



Los derechos sindicales en los servicios públicos

Un informe para el Comité Europeo de Derechos Sociales del Consejo de Europa

En nombre de las federaciones sindicales europeas - FSESP, EuroCOP y
EUROMIL

Por Alexander De Becker y Lissa Nissen

Universidad de Gante

Junio de 2022

Contenido

Prólogo	2
Introducción	4
1. Derecho a organizarse	6
1.2 Evolución positiva	6
1.3 Problemas y tendencias	7
1.3.1 Funcionarios	7
1.3.2 Agentes de policía	8
1.3.3 Personal militar	10
2. Derecho a la negociación colectiva	13
2.1 Evolución positiva	13
2.2 Problemas y tendencias	13
2.2.1 Funcionarios	15
2.2.2 Agentes de policía	15
2.2.3 Personal militar	15
3. Derecho a emprender acciones colectivas	17
3.1 Avances positivos	18
3.2 Problemas y tendencias	19
3.2.1 Funcionarios	19
3.2.2 Agentes de policía	22
3.2.3 Personal militar	24
4. Conclusiones	26
Notas y referencias	27

Prólogo

La FSESP, EuroCOP y EUROMIL son tres federaciones sindicales europeas que representan a millones de trabajadores de los servicios públicos, incluidos los funcionarios de todo tipo, los trabajadores de los servicios sanitarios y sociales, la administración pública, la policía y el personal militar. La protección y ampliación de los derechos sindicales fundamentales de organización, negociación y acción colectiva son preocupaciones centrales para las tres federaciones y, en los últimos años, han dado lugar a iniciativas conjuntas.

Actualmente, las tres federaciones están cooperando en un proyecto de dos años financiado por la Comisión Europea sobre derechos sindicales. El impulso específico para este proyecto fue la Directiva Europea de 2019 sobre Condiciones de Trabajo Transparentes y Previsibles, que incluye un artículo que permite a los Estados miembros de la UE excluir a los trabajadores de los servicios públicos de algunas de sus disposiciones clave. La exclusión potencial es muy amplia y no tiene parangón con ninguna otra legislación social anterior de la UE. Uno de los principales objetivos del proyecto era supervisar la transposición nacional de la Directiva y responder a cualquier intento de un Estado miembro de utilizar la exclusión. Los trabajadores afectados son los que han estado, y siguen estando, en primera línea para luchar contra la pandemia del Covid-19, merecen los mismos derechos que cualquier otro trabajador.

En términos más generales, el proyecto ha permitido a las tres federaciones celebrar una serie de reuniones regionales online para intercambiar información sobre la evolución, tanto positiva como negativa, de los derechos sindicales en los servicios públicos, debatir estrategias para el trabajo futuro en este ámbito y las implicaciones para el diálogo social sectorial de la UE, que actualmente está siendo revisado por la Comisión Europea.

Stefan Clauwaert, asesor jurídico y de derechos humanos de la CES (Confederación Europea de Sindicatos), ha hecho una importante contribución al proyecto y ha sugerido que las tres federaciones presenten un informe al CEDS (Comité Europeo de Derechos Sociales) para destacar los problemas a los que se enfrentan muchos de nuestros afiliados y para iniciar un intercambio con el Comité sobre los problemas y las tendencias comunes en toda Europa.

La financiación del proyecto por parte de la Comisión Europea nos permitió encargar un trabajo de investigación a un equipo de expertos dirigido por Alexander de Becker, de la Universidad de Gante, y, siguiendo la sugerencia de Stefan, reorientamos parte de su trabajo para que pudieran elaborar este informe.

Nos gustaría subrayar nuestro compromiso con un enfoque conjunto de los derechos

sindicales en todos los servicios públicos. Las tres federaciones quieren que se concedan los derechos más amplios posibles en todos los servicios públicos y les preocupa que cualquier límite injustificable de esos derechos suponga una amenaza para todos nuestros sindicatos y asociaciones profesionales. La negación de los derechos sindicales a un gran número de trabajadores de los servicios públicos -en particular a los trabajadores uniformados- sienta un peligroso precedente que puede utilizarse para restringir los derechos donde ya existen o negar los derechos donde podrían reclamarse.

Creemos que el informe ayuda a identificar dónde persisten algunos problemas importantes y a exponer la incoherencia de los enfoques entre los países. Si los funcionarios y los trabajadores de la administración pública de los países nórdicos, Bélgica y los Países Bajos, por ejemplo, pueden organizarse, negociar (incluso sobre el salario) y emprender acciones colectivas, ¿por qué no en países como los Estados bálticos, Hungría, Polonia, Bulgaria o Turquía?

Si todos los servicios policiales de Escandinavia pueden organizarse, negociar y emprender acciones colectivas (restringidas), ¿por qué no en Irlanda y Malta, por ejemplo?

Y si los militares de los países nórdicos, los Países Bajos, Bélgica e incluso Hungría, entre otros, pueden organizarse, negociar y emprender acciones colectivas (restringidas), ¿por qué no en los países bálticos, Bulgaria, Rumanía, Italia, España y Portugal, por ejemplo?

También queremos subrayar que nuestras tres federaciones están decididas a apoyar a sus afiliados para garantizar el cumplimiento efectivo de estos derechos, lo que significa desafiar a los gobiernos que se contentan con demostrar que los derechos existen sobre el papel, pero que no se contentan con permitir su aplicación en la práctica real.

Esperamos que este informe ayude a identificar los retos a los que se enfrentan nuestros miembros en países concretos y genere un debate positivo sobre la importancia de defender y mejorar los derechos sindicales en los servicios públicos. Lo consideramos un punto de partida para nuestro trabajo futuro, para los intercambios con el Comité y para generar un mayor interés y contribuciones de nuestras afiliadas al trabajo del Comité.

FSESP, EuroCOP y EUROMIL

Introducción

Este informe es el resultado de una investigación académica sobre los derechos sindicales de los funcionarios, policías y militares de 32 países (europeos)¹ que han ratificado (parcialmente) la Carta Social Europea (revisada). El primer apartado trata del derecho de sindicación, el segundo del derecho de negociación colectiva y el tercero del derecho de acción colectiva (incluido el derecho de huelga). Para cada uno de estos derechos, indicamos la evolución reciente, destacamos algunos de los países en los que existen estos derechos y, a continuación, los problemas o tendencias.

Como punto de partida para esta investigación, se han elaborado panoramas nacionales para los 32 países sobre la situación actual de estos derechos sindicales. Para recopilar estas visiones generales de los países, hemos buscado la legislación nacional aplicable actual, con ajustes basados en la jurisprudencia reciente. Para ello, hemos incorporado la información obtenida de las entrevistas con afiliados sindicales y académicos de los países en cuestión. Posteriormente, hemos analizado las últimas conclusiones del Comité Europeo de Derechos Sociales (CEDS), las reclamaciones colectivas pertinentes (incluidas las decisiones del CEDS y el seguimiento de las mismas) y los informes nacionales presentados por los gobiernos sobre los artículos 5 y 6 del CEDS relativos al derecho de sindicación y al derecho de negociación colectiva.

Ratificación y exenciones

No todos los 32 países incluidos en este informe han ratificado los artículos 5 y 6 de la Carta Social Europea Revisada (CSE). En el caso de **Grecia, los artículos 5 y 6 de la RESC** fueron aceptados por la ratificación de la Carta Social Europea Revisada en 2016. Sin embargo, el CEDS aún no ha podido comentar estos artículos en sus conclusiones. Por otro lado, **Turquía** no ha ratificado los artículos 5 y 6 y en su segundo informe sobre las disposiciones no aceptadas de la Carta Social Europea (2018) las autoridades turcas mencionaron que informaron al CEDS, por carta (4 de noviembre de 2016), que el Gobierno turco ha decidido aceptar el artículo 4, §1, 5 y 6, §1-3 de la RESC. En contra de esta afirmación, nuestro contacto en Turquía nos ha informado de que aún no se han realizado preparativos ni se han dado pasos concretos en este aspecto.

