e incluso la prohibición total, para determinados colectivos, del ejercicio del derecho. El principio de libertad sindical puede ser compatible, dice el Tribunal, con la prohibición del derecho de huelga⁵. No siendo el de huelga un derecho garantizado por el artículo 11 del Convenio, puede ser sometido por la ley nacional a una regulación que limite su ejercicio⁶. Y esta doctrina general la ha precisado el Tribunal en relación con

² Sentencia del TEDH de 8/4/2014 (cuarta sección), Rec. 31045/10, Unión Nacional de trabajadores de ferrocarril, marítimo y transporte v. Reino Unido.

³ Sentencia del TEDH de 27/11/2014 (sección primera), Rec. 36701/09, Sindicato Médico v. Croacia.

⁴ Sentencia del TEDH de 8/4/2014, citada.

⁵ Sentencia del TEDH de 21/04/2015 (sección tercera), Rec. 45829/09, ERNE v. Reino de España.

⁶ Sentencia del TEDH de 2/2/1976, Rec. 5589/72, Schmidt y Dahlstrom. El Convenio, dice el Tribunal, garantiza el derecho de huelga solo sometido a tal regulación nacional, así como a otras restricciones compatibles con el Convenio.

determinadas modalidades de huelga, en relación con determinados grupos de trabajadores o funcionarios, y en relación con los procedimientos impuestos tanto para el ejercicio del derecho como para la búsqueda de solución al conflicto subyacente (mediación, conciliación y arbitraje).

Antes de entrar en el análisis de esas precisiones, hemos de indicar los pilares en los que se asienta, con alcance general, la doctrina del Tribunal.

Las limitaciones o “injerencias” en el ejercicio del derecho de huelga han de respetar, para ser conformes al Convenio, tres requisitos, constantemente enunciados por el Tribunal en diversas sentencias:

1. Han de estar *previstos por ley*.

2. Han de responder a uno o varios *finés legítimos*.

3. Las medidas en que se concreten han de resultar *necesarias en una sociedad democrática* para alcanzar los fines pretendidos. Dentro de este requisito, al test de necesidad que comporta se acompaña el *test de proporcionalidad*, de tal forma que las regulaciones estatales han de respetar una adecuada proporcionalidad entre la protección de las finalidades perseguidas con las medidas restrictivas del derecho de huelga y la tutela y protección también de este.

La Sentencia de 8 de agosto de 2015 ha sistematizado, de manera más completa que otras, el alcance y significado de estos requisitos⁷.

Así, la exigencia de que la limitación del derecho de huelga esté prescrita por ley, se aclara en el sentido de que ha de contenerse en ley que resulte accesible a las personas interesadas y debe de formularse con la precisión suficiente para permitirles, con el asesoramiento adecuado si es necesario, prever, con un grado que resulte razonable en las circunstancias del caso, las consecuencias que una determinada acción puede implicar, y adecuar a ello su conducta. La ley, pues, ha de estar formulada con la suficiente claridad y precisión.

El objetivo legítimo a perseguir con la restricción del derecho de huelga ha de consistir en la protección tanto de intereses públicos como de intereses de otros sujetos, incluido entre ellos el empleador. Hemos de destacar, pues, que no solo se trata de la protección de la salud pública, de la seguridad pública, del medio ambiente, etcétera, sino que también los intereses del empleador pueden justificar, en su protección, la limitación del derecho de huelga.

Y, por último, la medida restrictiva del derecho ha de ser necesaria en una sociedad democrática y respetar el principio de proporcionalidad. La huelga es el instrumento más poderoso en los conflictos laborales, pero también el más radical, por lo que cabe imponerle condicionamientos y restricciones siempre que no resulten desproporcionados.

