

LA LIBERTAD DE ASOCIACIÓN SINDICAL Y EL DERECHO DE HUELGA

Comentario a la **Sentencia del TEDH de 21 de abril de 2015, asunto *Junta Rectora del Ertzainen Nazional Elkartasuna (ER.N.E.) c. España*, demanda núm. 45829/2009**

María Salas Porras

Profesora Ayudante Doctora. Universidad de Málaga

1. MARCO NORMATIVO: LA APERTURA DEL TEXTO CONVENCIONAL INTERNACIONAL A UNA PLURALIDAD DE FUENTES LEGISLATIVAS, INTERNACIONALES Y NACIONALES

De forma expresa, el **CEDH** no reconoce el derecho –social– de huelga. Sí, en su artículo 11, la libertad de asociación, con expresa referencia a la libertad sindical, considerada como una modalidad de la libertad de asociación profesional. Pero bien conocida es la singularidad de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), sobre todo en las últimas dos décadas, según la cual se opera una integración en el texto de los derechos reconocidos en el **CEDH** de una amplia y variada gama de «fuentes», a fin de dotarlo de un rico y útil contenido práctico. En este sentido, el TEDH suele acudir ahora, a diferencia del pasado (ejemplo SSTEDH de 27 de octubre 1975, caso *Sindicato Nacional de la Policía belga c. Bélgica* y de 6 de febrero de 1976, caso *Sindicato sueco de conductores de Locomotoras c. Suecia*), a un amplio catálogo de fuentes que, realmente, sigue el *método interpretación abierto no solo al contexto sino a la práctica* ex artículo 31 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados:

- a) *Normas* internacionales sobre derechos humanos que reconocen la libertad de huelga.
- b) Su propia jurisprudencia, conforme a un método próximo a la doctrina del «precedente».
- c) *Prácticas* internacionales.
- d) La legislación interna del país del que procede el asunto y jurisprudencia nacional.
- e) Prácticas, tradición y costumbre nacionales (STEDH de 8 de abril de 2014, caso *National Union of Rail, Maritime and Transport Workers c. Reino Unido*).

Pues bien, sobre ese conjunto plural de fuentes integradoras, el TEDH viene incluyendo en el reconocimiento y garantías del artículo 11 un amplio contenido de acción colectiva y, cómo no, de forma especial, el derecho de huelga, entendido como contenido esencial de aquel (SSTEDH de 6 de febrero de 1976, caso *Schmidt y Dahlström c. Suecia* y la citada de 8 de abril de 2014). En el asunto analizado, junto a la normativa interna española –constitucional y legal–, se trae:

- a) La [Carta Social Europea](#) (art. 5).
- b) La [Recomendación del Comité de Ministros del Consejo de Europa sobre el Código Europeo de Ética de la Policía](#), adoptada el 19 de septiembre de 2001.
- c) El [Convenio n.º 187 de la OIT](#).

España tiene suscrito el [CEDH](#), si bien incorpora una reserva expresa a su artículo 11 en relación con el personal militar –[SAN 40/2015, de 11 de marzo](#)–. La policía autonómica no está dentro de esa reserva en relación con la libertad sindical, de la que gozan, aunque sea con las peculiaridades constitucional y legalmente previstas. Sin embargo, este reconocimiento deja aún abierta la cuestión de la posibilidad de atender a la jurisprudencia europea como uno de los criterios aclaradores del contenido y manifestación del ejercicio, sea de la libertad sindical como del derecho de huelga en España. Integrado genéricamente el derecho de huelga en el contenido esencial de la libertad de asociación sindical, resultarán también de aplicación las restricciones al derecho a huelga previstas en el artículo 11.2 del [CEDH](#), según el cual:

«La libertad sindical, junto a la de reunión pacífica y de asociación, podrán ser objeto de restricciones siempre que se enuncien en una ley y que sean necesarias para preservar el carácter democrático de la sociedad».

2. SUPUESTO DE HECHO: RELATO DE LAS CIRCUNSTANCIAS PRINCIPALES DEL CASO

ERNE, siglas del Ertzainen Nazional Elkartasuna, sindicato de los *ertzainas* o policías que desempeñan sus funciones en el País Vasco, venía reclamando la negociación de un nuevo convenio colectivo que permitiera mejorar las condiciones laborales y de seguridad que permanecían intactas desde 1999, aun a pesar de los cambios sociales, económicos y políticos que se habían sucedido. La preterición de esa reclamación desembocó, en el año 2004, en la solicitud de autorización para convocar una huelga, cuya denegación generó dos nuevas peticiones, tanto al orden contencioso-administrativo –al que solicitaba la declaración de inconstitucionalidad de la [Ley Orgánica 2/1986](#), y en especial de su artículo 6.8 que prohíbe el ejercicio del derecho a huelga a los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado–, como al propio Tribunal Constitucional –al que pidió amparo en el reconocimiento de su derecho–. Precisamente, contra esta denegación del derecho de huelga por la justicia nacional se presenta la correspondiente queja ante el TEDH.