Además, algunos países han hecho una exención de la aplicación del artículo 6 § 4 (derecho a la acción colectiva) RESC. En el caso de **Austria, Luxemburgo y Polonia**, se trata de una exención general. Para los **Países Bajos**² y **Serbia**³ la exención abarca al personal militar. **España** declaró que interpretará y aplicará los artículos 5 y 6 de la Carta Social Europea de conformidad con el artículo 31 y el Apéndice de la Carta, de manera que sus disposiciones sean compatibles con las de los artículos 28, 37, 103 (3) y 127 de la Constitución Española, todos ellos artículos que tratan de los derechos de determinados funcionarios públicos.

Diecisiete de los 32 países no han ratificado el Protocolo Adicional a la Carta Social Europea que prevé un sistema de reclamaciones colectivas.⁴ En consecuencia, los problemas relativos a los derechos sindicales que existen en esos países son menos fáciles de denunciar.

1. El derecho a organizarse

Aunque existen algunas restricciones en una minoría de países, el derecho de sindicación está garantizado para los funcionarios en la mayoría de los 32 países de este estudio. Este derecho está garantizado en menor medida para los agentes de policía y mucho menos para el personal militar, ya que alrededor de la mitad de los 32, niegan el derecho de sindicación a estos últimos.

1.1 Evolución positiva

En los últimos años se han producido algunos avances positivos en tres países: **Malta**, **Turquía** e Italia.

Desde la modificación de 2015 de la Ley de Empleo y Relaciones Laborales, los agentes de policía y los miembros de las fuerzas armadas de **Malta** tienen derecho a afiliarse a un sindicato registrado de su elección.

Si bien los agentes de policía en **Turquía** no tienen derecho a fundar un sindicato ni a afiliarse a él (véase más adelante), el personal civil y no armado que trabaja en los servicios auxiliares de la policía puede estar afiliado a un sindicato. Este es el resultado de una decisión del Tribunal Constitucional turco⁵. En este contexto, se han creado dos sindicatos, pero el número de miembros y la tasa de representación son muy bajos.

En una sentencia del 13 de junio de 2018, el Tribunal Constitucional de **Italia** concluyó que era inconstitucional negar al personal militar el derecho a organizarse y que se les debía permitir formar y unirse a asociaciones de carácter sindical. En septiembre de 2018, el ministro de Defensa italiano redactó un nuevo procedimiento relativo a la creación de asociaciones de militares. Aunque la legislación vigente aún no se ha adaptado, varias asociaciones de soldados italianos han sido reconocidas por el ministro de Defensa como "asociaciones con carácter sindical".

La Ley de 28 de abril de 2022 modificó el código de orden militar en el sentido de que el personal militar puede ahora formar y afiliarse a un sindicato. No obstante, sigue siendo necesario el consentimiento previo para el registro del ministro de Defensa. En su decisión sobre el fondo de la reclamación colectiva n° 140/2016 (CGIL contra Italia), el Comité Europeo de Derechos Sociales (CEDS) declaró que, mientras no se prevean recursos administrativos y judiciales contra una denegación arbitraria del registro, esta restricción del derecho de sindicación es demasiado excesiva.⁶ Por el momento no está claro si existen tales recursos. Sin

embargo, es la primera vez que el legislador italiano reconoce el derecho de afiliación a un sindicato al personal militar, aunque parece que su libertad de asociación sigue viéndose obstaculizada en cuanto a la elección del sindicato y sus competencias. Además, todavía no es posible que los sindicatos militares se afilien a federaciones sindicales.

1.2 Problemas y tendencias

1.2.1 Funcionarios

Prohibición de que los altos funcionarios ocupen cargos sindicales

En **Albania** y **Polonia** se sigue negando el derecho de los altos cargos del gobierno con poder de decisión a ser elegidos como responsables sindicales.

En su última conclusión con respecto a **Albania** (2010), el CEDS ya señaló (y antes en 2006) que a los altos funcionarios del gobierno se les prohibía formar sindicatos y, por esta razón, el CEDS concluyó que Albania no estaba en conformidad con el artículo 5 del RESC. El CEDS consideró que no estaba establecido que esta prohibición no se aplicara a categorías excesivamente amplias de altos funcionarios. El gobierno de Albania no ha respondido a esto en ningún informe posterior. No está claro si esta prohibición sigue existiendo. Por otra parte, la actual Ley de Funcionarios (vigente desde 2014) sí contiene la prohibición de que los funcionarios de la alta dirección sean elegidos en los órganos directivos de los sindicatos o asociaciones profesionales.

También en lo que respecta a **Polonia**, el CEDS señaló en su última conclusión (2019) (y antes en varias ocasiones en conclusiones anteriores) que a algunos funcionarios que ejercen poderes públicos (enumerados en el artículo 52 de la Ley de funcionarios) se les prohíbe desempeñar un cargo en un sindicato. Según el CEDS, esta lista, con funcionarios de alto nivel a los que no se les permite ejercer funciones sindicales, va más allá de las excepciones autorizadas por el artículo 5. Por este motivo, el CEDS consideró que Polonia no se ajustaba al artículo 5 de la RESC. En su último informe (2022) el gobierno no reaccionó al respecto y parece que la legislación no ha cambiado.

Prohibición de que los sindicatos de funcionarios se adhieran a las (con)federaciones sindicales nacionales

Según la Ley del Ministerio del Interior, los sindicatos de **Bulgaria** que tienen como miembros a funcionarios que trabajan en el Ministerio del Interior no pueden afiliarse a sindicatos nacionales fuera del Ministerio del Interior. El CEDS ha sostenido sistemáticamente que el artículo 5 implica para las propias organizaciones el derecho a establecer y afiliarse a

federaciones. También nos remitimos a la decisión del TEDH de 12 de septiembre de 2017 a raíz de la Reclamación nº 112/2014 (EUROMIL contra **Irlanda**), §§ 47-49, que se analizará más adelante.

Funcionarios que no tienen derecho a formar/afiliarse a un sindicato

En el caso de **Turquía**, la Ley nº 4688 sobre sindicatos de funcionarios y convenios colectivos de 2001 prohíbe a una larga lista⁷ de funcionarios la constitución de un sindicato o su afiliación. Sin embargo, Turquía aún no ha ratificado el artículo 5 de la RESC, por lo que no existen conclusiones del ECSR al respecto.

En el caso de **Malta**, el Primer Ministro está facultado para declarar que un determinado cargo de la administración pública es un cargo cuyo titular no puede estar afiliado a un sindicato porque puede tener que representar o asesorar al Gobierno en las relaciones laborales con el sindicato o los sindicatos. El titular de este cargo no puede afiliarse o dejar de estar afiliado a un sindicato. Esta prohibición de afiliarse a un sindicato es una cláusula implícita del contrato de trabajo.⁸ Aunque la Ley de Empleo y Relaciones Laborales limita el número de cargos de este tipo, en los que el titular no puede estar afiliado a un sindicato⁹, esto implica un poder discrecional del Primer Ministro para elegir qué titulares de los cargos quedan excluidos de su derecho de sindicación.