En esta misma línea, el TEDH había ya sostenido que la exigencia de que las limitaciones del derecho de huelga estuviesen previstas por la ley no implica solo que

⁷ Sentencia del TEDH de 8/8/2015 (sección primera), Rec. 15557/10, Unión Comercial de la Fábrica 4 de noviembre v. República de Macedonia.

las medidas a través de las que se imponen tales limitaciones deben tener alguna base legal en el derecho interno, sino que también se refiere a la *calidad* de la norma en cuestión. La ley, nos dice el Tribunal⁸, debe ser accesible a las personas interesadas y formularse con suficiente precisión para permitirles, con el asesoramiento adecuado de ser necesario, prever las consecuencias que, en atención a las circunstancias concurrentes, una determinada acción puede acarrear. Cuando las normas legales aplicables no son suficientemente claras y previsibles, existiendo una cierta confusión normativa, el Tribunal no admite que la limitación del derecho de huelga pueda considerarse que respeta la exigencia de que venga prevista por ley⁹.

3. EL ARBITRAJE OBLIGATORIO

En una interesante decisión, el TEDH aborda el tema del arbitraje obligatorio y la compatibilidad de su imposición con el respeto del contenido esencial del derecho de huelga¹⁰. En concreto, el análisis parte del interrogante de si cabe la imposición de un arbitraje obligatorio por razones puramente económicas. Esto es, si, sin estar en presencia de la prestación de un servicio esencial, las razones económicas pueden fundar la restricción del derecho de huelga mediante la imposición de un arbitraje obligatorio para resolver el conflicto subyacente a la misma. En el caso analizado, teniendo en cuenta las consecuencias que hubiera acarreado la realización del paro previsto (en plataformas marinas para la extracción de petróleo y gas), tanto desde el punto de vista de la protección de la seguridad pública y de la salud, así como en atención a las consecuencias medioambientales y económicas de la paralización de las instalaciones (con necesidad de un nuevo “arranque” posterior de las mismas), el Tribunal considera que la imposición del arbitraje obligatorio supera el triple test de la previsión legal de la medida, la persecución a través de ella de intereses legítimos y su necesidad en una sociedad democrática (así como su proporcionalidad).

Ahora bien, dice el Tribunal que su decisión no debe interpretarse en el sentido de que un sistema de arbitraje obligatorio para poner fin a huelgas legales deba considerarse proporcionado en todos los casos en que se fundamente en razones económicas (en las consecuencias de la presión económica que se viene ejerciendo con la huelga). En el caso analizado, se afirma, concurren circunstancias específicas y excepcionales. La interrupción de las actividades afectadas por la huelga hubiera tenido repercusiones inmediatas y muy graves en la red de distri-

⁸ Sentencia del TEDH de 2/10/2014 (sección quinta), Rec. 48408/12, Veniamin Tymoshenko y otros v. Ucrania.

⁹ La condena a Ucrania, en la sentencia citada en la Nota precedente, se basó en la inexistencia de una legislación suficientemente clara y previsible.

¹⁰ Sentencia del TEDH de 27/6/2002 (sección tercera), Rec. 38190/97, Federación de sindicatos de trabajadores marítimos v. Noruega.

bución internacional de petróleo y gas. Hubiera producido un daño significativo en las instalaciones técnicas y hubiera tenido consecuencias medioambientales. Y el daño y las consecuencias eran perfectamente previsibles si se hubiesen detenido por completo las instalaciones productivas durante un periodo prolongado.

El TEDH tiene en cuenta también (y esto es importante si se piensa en otros conflictos recientes, como el de los controladores aéreos o los estibadores portuarios) el altísimo nivel salarial existente en el sector, en comparación con los de otros sectores. Todo ello le lleva a la conclusión de que la imposición del arbitraje no fue desproporcionada, por cuanto no se produjo (y esta no deja de ser una afirmación sorprendente a la vista de las argumentaciones del Tribunal) por razones puramente económicas. El Tribunal considera que la decisión de imponer el arbitraje estuvo respaldada por razones pertinentes y suficientes, apreciando pues la existencia de una proporcionalidad razonable entre la afectación de los derechos sindicales que conlleva la medida y la protección de los legítimos objetivos perseguidos por la misma.