3. LA DOCTRINA JURISPRUDENCIAL: RAZONES PARA EL FALLO

Abierta por el sindicato profesional de la policía autonómica la caja de los vientos de Pandora, el TEDH parece cerrarla desestimando tal pretensión. Para ello, se trae a colación todo el amplísimo *corpus* jurisprudencial fijado a lo largo de estos años por su jurisprudencia, con una extensa referencia a sus más recientes, y también aperturistas, pronunciamientos, aunque esa apertura no resultara suficiente en este caso para otorgar la protección. Como se sabe, el eje de su doctrina está en la aplicación de un triple criterio, siguiendo la previsión del citado artículo 11.2 del CEDH: *legalidad o previsión en una ley de la restricción, la necesidad y la razonabilidad democrática* de la restricción.

La, sin duda, inquietante amplitud de los genéricos conceptos legislativos ha venido siendo acotada por el TEDH paulatinamente y al hilo de los asuntos sobre los que ha debido pronunciarse. En este caso, sin embargo, legitimará la prohibición del ejercicio de la huelga porque se aplica por España solo a un colectivo específicamente delimitado en la [Ley Orgánica 2/1986](#), de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado –principio de legalidad–, para el que no resulta irrazonable la restricción, dada la especial responsabilidad de mantener la seguridad pública –juicio de necesidad o fin legítimo de la restricción–. Asimismo, no quebraría el debido equilibrio entre la protección de los derechos de los «colectivos minoritarios» y la defensa del interés general –protección de la mayoría–, porque se trata de agentes de autoridad a los que se exige su intervención en todo momento en y para la defensa de la ley y del orden público –juicio de proporcionalidad–. En suma, es razonable aquí la constricción del bien individual a favor de un mayor bien común –FF.JJ. 37.º y 38.º–.

4. TRASCENDENCIA DE LA DECISIÓN MÁS ALLÁ DE LA JUSTICIA DEL CASO CONCRETO Y PREVISIBILIDAD DE SU DOCTRINA PARA FALLOS FUTUROS, PROPIOS Y NACIONALES

Quizás pueda pensarse que esta sentencia, por anclarse claramente en los precedentes más consolidados del TEDH en la materia, tiene un valor doctrinal bastante limitado, de modo que su interés quedaría acotado para el asunto concreto que, además, se resuelve en contra de las pretensiones del sindicato reclamante. La decisión no representaría avance alguno respecto de tales precedentes, de modo que el rechazo se debería a la superación de la norma nacional del juicio de convencionalidad internacional. A diferencia de otros casos en los que sí se otorgó la protección (SSTEDH de [21 de abril de 2009](#), caso *Enerji Yapi-Yol Sen c. Turquía* y de [2 de octubre de 2014](#), caso *Veniami Tymoshenko y otros c. Ucrania*), el carácter específico del colectivo y el fin legítimo (juicio de necesidad) mantendría inafectado el principio de pluralismo democrático al que respondería el reconocimiento y garantía del derecho a la libertad sindical y, a su través, del derecho social de huelga (SSTEDH de [13 de agosto de 1981](#), [25 de septiembre de 2012](#), [2 de octubre de 2014](#) y [22 de septiembre de 2015](#), caso *Dedecan y Ok c. Turquía*, entre muchas).

Sin embargo, esta sentencia ilustra paradigmáticamente el claro contraste de la técnica empleada por el TEDH para configurar el ejercicio y las limitaciones al derecho a la huelga y aquella otra utilizada por nuestro Tribunal Constitucional –también para otros–. Entre ambos, no obstante la vinculación de este a la jurisprudencia de aquel –art. 10.2 CE–, hay diferencias que condicionan la calidad de su tutela y promoción. Así, pese a que ambas normas constitucionales brillan por su parquedad reguladora, y sin perjuicio de la notable apertura integradora de sus textos constatable en ambas jurisdicciones, no es dudoso que el TEDH muestre una notable mayor capacidad innovadora, con el devenir de los años y la multiplicación de casos, que el Tribunal Constitucional español. En suma, el activismo evolutivo es mayor en el TEDH que en el Tribunal Constitucional –o francés–.

Esa marcada autonomía evolutiva del TEDH permite encaminar las previsiones legales de cada ordenamiento jurídico hacia términos de justicia social internacional progresivamente más avanzados, incluso superando convicciones y reglas muy arraigadas en la tradición de los diversos países, incluso en el acervo internacional clásico. Un magnífico ejemplo son, respecto de las Fuerzas Armadas y su afanosa lucha por la libertad sindical, las SSTEDH de 2 de octubre de 2014 (casos *Matelly* y *Adefdromil*), respecto de Francia, objeto de un interesante [comentario](#) en un número anterior de esta Revista.

En lo que concierne a España, la pervivencia del [Real Decreto-Ley 17/1977](#), de Relaciones de Trabajo, asistida por la [STC de 8 de abril de 1981](#), solo contribuye a mantener una insoportable –en términos de seguridad y eficacia jurídica– situación de anomia. Sin desconocer el esfuerzo que ha venido realizando el Tribunal Constitucional, se hace preciso subrayar la posibilidad que abre el observar las técnicas empleadas por el TEDH, en la medida en que muestran un camino apenas inexplorado por nuestro Alto Tribunal, consistente en reconducir los términos legales a los constitucionales asentando los principios generales de proporcionalidad, que rompan con el arraigo de figuras civiles que en la norma preconstitucional existen y que permitan garantizar un control judicial más adecuado. Los cambios que en los últimos tiempos se perciben abundan, sin duda, en esta idea que, de consolidarse, contribuirán a hacer del ejercicio del derecho a la huelga una verdadera herramienta al servicio del reequilibrio de las partes implicadas en la relación laboral, incidiendo así en su democratización.