Pertenencia obligatoria a un organismo profesional de la administración pública

En **Hungría**, la existencia del cuerpo de funcionarios públicos supone un reto para los sindicatos. Se trata de un cuerpo profesional de la administración pública de afiliación obligatoria. Un funcionario público se convierte en miembro del MKK en el momento de su nombramiento. El MKK, entre otras cosas, protege los intereses de sus órganos y miembros, así como los derechos de los funcionarios públicos, pero no es un sindicato.

1.2.2 Agentes de policía

Aunque el artículo 5 permite a los Estados restringir el derecho de sindicación de los funcionarios de policía, no puede negar por completo el derecho de éstos a organizarse. Los miembros de los cuerpos de policía deben ser libres de constituir o adherirse a organizaciones genuinas para la protección de sus intereses materiales y morales y [...] dichas organizaciones deben poder beneficiarse de la mayoría de las prerrogativas sindicales [...]. Se trata de garantías básicas en cuanto a: i) la constitución de sus asociaciones profesionales; ii) las prerrogativas sindicales que pueden utilizar estas asociaciones; y iii) la protección de sus representantes. Siempre que se ofrezcan estas garantías básicas, los Estados Partes pueden hacer distinciones

según las diferentes categorías de personal policial.¹⁰

Prohibición total de formar un sindicato y/o de ser miembro de un sindicato

De los 32 países, sólo **Turquía** sigue teniendo una prohibición absoluta de que los policías ejerzan cualquier derecho sindical. No se les permite fundar un sindicato ni afiliarse a él y no tienen derecho a la negociación colectiva ni a emprender acciones colectivas (véase más adelante).

Un número limitado de sindicatos permitidos o un monopolio obligatorio

La Ley de la Policía del Estado en **Albania** prescribe el monopolio de la Unión de la Policía del Estado. Todos los miembros de la Policía del Estado pueden ser miembros, a excepción del Director General y los Directores Generales Adjuntos. Los empleados de la Policía del Estado que no deseen ser miembros del Sindicato de la Policía del Estado deben presentar una notificación por escrito al órgano directivo del Sindicato.¹¹ Las conclusiones del CEDS de 2010 dejaron claro que este monopolio es contrario al artículo 5 del CSE, ya que los miembros de la policía no gozan del derecho a formar un sindicato.¹² La libertad de asociación sigue pareciendo muy limitada para los policías albaneses.

Los miembros del cuerpo de policía en **Grecia** tienen derecho a afiliarse a un sindicato, pero sólo pueden afiliarse a la organización sindical principal de la Dirección de Policía o del distrito donde prestan servicio. El ejercicio de sus derechos sindicales no puede sobrepasar los límites determinados por las peculiaridades, la misión y, sobre todo, el carácter nacional, social e interpartidista de la policía. No está claro qué significa esta última parte y en qué medida limita el derecho de sindicación de los policías. La restricción de que sólo pueden ser miembros de un sindicato concreto implica que no se les permite formar un sindicato, por lo que entra en conflicto con el artículo 5. Dado que Grecia no aceptó el artículo 5 hasta su ratificación de la RESC en 2016, el CEDS aún no ha tenido la oportunidad de redactar conclusiones sobre esta cuestión, pero cabe esperar una conclusión similar a la de Albania en 2010.

En **Chipre**, los policías sólo pueden afiliarse a uno de los dos sindicatos permitidos: uno para los oficiales superiores y otro para los demás rangos. Por lo tanto, su derecho a formar libremente un sindicato está limitado. La limitación de esta libertad de asociación parece estar en contradicción con el artículo 5 de la RESC.

Pertenencia obligatoria a un cuerpo profesional de policías de la administración pública

Además de la existencia de sindicatos de agentes de policía en **Hungría**, existe un cuerpo docente de las fuerzas del orden que desempeña un importante papel en el derecho de consulta

y que, por tanto, supone un reto competitivo para los sindicatos (situación similar a la de los funcionarios - véase más arriba).

Prohibición de afiliarse a organizaciones nacionales de trabajadores

En su decisión de 2 de diciembre de 2013, a raíz de la reclamación 83/2012 (EuroCOP contra **Irlanda**), el ECSR consideró que la prohibición en la legislación **irlandesa** de que las asociaciones representativas de la policía se adhieran a las organizaciones nacionales de empleados constituía una violación del artículo 5, porque tenía el efecto fáctico de privarles de la posibilidad de negociar sobre los salarios, las pensiones y las condiciones de servicio representadas por organizaciones nacionales. En su tercera evaluación del seguimiento, el CEDS constató que la normativa había sido modificada y que las asociaciones policiales podían ahora participar en las negociaciones salariales de los servicios públicos nacionales.

1.2.3 Personal militar

En la posición actual del CEDS sobre el artículo 5, la RESC permite a los Estados imponer restricciones al derecho de sindicación de los miembros de las fuerzas armadas y les concede un amplio margen a este respecto, con sujeción a los términos establecidos en el artículo G de la Carta. Sin embargo, estas restricciones no pueden llegar a suprimir por completo el derecho de sindicación, como la prohibición general de las asociaciones profesionales de carácter sindical y de la afiliación de dichas asociaciones a federaciones o confederaciones nacionales.¹³

Prohibición de formar y/o afiliarse a un sindicato

En varios de los 32 países de este estudio el personal militar tiene prohibido formar y/o afiliarse a un sindicato: **Albania, Croacia, Chipre, República Checa** (incluido el Servicio de Seguridad e Inteligencia)¹⁴, **Estonia, Francia, Irlanda, Letonia** (incluidas las instituciones de seguridad del Estado), **Lituania, Polonia, Rumanía, España y Turquía**.

En **Croacia**, la prohibición sólo se aplica al personal militar en activo. Los demás funcionarios y empleados de las fuerzas armadas pueden organizarse de acuerdo con la normativa laboral general.

Algunos de los países mencionados anteriormente sí permiten al personal militar constituir asociaciones profesionales o afiliarse a ellas. Es el caso de **Chipre, Francia, Irlanda y Polonia**.

Con el fin de permitir el estudio y la presentación por parte de los miembros del ejército de las cuestiones relativas al bienestar, la mejora de las condiciones de empleo, la elevación del

nivel profesional y el desarrollo de las relaciones fraternales de los miembros del ejército, incluidas las cuestiones relativas a su salario, su pensión y sus condiciones de servicio, los miembros de las fuerzas armadas de **Chipre** pueden crear asociaciones profesionales. Sin embargo, sólo se permiten dos asociaciones profesionales: una para oficiales y otra para suboficiales.

En **Francia**, la legislación adoptada en 2015 otorgó al personal militar el derecho a formar y afiliarse a una asociación profesional nacional de personal militar y a ejercer sus responsabilidades. Este cambio es el resultado de la sentencia Matelly contra Francia, en la que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos decidió que la prohibición absoluta de que el personal militar se afilie y forme un sindicato constituía una violación del artículo 11 del Convenio Europeo de Derechos Humanos.¹⁵

En **Irlanda**, se puede crear una asociación con el fin de representar a los miembros en relación con la remuneración y otras cuestiones que el ministro puede especificar en la normativa. Dicha asociación no puede estar afiliada a ningún sindicato. Esto ha sido denunciado por EUROMIL ante el CEDS (véase más abajo).

En **Polonia**, los soldados profesionales pueden asociarse a organizaciones que realicen actividades de bienestar y préstamo en las empresas donde prestan su servicio militar profesional.