4. LA IMPOSICIÓN DE PROCEDIMIENTOS DE MEDIACIÓN O CONCILIACIÓN PREVIOS AL DESARROLLO DE LA HUELGA

En relación con los procedimientos exigidos para el ejercicio del derecho de huelga, en particular cuando se imponen previamente a dicho ejercicio procedimientos de conciliación o de mediación, el Tribunal sienta el principio de proporcionalidad ya mencionado. Así, un procedimiento que impida el ejercicio del derecho de huelga por más de tres años (tres años y ocho meses en el caso), no se considera proporcional, y su imposición, aunque pretenda fundarse en la protección del principio de paridad (entre los distintos sindicatos) en la negociación colectiva, asegurando la participación de otros sindicatos en ella, constituye una vulneración del derecho de huelga consagrado en el Convenio.

En ausencia de circunstancias excepcionales, el Tribunal encuentra difícil aceptar que mantener el principio de paridad en la negociación colectiva sea un objetivo legítimo que pueda justificar la privación a un sindicato de la posibilidad de ejercicio del derecho de huelga durante más de tres años, siendo tal derecho el instrumento más poderoso con que cuentan los sindicatos para proteger los intereses laborales de sus miembros¹¹. La duración excesiva de los procedimientos

¹¹ Sentencia del TEDH de 27/11/2014 citada. La lectura de esta sentencia, y de su voto discrepante, es muy interesante, por cuanto se pone de manifiesto cómo el Tribunal aprecia la vulneración del derecho de huelga en función de las circunstancias concurrentes, pero no cuestiona, lo que reprocha el voto particular discrepante, la regulación del derecho de huelga en el ordenamiento interno croata, regulación muy restrictiva (que parte del principio de que solo se permite el recurso a la huelga si su objetivo es la conclusión o revisión de un convenio colectivo. La huelga se concibe solo en el seno de un conflicto de intereses, y sirve para proteger los intereses de los trabajadores pero no sus derechos) y dudosamente compatible con el respeto del contenido esencial del derecho de huelga.

impuestos al ejercicio del derecho de huelga constituye, pues, una injerencia en el mismo que no resulta justificada ni proporcionada al objetivo legítimo que a través de tales procedimientos se persigue.

La conciliación previa obligatoria, dice el Tribunal en otra de sus sentencias, busca garantizar la solución autónoma de los conflictos laborales con anterioridad al desencadenamiento de la huelga. Así, una conciliación obligatoria de quince días, impuesta por convenio colectivo, no debe considerarse desproporcionada¹².

Y el no respeto de los procedimientos establecidos justifica, por otra parte, para el Tribunal, la imposición de sanciones. Si el derecho se ejerció sin el “devido respeto” a los derechos e intereses del empleador, por no respetarse los procedimientos legalmente establecidos, la imposición de una sanción disciplinaria no puede considerarse desproporcionada ni atentatoria al derecho de huelga¹³.

5. LIMITACIONES DEL DERECHO DE HUELGA Y PROHIBICIONES DE EJERCICIO

El Tribunal parte de que el derecho de huelga no es un derecho absoluto y puede por tanto estar sujeto, en su ejercicio, a ciertas condiciones y ser objeto de ciertas restricciones, que pueden llegar, incluso, en determinados supuestos a la prohibición total de ejercicio del derecho de huelga. El tribunal no se opone a estas limitaciones, si bien exige que se cumpla el triple requisito, que ya analizamos, de su previsión legislativa, de la persecución de objetivos legítimos y de la necesidad (y proporcionalidad) en una sociedad democrática¹⁴.