El CEDS ha señalado que no está vinculado por la categorización adoptada por las autoridades nacionales de un organismo representativo, ni por su nombre oficial (si es un "sindicato" o una "asociación profesional"), a la hora de determinar si se han cumplido los requisitos del artículo 5. Dice que es necesario examinar en cada caso si, en la situación concreta, el órgano de representación goza de los derechos sindicales básicos (el derecho a expresar reivindicaciones en relación con las condiciones de trabajo y el salario, el derecho de acceso al lugar de trabajo, así como el derecho de reunión y de expresión). (Decisión del TEDH de 2 de diciembre de 2013, Reclamación nº 83/2012, EUROCOOP contra **Irlanda**, §76-80)

En algunos otros países, la legislación nacional prevé alguna forma de acuerdo alternativo cuando se niega el derecho de asociación. Por ejemplo, en **Letonia**, los soldados tienen derecho a nombrar un representante en cada unidad para proteger los intereses de los soldados y resolver cuestiones prácticas con el comandante de la unidad y los funcionarios superiores. En **Rumanía**, existen comités de diálogo social dentro del Ministerio de Defensa Nacional. Sin

embargo, es difícil entender cómo un comité de diálogo social puede ser una alternativa al derecho de sindicación.

Prohibición de afiliarse a organizaciones nacionales de trabajadores

En su decisión de 12 de septiembre de 2017 a raíz de la reclamación nº 112/2014 (EUROMIL contra **Irlanda**), el CEDS consideró que la prohibición en la legislación **irlandesa** de que las asociaciones representativas de los militares se adhieran a las organizaciones nacionales de trabajadores constituye una violación del artículo 5. Esta restricción tiene el efecto fáctico de privar a las asociaciones representativas de un medio eficaz para negociar las condiciones de empleo en nombre de sus miembros. Al fin y al cabo, las organizaciones nacionales “paraguas” poseen un importante poder de negociación en las negociaciones nacionales. En su primera evaluación del seguimiento de esta decisión, el CEDS observó que las limitaciones legales del apartado 3 del artículo 2 de la Ley de Defensa irlandesa de 1990 seguían siendo las mismas, por lo que llegó a la conclusión de que Irlanda seguía sin cumplir el artículo 5. Hasta la fecha, esta legislación no se ha modificado. Sin embargo, recientemente se ha permitido a las asociaciones nacionales de personal militar (PDFORRA y RACO) afiliarse a la organización central nacional, el Congreso Irlandés de Sindicatos. Pero esta afiliación sólo ha sido aceptada por el Gobierno para formar parte de las negociaciones salariales.

2. El derecho a la negociación colectiva

El desarrollo de la función pública en gran parte de Europa Occidental tuvo en común la idea de que los funcionarios no debían entablar relaciones contractuales con el Estado (o los servicios públicos). Debían ser nombrados unilateralmente y estaban sometidos a un marco normativo impersonal y general que diseñaba su estatuto jurídico. Una consecuencia de ello es que se consideraba que los convenios colectivos no tenían cabida en el marco jurídico de los funcionarios. Sin embargo, este planteamiento ha cambiado en muchos países a medida que se ha ido desarrollando el estatuto de los funcionarios. **Dinamarca y los Países Bajos** son sólo dos ejemplos en los que se han producido cambios en el estatuto de los funcionarios junto con la introducción de verdaderos convenios colectivos para los funcionarios, y en el caso de Dinamarca también para los policías y el personal militar.

2.1 Evolución positiva

El derecho a la negociación colectiva en el sector público (también para los funcionarios) está reconocido en **Francia** desde hace tiempo, aunque con un signo de interrogación sobre hasta qué punto la remuneración está realmente sujeta a un proceso adecuado de negociación. Sin embargo, desde el 9 de julio de 2021 también es posible que los sindicatos de funcionarios celebren convenios colectivos. El Código General de la Función Pública enumera las diferentes materias sobre las que se puede alcanzar un convenio colectivo, pero la legislación permite a los sindicatos negociar también en cualquier otro ámbito.

2.2 Problemas y tendencias

2.2.1 Funcionarios

No hay derecho a la negociación colectiva

En **Hungría, los funcionarios** no están autorizados a celebrar convenios colectivos ni a llevar a cabo ninguna otra forma de negociación colectiva. Los sindicatos de funcionarios sólo tienen derecho a dar su opinión.

En Albania no existe una verdadera negociación colectiva en los servicios considerados de vital importancia, ni existe un derecho de huelga cuando la interrupción del trabajo en estos servicios ponga en peligro la vida, la seguridad personal o la salud de una parte o de toda la población.¹⁶ En caso de conflictos colectivos en estos servicios y tras intentos infructuosos de mediación y conciliación, un procedimiento de arbitraje obligatorio que concluya con una decisión vinculante de un Tribunal de Arbitraje resolverá el conflicto. El CEDS ya señaló en su última conclusión con respecto a Albania (2010) que este arbitraje obligatorio pone fin a la

negociación colectiva incluso antes de que se pueda recurrir a la huelga y que no sirve para poner fin a una huelga en los sectores mencionados que, por ejemplo, haya durado tanto como para poner en peligro los derechos y las libertades de los demás o la salud pública, etc. Las circunstancias en las que se autoriza el recurso al arbitraje obligatorio van más allá de los límites del artículo G de la RESC y, por lo tanto, el CEDS concluyó que esta situación no es conforme con el artículo 6, §3 de la RESC. La legislación actual aún no ha cambiado en este punto. Sin embargo, los servicios de suministro de agua y de electricidad se han eliminado recientemente de la lista de servicios de importancia vital.

Derecho limitado a la negociación colectiva en la práctica

Aunque la legislación nacional reconoce el derecho a la negociación colectiva de los funcionarios, parece que en la práctica está muy limitado en **Bulgaria, Hungría, Lituania, Polonia y Turquía**. En cada país esto se debe a diferentes factores, por lo que estos casos específicos se analizan por separado a continuación.

Bulgaria: hubo un ajuste de la ley de funcionarios en 2016, sin embargo, no está claro si la negociación colectiva real es posible ahora.

Aunque la Constitución **húngara** consagra el derecho a la negociación colectiva, en la práctica no existe una verdadera negociación colectiva en el sector público. En primer lugar, no se permite la celebración de convenios colectivos para los funcionarios, los agentes de policía y el personal militar y, en segundo lugar, las facultades especiales (como se ha descrito anteriormente en el apartado 1) desempeñan un papel importante en el derecho de consulta.

En **Lituania**, el código laboral y sus disposiciones relativas a los convenios colectivos son aplicables a los funcionarios. Aunque los funcionarios tienen derecho a la negociación colectiva y a celebrar convenios colectivos, en la práctica se han planteado cuestiones sobre el contenido de estos convenios y los derechos y condiciones que ofrecen.

En **Polonia**, los miembros del cuerpo de funcionarios y los empleados de las oficinas estatales contratados por nombramiento están excluidos de las disposiciones del código laboral relativas a los convenios colectivos. En una sentencia de 17 de noviembre de 2015, el Tribunal Constitucional polaco decidió que esto no era inconstitucional ni incompatible con el Convenio n° 98 de la OIT. Según el tribunal, se puede distinguir entre el derecho "más fuerte" de la libertad de asociación y otros derechos sindicales relacionados, incluido el derecho a la negociación colectiva. Según el Tribunal Constitucional polaco, las restricciones a estas otras libertades sindicales pueden tener un mayor alcance que la restricción de la propia libertad fundamental de asociación. Dado que la ley sindical polaca prevé la posibilidad de consulta y expresión de

opiniones por parte de los sindicatos en el proceso más amplio de determinación de las condiciones de empleo de los miembros del cuerpo de funcionarios, el Tribunal consideró que no se había violado el derecho constitucional a la negociación colectiva.

En el caso de **Turquía**: aunque los sindicatos y confederaciones de funcionarios tienen derecho a ser partes en las negociaciones de convenios colectivos en el marco de la Ley nº 4688¹⁷, en la práctica, por varias razones, este derecho parece existir sólo sobre el papel. En primer lugar, sólo la confederación con más miembros (en la práctica: un sindicato progubernamental) está autorizada a celebrar un convenio colectivo. Los demás sindicatos sólo tienen un estatuto de observador en las negociaciones. En la práctica tampoco puede haber una negociación colectiva realmente libre, porque los funcionarios siguen sin tener derecho a la huelga y en caso de desacuerdo en el proceso de negociación colectiva están sujetos a un arbitraje obligatorio según los artículos 33 y 34 de la Ley nº 4688. En este procedimiento, la Junta de Arbitraje está compuesta en su mayoría por miembros nombrados por el gobierno.

Derecho limitado a la negociación colectiva a nivel de contenido

El derecho a la negociación colectiva y a la celebración de convenios colectivos sólo se reconoce en **Letonia** en la Ley de Remuneraciones de los Funcionarios y Empleados de la Administración Estatal y Local. Además, la negociación colectiva sobre las tarifas salariales está limitada por esta ley. Por lo tanto, no está claro si la negociación colectiva también es posible en otras condiciones que no sean las salariales. Un problema similar existe en **Rumanía**, donde la negociación colectiva a través de la celebración de convenios colectivos está permitida para los funcionarios (incluidos los agentes de policía y el personal militar), pero no sobre el salario. Sólo cuando los salarios están fijados por leyes especiales entre los límites mínimos y máximos, se pueden determinar derechos económicos concretos mediante la negociación colectiva, pero sólo dentro de los límites legales.

2.2.2. Agentes de policía Prohibición de la negociación colectiva

Como los policías de **Turquía** no tienen derecho a sindicarse, no tienen derecho a la negociación colectiva y, aunque la Constitución **húngara** consagra el derecho a la negociación colectiva, no es posible que los funcionarios (incluidos los policías y los militares) entren en negociaciones colectivas.

2.2.3 Personal militar

Prohibición de la negociación colectiva

Dado que en varios de los países de este estudio el personal militar no tiene derecho a

sindicarse, una consecuencia inmediata de ello es que no tiene derecho a la negociación colectiva. Este es el caso, por ejemplo, de **Lituania, Polonia y Turquía**.

En el caso de **Portugal**, el personal militar tiene derecho a constituir y afiliarse a un sindicato. Sin embargo, la ley limita sus derechos sindicales al prohibir las actividades sindicales y negarles el derecho a la negociación colectiva. Además, la ley prevé ciertamente el derecho de las asociaciones de militares profesionales a ser escuchadas, pero estas asociaciones apenas son consultadas en la práctica. EUROMIL ha presentado una queja colectiva (199/2021) sobre este asunto.

Límites del contenido de la negociación colectiva

Aunque en **Rumanía** la negociación colectiva mediante la celebración de convenios colectivos está permitida para los funcionarios (incluidos los policías y el personal militar), no se permite en materia de salarios (véase más arriba). En **Eslovenia**, los funcionarios tienen derecho a la negociación colectiva, pero en el caso del personal militar se limita a la fijación de los salarios.

3. El derecho a emprender acciones colectivas

En la mayoría de los 32 países incluidos en este informe, la normativa sólo menciona el derecho de huelga, mientras que el concepto de "acción colectiva" es mayoritariamente desconocido. Por lo tanto, esta sección trata principalmente del derecho de huelga.

El derecho a la huelga está garantizado para los funcionarios públicos en la mayoría de los 32 países cubiertos por este informe (con o sin restricciones como, por ejemplo, una prestación de servicios mínima garantizada). Este derecho está mucho menos garantizado para los agentes de policía y el personal militar. En el caso de los agentes de policía, los siguientes países, por ejemplo, establecen ciertos derechos de huelga: **Bélgica, Croacia, Montenegro, Países Bajos (jurisprudencia casuística), Macedonia del Norte, Eslovenia y Suecia**. Sólo **Macedonia del Norte** (véase el apartado 3.4.3) y **Suecia permiten** algún tipo de acción sindical al personal militar.

En el Acuerdo Básico para el Sector Público en **Suecia**, los interlocutores sociales acordaron que, en determinados sectores (incluidos el policial y el militar), las huelgas y las acciones colectivas deben realizarse con extrema precaución. En consecuencia, no se prohíbe la huelga.

El CEDS reconoce que, en virtud del artículo 31 de la Carta de 1961 (artículo G, RESC), puede restringirse el derecho de huelga de determinadas categorías de funcionarios públicos, incluidos los miembros de la policía y las fuerzas armadas, los jueces y los altos funcionarios. Por otra parte, considera que una denegación del derecho de huelga a los funcionarios públicos en su conjunto no puede considerarse compatible con la Carta. En virtud del artículo 31, estas restricciones deben limitarse a los funcionarios públicos cuyos deberes y funciones, dada su naturaleza o nivel de responsabilidad, estén directamente relacionados con la seguridad nacional, el interés general, etc.

Por lo que respecta a los agentes de policía, el CEDS también ha sostenido que una prohibición absoluta del derecho de huelga sólo puede considerarse conforme al artículo 6, §4, si existen *razones imperiosas* que la justifiquen. Por otro lado, la imposición de restricciones en cuanto al modo y la forma de dicha huelga puede ser conforme a la Carta.¹⁸

Cuando se trata de miembros de las fuerzas armadas, el CEDS considera que el margen de apreciación es mayor que el que se concede a los Estados respecto a la policía. La mayoría de los Estados miembros del Consejo de Europa siguen prohibiendo a los miembros de las fuerzas armadas hacer huelga. Por lo tanto, y teniendo en cuenta la naturaleza específica de las

tareas llevadas a cabo por los miembros de las fuerzas armadas, las circunstancias especiales de los miembros de las fuerzas armadas que operan bajo un sistema de disciplina militar, la posibilidad de que cualquier acción industrial pueda interrumpir las operaciones de una manera que amenace la seguridad nacional, el CEDS consideró en su decisión sobre la reclamación colectiva n° 112/2014 que existe una justificación para la imposición de la prohibición absoluta del derecho a la huelga.¹⁹

Por otro lado, el CEDS no aceptó una prohibición absoluta del derecho de huelga para la *Guardia di Finanza* (policía financiera - considerada como una fuerza policial militarizada) en la reclamación colectiva n° 140/2016. En este caso, el CEDS concluyó que los servicios mínimos en caso de huelga no están organizados en **Italia** en el sector de la defensa nacional y la seguridad pública, a diferencia de otras partes del sector público, y que existía una falta de eficacia de la negociación colectiva en relación con la *Guardia Di Finanza*.²⁰ Con esta decisión, el CEDS afirmó claramente que, aunque el margen de apreciación es mayor que el que se concede a los Estados con respecto a la policía, no se puede aplicar sin más una prohibición general. Cabe señalar que en la reciente modificación del código de orden militar italiano (que introduce el derecho a formar y afiliarse a un sindicato) Italia mantuvo la prohibición de hacer huelga para el personal militar, sin tener en cuenta el resultado de la reclamación n° 140/2016.

3.1 Avances positivos

En su nueva Ley de Funcionarios de 2013, **Albania** derogó la prohibición general de huelga para los funcionarios e introdujo un derecho básico de huelga. No obstante, esta normativa sigue conteniendo muchas excepciones (véase 2.2.1).

En 2014, el Tribunal Constitucional turco anuló la prohibición de huelga general en el sector bancario y en los servicios de transporte público.