Dentro de las limitaciones del ejercicio del derecho de huelga, una curiosa sentencia del TEDH avala una normativa nacional en virtud de la cual la aplicación retroactiva de determinados beneficios pactados tras el desarrollo de una huelga se niega a los trabajadores que hubiesen participado en ella o estuviesen afiliados a uno de los sindicatos convocantes (aun sin haber sido llamados a la huelga o sin haberla secundado). La aplicación de la regla existente en el derecho suco conforme a la cual “la huelga destruye la retroactividad”, no se considera por el Tribunal atentatoria del derecho de huelga ni discriminatoria para los trabajadores afectados. Tampoco acepta el Tribunal la alegación de que la aplicación de esa regla resultaría disuasiva del ejercicio del derecho de huelga ni de la afiliación sindical. El Tribunal considera legítima la aplicación del principio de destrucción de la retroactividad por la huelga y considera que no tiene ninguna razón para creer que el Estado, a través de dicho principio, persiguiese otros propósitos abusivos. Y la aplicación del principio se lleva a tal extremo que la pér-

¹² Sentencia del TEDH de 8/8/2015, citada.

¹³ Sentencia del TEDH de 20/10/2010 (sección quinta), Rec.4241/03, Trofimchuk v. Croacia.

¹⁴ Sentencias del TEDH de 21/4/2015 y de 2/10/2014, citadas.

dida de la retroactividad se admite incluso para trabajadores que no secundaron la huelga que provoca dicha pérdida porque no estaban convocados a la misma, si bien estaban afiliados al sindicato convocante. Aunque no participasen en la huelga, considera el Tribunal que le prestaban, por su afiliación sindical, “apoyo financiero y psicológico”, a diferencia de lo que ocurre con los no afiliados o con los afiliados a sindicatos no convocantes de la huelga¹⁵.

Particular importancia reviste el tratamiento que hace el Tribunal de la prohibición de las huelgas de solidaridad en el derecho inglés. La prohibición total de las huelgas de solidaridad en el mismo plantea su compatibilidad con el mandato del artículo 11 del Convenio. Para el Tribunal, en principio, debe considerarse que las huelgas de solidaridad forman parte de la actividad sindical contemplada y protegida por el artículo 11. Por tanto, su prohibición ha de someterse al triple test de compatibilidad con el Convenio que hemos anteriormente expuesto. Salvada la exigencia de la previsión legal, el análisis del Tribunal se centra en los otros dos requisitos, considerando al respecto el Tribunal que la prohibición impuesta por el Parlamento británico persigue un objetivo legítimo, cual es el de proteger los derechos y libertades de los demás, ya que tales huelgas pueden tener ramificaciones mucho más amplias y tienen el potencial de vulnerar los derechos de las personas que no son parte en la disputa industrial, así como pueden causar graves trastornos en la economía y afectar también a la prestación de servicios al público. La protección de terceros es pues un objetivo legítimo que justifica la prohibición de las huelgas de solidaridad.

En cuanto al tercer requisito, si la prohibición es proporcionada, y las razones aducidas para sostenerla son suficientes y pertinentes, el Tribunal afirma que el derecho de huelga no implica un derecho a prevalecer y sostiene que si la restricción legislativa de que se trate afecta al “núcleo de la actividad sindical”, el margen de apreciación del legislador nacional es menor y mayor es la carga de la prueba de la justificación de la proporcionalidad de la medida. Mientras que si lo afectado es un aspecto secundario o accesorio de la actividad sindical, el margen de apreciación es más amplio y la interferencia en el derecho de huelga es, por su naturaleza, más proporcional en cuanto a sus consecuencias.