Hasta una modificación de la Ley de funcionarios en 2016, los funcionarios de **Bulgaria** solo podían participar en una acción simbólica y tenían prohibido retirar su trabajo colectivamente. En su última conclusión sobre Bulgaria (2014), el CEDS llegó a la conclusión de que esto no se ajustaba al artículo 6, §4 del RESC. Ahora todos los funcionarios tienen derecho a la huelga, con la excepción de los siguientes funcionarios superiores: Secretario General, Secretario del Ayuntamiento, Director General de la Dirección General, Director de la Dirección y el Jefe de la Inspección.²¹

3.2 Problemas y tendencias

3.2.1 Funcionarios

Prohibiciones totales de emprender acciones colectivas

La prohibición total de la huelga para los funcionarios sigue existiendo en **Estonia, Alemania, Polonia y Turquía** y, en menor medida, en **Dinamarca**.

En **Estonia**, la huelga está prohibida para los funcionarios de las administraciones públicas y otros organismos estatales y locales.

El CEDS ha afirmado en varias ocasiones en sus conclusiones que la denegación del derecho de huelga a los funcionarios en su conjunto, independientemente de que ejerzan la autoridad pública, constituye una restricción excesiva del derecho de huelga. En su último informe nacional, el gobierno alemán no reaccionó a estas conclusiones de no conformidad. Actualmente hay un caso ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y los sindicatos alemanes y la Confederación Europea de Sindicatos han intervenido ante terceros para impugnar esta prohibición.²²

La legislación **polaca** prohíbe actualmente la huelga de las personas empleadas en las autoridades estatales, las administraciones centrales y locales, los tribunales y las fiscalías. Esta disposición supone una prohibición general de huelga para los funcionarios.²³ Sin embargo, está pendiente una denuncia del sindicato de funcionarios sobre esta prohibición ante el Tribunal Constitucional.²⁴

En **Turquía**, se prohíbe a todos los funcionarios (no sólo a los que ejercen la autoridad pública en sentido estricto) organizar, declarar y decidir una huelga y hacer propaganda sobre ella.²⁵ Esto es así a pesar de la sentencia Enerji Yapi-Yol Sen (2009) del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en la que el tribunal sostuvo que una prohibición aplicada a todos los funcionarios públicos era una restricción demasiado amplia y, por tanto, Turquía violaba el art. 11 DEL CEDH. Sin embargo, el Tribunal Constitucional turco decidió en una sentencia de 6 de enero de 2015²⁶ que los funcionarios pueden ir a la huelga por decisión sindical y no pueden ser sancionados por ello. Esta sentencia se basó en el artículo 90 de la Constitución turca, que da prioridad a los convenios internacionales sobre el derecho interno. Sin embargo, una decisión del Tribunal Constitucional no anula una norma del derecho interno turco, sino que sólo dicta una resolución de violación de derechos a instancia individual. Por lo tanto, como no ha habido ningún cambio en la ley, los sindicatos de funcionarios siguen sin tener libertad de huelga. Además de esta prohibición general de huelga para los funcionarios, también se prohíben las

huelgas en una amplia gama de sectores.²⁷ Existe otra restricción en el derecho del Consejo de Ministros a aplazar una huelga si considera que puede perjudicar la salud pública o la seguridad nacional. En la práctica, parece que esta disposición se utiliza con frecuencia en casos en los que es difícil creer que la salud pública o la seguridad nacional están en peligro.

En **Dinamarca**, un número muy limitado de funcionarios sigue siendo nombrado unilateralmente con un estatuto específico. Este grupo de funcionarios no goza del derecho de huelga, lo que parece contravenir el artículo 11 del CEDH. No hay indicios de que el gobierno tenga intención de modificar esta cuestión.

Prohibición de huelga en determinados servicios públicos

Según el DESC, prohibir simplemente a todos los empleados la huelga en los servicios de suministro de electricidad y agua, aunque sea esencial, no podría considerarse proporcional a las exigencias de estos sectores y, por tanto, necesario en una sociedad democrática. A lo sumo, la introducción de un requisito de servicios mínimos en estos sectores podría considerarse conforme al apartado 4 del artículo 6. En **Albania**, estos sectores fueron eliminados de la lista de servicios de importancia vital, pero siguen formando parte de la extensa lista de servicios esenciales²⁸. Por lo tanto, sigue existiendo una prohibición de huelga.

Limitaciones del derecho de huelga

En el caso de **Hungría**, el CEDS ha observado en varias conclusiones sucesivas que el derecho de huelga en la administración pública está restringido por reglamentos especiales (a los que se refiere el artículo 3 (2) de la Ley de huelga de 1989) de una manera que no es conforme con el artículo 6, §4 del RESC. Estas regulaciones especiales están fijadas en un acuerdo, fechado en 1994, entre el gobierno y los sindicatos.²⁹ Desde entonces, el acuerdo no ha cambiado en estas áreas. Aunque este acuerdo parece estar anticuado (no todos los sindicatos firmantes originales siguen existiendo hoy en día) y no funciona, el acuerdo sigue en vigor. Por lo tanto, no está claro si en la práctica todos los funcionarios pueden hacer huelga y si todos los sindicatos pueden iniciarla.

En **Irlanda**, solo los sindicatos autorizados, es decir, los sindicatos que poseen una licencia de negociación, sus funcionarios y sus miembros gozan de inmunidad en caso de inducción a la ruptura de los contratos de trabajo y de persecución cuando participan en piquetes pacíficos. Aunque el CEDS ya concluyó en 2014 que esto no es conforme con el artículo 6, §4 del RESC, esta restricción sigue aplicándose.

En **Rumanía**, un sindicato solo puede emprender una acción colectiva si cumple los

criterios de representatividad y si la huelga es aprobada por al menos la mitad de los miembros del sindicato correspondiente. El CEDS ha declarado en varias ocasiones (conclusiones de 2002, 2004, 2006, 2010, 2014 y 2018) que esto no es conforme con el artículo 6, §4 del RESC.

En **España**, el Gobierno puede imponer un arbitraje para poner fin a una huelga en circunstancias excepcionales, es decir, cuando considera que existe una amenaza para los derechos y libertades de los demás porque la huelga se ha prolongado demasiado, las posiciones de las partes son irreconciliables y se está causando un daño excesivo a la economía nacional. El CEDS llegó a la conclusión de que esto no se ajustaba al artículo 6, §4 de la RESC. La legislación no ha cambiado hasta la fecha.

Servicios mínimos

En el caso de Macedonia **del Norte**, los funcionarios tienen un derecho básico a la huelga, pero se exige un nivel mínimo de servicio establecido por el ministro correspondiente para garantizar la ejecución ininterrumpida de las funciones de los órganos de la administración del Estado. El CEDS señaló en su última conclusión sobre Macedonia del Norte (2018) que los sectores en los que se puede restringir el derecho de huelga son amplios y pidió que en el próximo informe se demostrara que las restricciones cumplen las condiciones establecidas en el artículo G de la Carta. En su informe de 2022, el gobierno de Macedonia del Norte no dio ningún argumento para justificarlo. Una situación similar existe en **Albania**, donde la huelga en el sector público no puede ejercerse si hay un fallo en la prestación de un servicio mínimo.

En el caso de **Montenegro**, una autoridad estatal evaluará, en un plazo de 24 horas a partir del anuncio de una huelga en el sector público, si ésta pone en peligro la seguridad nacional, la seguridad de las personas y los bienes, el interés general de los ciudadanos y el funcionamiento de las autoridades gubernamentales. Si se autoriza la huelga, los empleados que realicen actividades de interés público podrán hacer huelga si se prestan los servicios mínimos para garantizar la seguridad de las personas y los bienes, los requisitos indispensables para la vida y el trabajo de los ciudadanos y la protección de la seguridad nacional y el funcionamiento de las autoridades gubernamentales. La lista de actividades de interés público es también muy amplia.³⁰

En el caso de **Serbia**, la Ley de Huelga establece en restricciones al derecho de huelga en una amplia gama de sectores³¹ en los que se exige un servicio mínimo. Los empresarios tienen la facultad de determinar unilateralmente

los servicios mínimos exigidos tras consultar únicamente a los sindicatos. El CEDS llegó a la conclusión de que estas restricciones son demasiado amplias y van más allá de los límites permitidos por el artículo G del RESC (Conclusiones 2018).

Restricciones del derecho a convocar una huelga

Según el ECSR, la decisión de convocar una huelga puede reservarse a un sindicato, siempre que la constitución de un sindicato no esté sujeta a excesivas formalidades. En el caso de **Croacia**, el plazo para registrar un sindicato puede tardar hasta 30 días. Por lo tanto, sigue existiendo la falta de conformidad (véanse las conclusiones XXI-3) con el artículo 6, §4. En el caso de **Francia**, solo los "sindicatos representativos" tienen derecho a convocar una huelga. En su última conclusión sobre Francia (2014), el CEDS consideró que esto no era conforme con el art. 6, §4 RESC.

Ninguna ley que regule las acciones colectivas/huelgas

La Constitución **neerlandesa** y el derecho estatutario neerlandés mencionan el derecho de huelga. Todo el derecho de huelga es fruto de la jurisprudencia y, por tanto, no se limita a una forma específica de acción colectiva. En consecuencia, la huelga está permitida y está determinada por la jurisprudencia. Sin embargo, esta jurisprudencia tiende a ser muy casuística. No existe una definición de servicios esenciales. Lo mismo ocurre con los agentes de policía.

Esto también es válido para **Bélgica**, donde no existe una definición legal del derecho de huelga por reglamento. Sin embargo, ambos países resolvieron esta cuestión reconociendo la aplicación directa del artículo 6, §4 RESC. Sin embargo, el Tribunal Supremo belga decidió en una sentencia de 23 de marzo de 2022 que este artículo no tiene aplicación directa, lo que pone en juego el reconocimiento legal del derecho de huelga en general.³²

3.2.2 Agentes de policía

Prohibición total de la huelga

De los 32 países de este estudio, la mayoría aplica una prohibición de la huelga de los agentes de policía, pero el CEDS ha dictaminado en múltiples ocasiones que una prohibición absoluta del derecho de huelga de los agentes de policía solo puede considerarse conforme al artículo 6, apartado 4, del CEDS si existen *razones imperiosas* que lo justifiquen. Un ejemplo importante de ello es la decisión del TEDS sobre la reclamación colectiva nº 83/2012 (EUROCOP contra **Irlanda**). El CEDS observó que el Gobierno irlandés no demostró la existencia de una necesidad social apremiante concreta que pudiera justificar que el propósito

legítimo de mantener la seguridad nacional no pudiera alcanzarse estableciendo restricciones al ejercicio del derecho de huelga en lugar de imponer una prohibición absoluta.³³ Asimismo, en su última conclusión con respecto a la **República Checa**, el CEDS llegó a la conclusión de que el país no dio ninguna justificación en virtud del artículo 31 de la RESC para justificar la prohibición total de la huelga para los agentes de policía.

Por otro lado, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos sí aceptó una prohibición absoluta del derecho de huelga de la policía en **España** en el caso ER.N.E. contra España por considerar que la naturaleza específica de sus actividades justifica un margen de apreciación muy amplio.³⁴

Restricciones al derecho de huelga: continuidad de determinados servicios

Los agentes de policía de **Croacia** se enfrentan a una serie de restricciones³⁵ sobre el derecho a la huelga, mientras que los agentes de policía de **Macedonia del Norte** cualquier acción no puede perturbar el desempeño regular de las tareas policiales. La Ley de Policía enumera una gama muy amplia de servicios que deben garantizarse. Además, en caso de una situación de seguridad compleja, de alteración del orden público y la paz en un ámbito más amplio, de catástrofes naturales y otros desastres o de amenaza para la vida y la salud de las personas y los bienes en un ámbito más amplio, más del 10% del número total de agentes de policía del Ministerio no puede participar en una huelga al mismo tiempo y la huelga no puede durar más de tres días. Teniendo en cuenta todos estos elementos, se puede cuestionar la existencia de un derecho básico a la huelga de los policías.

Una situación similar se da en **Eslovenia**, donde se debe garantizar siempre una lista de tareas durante una huelga.³⁶

En **Bélgica**, el ejercicio del derecho de huelga de los policías está sujeto a ciertas condiciones³⁷. El Ministro del Interior puede, previa consulta con el Ministro de Justicia, ordenar a las autoridades federales y locales que los policías que ejercen o desean ejercer el derecho de huelga continúen trabajando durante el período en las tareas que sean necesarias para garantizar un servicio mínimo a las autoridades y a la población.

En **Montenegro**, la Ley de Asuntos Internos permite el derecho a la huelga de los agentes de policía, pero con condiciones específicas. Es necesario garantizar un servicio mínimo en todo momento y acordarlo entre el Ministerio y los sindicatos representativos. Un policía que participe en una huelga no puede ejercer sus poderes policiales, no puede llevar medios de coacción, no puede perturbar de ninguna manera la unidad de mando y la subordinación y no

puede interferir o influir en el trabajo policial. Además, la legislación exige que la huelga se organice de forma que no ponga en peligro la seguridad nacional, la seguridad de las personas y los bienes, el interés general de los ciudadanos, así como el funcionamiento de las autoridades.

3.4.3 Personal militar

Prohibición total de la huelga

La mayoría de los 32 países de este estudio aplican una prohibición total de la huelga del personal militar.

Distinción personal militar activo - personal administrativo

Algunos países distinguen entre personal militar activo y personal administrativo.

En su última conclusión con respecto a **Bulgaria** (2014) -y antes en 2006 y 2010- el CESCR declaró que la prohibición búlgara de hacer huelga para el personal civil del Ministerio de Defensa no era conforme al artículo 6, §4 de la RESC. Esta prohibición existía en la Ley de Defensa de 1995 y se mantiene en la actual Ley de Defensa (2009).

En **Croacia**, los funcionarios y los empleados de las fuerzas armadas no pueden organizar una huelga en caso de estado de guerra o en un estado de amenaza inminente para la independencia, la unidad o la existencia del Estado, que esté directamente relacionado con las medidas de preparación o con la preparación para el combate de las fuerzas armadas o que amenace las funciones vitales de las mismas.

En **Eslovenia**, el personal militar no tiene derecho a la huelga durante el cumplimiento del servicio militar, pero los empleados que realizan tareas administrativas y de expertos en el ámbito de la defensa tienen derecho a la huelga en las condiciones definidas por la Ley de Empleados Públicos y tienen que garantizar un nivel mínimo de servicio durante la huelga. El derecho a la huelga de ambas categorías de personal militar se suspende si hay un mayor riesgo de ataque al Estado, si hay una amenaza inmediata de guerra o en circunstancias en las que la seguridad y la defensa del Estado están en peligro. Una sentencia del Tribunal Constitucional del 10 de marzo de 2016 determinó que no existe un trato desigual entre los policías y los funcionarios, cuyo derecho a la huelga sólo está restringido, y los militares, que no tienen derecho a la huelga. El Tribunal concluyó que no tienen posiciones comparables, ya que sus posiciones difieren desde la perspectiva del derecho constitucional.³⁸

Derecho a participar en otras formas de acción colectiva

Aunque el derecho de huelga no está regulado en general en el derecho estatutario de **los**

Países Bajos, existe una legislación específica para el personal militar. El personal militar en servicio activo no tiene derecho a la huelga. Pero, en principio, sí tienen derecho a participar en otras formas de acción colectiva, a menos que la participación en dicha acción pueda perturbar o interrumpir la capacidad operativa de las fuerzas armadas.