La prohibición de las huelgas de solidaridad no se puede decir que afecte a la esencia misma de la libertad de asociación (al núcleo esencial de la libertad sindical), por lo que el margen de actuación reconocido al legislador nacional debe ser más amplio. Es cierto que en el tratamiento de las huelgas de solidaridad el Reino Unido se sitúa en una posición extrema (la prohibición absoluta), frente a lo que sucede en otros Estados y a lo que se sienta en la doctrina de otros organismos internacionales, pero en atención a la situación del Reino Unido y a su legislación, no controvertida pese a los cambios políticos durante más de veinte años, cabe llegar a la conclusión de que el interés público más amplio es mejor

¹⁵ Sentencia del TEDH de 6/2/1976, Rec. 5589/72, Schmidt y Dahlström v. Suecia.

atendido en dicho país mediante la prohibición legal de las huelgas de solidaridad dado el contexto político, social y económico de las relaciones laborales, y que las autoridades nacionales se basan en razones que han de considerarse tanto relevantes como suficientes a efectos del artículo 11 del Convenio. El que las medidas restrictivas se impongan en una ley, con carácter general (sin atención a las circunstancias concurrentes), no va de por sí contra el principio de proporcionalidad. Y el Tribunal concluye afirmando que no puede pensarse que el Parlamento del Reino Unido careciera de suficientes razones políticas y fácticas para considerar que la prohibición de las huelgas de solidaridad resultaba necesaria en una sociedad democrática¹⁶.

6. LA LIMITACIÓN DEL DERECHO DE HUELGA DE LOS FUNCIONARIOS

Por último, hemos de prestar atención al tratamiento específico de las limitaciones del derecho de huelga de los funcionarios. Limitación que puede llegar, en su caso, a la prohibición total del ejercicio del derecho, que por sí, como ya indicamos, no debe considerarse contraria al reconocimiento de derecho de libertad sindical.

Para el Tribunal, el artículo 11,2 del Convenio no prohíbe que se impongan restricciones legítimas al ejercicio de los derechos sindicales por los miembros de las Fuerzas Armadas, de la policía o de la administración del Estado. El principio de libertad sindical, añade el Tribunal, puede ser compatible con la prohibición del derecho de huelga para los funcionarios que ejerzan funciones de autoridad en nombre del Estado. En concreto, cuando se trata de las fuerzas y cuerpos de seguridad, que engloban tanto las relaciones de carácter civil como las de carácter armado, la finalidad legítimamente perseguida con la restricción (prohibición) del derecho de huelga es la defensa del orden, teniendo en cuenta las funciones específicas encomendadas a estos cuerpos de policía y las eventuales consecuencias que tendría la interrupción de sus actividades.

La restricción, subraya el Tribunal (con referencia a la legislación española, contenida en la Ley Orgánica 2/86), no se refiere al conjunto de los funcionarios públicos sino a los miembros de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, en su condición de garantes del mantenimiento de la seguridad pública. Esta restricción no va más allá de lo necesario en una sociedad democrática, en la medida en que permite preservar los intereses generales del Estado y, en particular, garantizar la seguridad nacional, la seguridad pública y la defensa del orden.

En conclusión, la prohibición total del derecho de huelga a los policías no es contraria a la Carta Social y a la Jurisprudencia correspondiente. Y tampoco

¹⁶ Sentencia del TEDH de 8/4/2014, citada.

resulta vedada por el Convenio ni por la doctrina del propio Tribunal Europeo de Derechos Humanos¹⁷.

Para el resto de los funcionarios, la admisión del derecho de huelga exige el mantenimiento de los servicios esenciales de la comunidad. La misión principal de los funcionarios es el servicio a los ciudadanos y a los intereses generales. Misión que ha de conjugarse con el respeto del derecho de libertad sindical, que puede verse condicionado o matizado, pero no restringido totalmente. “En concreto, la supresión total del ejercicio del derecho de huelga para estos sujetos impediría la posibilidad de legítima defensa de sus intereses profesionales, por lo que se deben admitir, siempre y cuando queden suficientemente garantizados los servicios esenciales de los que deben disfrutar los particulares”¹⁸

¹⁷ Sentencia del TEDH de 21/4/2015, citada.

¹⁸ Cfr. Martín Huertas, *op.cit.*, con referencia a tres sentencias del TEDH relativas a demandas interpuestas contra Turquía.