Derecho de huelga restringido

En **Macedonia del Norte**, el derecho a la huelga en las Fuerzas Armadas sólo puede ejercerse en condiciones en las que no se ponga en peligro la preparación para el combate de las Fuerzas Armadas ni la vida y la salud de sus miembros. Para evitar ciertas consecuencias en la preparación para el combate de las Fuerzas Armadas, así como en la vida y la salud de sus miembros durante la huelga, el Ministro de Defensa y el Jefe del Estado Mayor están obligados a mantener las funciones vitales de las Fuerzas Armadas. Durante la huelga, los participantes están obligados a permanecer en sus puestos y realizar las actividades necesarias para mantener las funciones vitales de las Fuerzas Armadas. La huelga debe ser anunciada 10 días antes de su inicio. La huelga no puede incluir más del 10% del número total de empleados de las Fuerzas Armadas y no puede durar más de 3 días.

Conclusión

En general, los países nórdicos ofrecen algunos de los mejores ejemplos en los que se aplican los derechos más amplios de organización, negociación y acción colectiva en los servicios públicos y, de forma más general, en toda Europa Occidental esos derechos están probablemente mejor desarrollados y protegidos que en algunos países de Europa Central y Oriental. En **Hungría** existen importantes restricciones al derecho de sindicación y a la negociación colectiva plena en el sector público; preocupa la situación de **Polonia, Albania y Bulgaria**, por ejemplo, donde el derecho de sindicación, el derecho a la negociación colectiva y el derecho a la acción colectiva no están garantizados o están sujetos a importantes limitaciones. **Turquía** sigue siendo el país donde los trabajadores del sector público se enfrentan a más restricciones y prohibiciones de estos derechos básicos.

En cuanto al derecho de sindicación: **Albania, Grecia, Chipre y Turquía** deben ser observados con gran preocupación en lo que respecta a los agentes de policía. El derecho de sindicación parece ser muy limitado. En el caso del personal militar, el grupo de países es aún mayor incluye también a: Albania, **Croacia, Chipre, República Checa** (incluido el Servicio de Seguridad e Inteligencia)³⁹, **Estonia, Francia, Irlanda, Letonia** (incluidas las instituciones de seguridad del Estado), **Lituania, Polonia, Rumanía, España y Turquía**.

Por lo que respecta al derecho a la negociación colectiva, cabe mencionar que existe preocupación por **Albania, Bulgaria, Hungría, Lituania, Polonia, Rumanía y Turquía**. En el caso concreto del personal militar, existen preocupaciones específicas para **Lituania, Portugal, Polonia, Eslovenia y Turquía**.

El derecho a la acción colectiva es el más difícil de evaluar, ya que muchos países siguen limitando este derecho a los funcionarios, ya sea directamente o enumerando un gran número de servicios mínimos. Los agentes de policía y, desde luego, el personal militar quedan excluidos muy a menudo de este derecho, pero, como ha puesto de relieve el CEDS, una prohibición absoluta es difícil de justificar.

En general, se podría concluir que las situaciones más preocupantes se encuentran en **Albania, Polonia, Hungría y Turquía**, lo que no significa que no se produzcan violaciones de los derechos fundamentales en otros lugares.

Notas y referencias

1 Los países incluidos en la investigación son los 27 Estados miembros de la Unión Europea más los países candidatos Albania, Montenegro, Macedonia del Norte, Serbia y Turquía. La investigación se realizó en el marco del proyecto financiado por la Comisión Europea "Derechos sindicales y aplicación de la Directiva sobre condiciones de trabajo transparentes y previsibles en los servicios públicos".

2 Exención para el personal militar y los funcionarios del Ministerio de Defensa. 3 Exención para el personal militar profesional del ejército serbio.

4 Países que no aceptan el procedimiento de reclamaciones colectivas: Albania, Alemania, Austria, Dinamarca, España, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Montenegro, Macedonia del Norte, Polonia, Rumanía, Serbia y Turquía.

5 <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2015/01/20150127-10.pdf>

6 CEDR 22 de enero de 2019, decisión sobre el fondo, Reclamación nº 140/2016, CGIL c. Italia, §83.

7 La prohibición abarca: Los funcionarios públicos empleados en la Secretaría General de la Gran Asamblea Nacional de Turquía, la Secretaría General del Gabinete del Presidente y la Secretaría General del Consejo de Seguridad Nacional; los presidentes y miembros de los órganos judiciales superiores, los jueces, los fiscales y quienes se consideren miembros de esta profesión; Con respecto a los establecimientos e instituciones incluidos en el ámbito de aplicación de la presente Ley, las personas que sean subsecretarios, presidentes, directores generales, presidentes y asistentes de presidentes de departamentos, miembros de consejos de administración, directores de unidades de supervisión de organizaciones centrales y presidentes de consejos, asesores jurídicos, directores superiores de organizaciones de regiones, distritos y subdistritos y otros funcionarios públicos de igual o mayor rango, alcaldes y vicealcaldes; El presidente y los miembros del Consejo de Educación Superior y el presidente y los miembros del Consejo de Supervisión de la Educación Superior, los rectores de las universidades y los institutos tecnológicos superiores, los decanos de las facultades, los directores de los institutos y colegios menores y sus asistentes; los directores de la administración civil; los miembros de las Fuerzas Armadas; Funcionarios y empleados públicos del personal permanente del Ministerio de Defensa Nacional y de las Fuerzas Armadas turcas (incluidos el Mando de la Gendarmería y el Mando de la Seguridad Costera); Empleados de la Organización Nacional de Inteligencia; Personal de supervisión central de

los establecimientos e instituciones incluidos en el ámbito de aplicación de la presente Ley; Personal de los servicios de seguridad y otro personal empleado en otros servicios de la organización de seguridad; Funcionarios públicos empleados en establecimientos de ejecución de sentencias

8 Art. 67 Ley de Empleo y Relaciones Laborales.

9 Art. 67 (3) Ley de Empleo y Relaciones Laborales: No más de tres en el caso de un empleador corporativo que no emplee a más de doscientas personas y no más de siete en el caso de un empleador corporativo que emplee a más de doscientos trabajadores.

10 TEDH 21 de mayo de 2002, decisión sobre el fondo, reclamación nº 11/2001, CESP c. Portugal, § 25-27; TEDH 27 de enero de 2016, decisión sobre el fondo, reclamación nº 101/2013, CESP c. Francia, § 62-63.

11 Art. 82 Ley de la Policía Estatal,

<https://www.legislationline.org/documents/action/popup/id/4296>. 12 Conclusiones del CEDS de 2010 sobre el artículo 5.

13 CEDH 12 de septiembre de 2017, Decisión sobre el fondo, Reclamación colectiva 112/2014, EUROMIL contra Irlanda, §47.

14 El CEDS ya concluyó en sus conclusiones XXI-3 (2019) que la República Checa no se ajustaba al artículo 5 de la RESC debido a la prohibición de que el Servicio de Seguridad e Inteligencia se afilie a un sindicato y forme cualquier tipo de asociación para proteger sus intereses económicos. Una misma prohibición existe para los servicios de seguridad nacional civil en Hungría (§333 (1) de la Ley XLII de 2015 sobre la relación de servicio del personal profesional de las organizaciones policiales)

15 TEDH 2 de octubre de 2014, nº 10609/10, Matelly c. Francia, §75.

16 Se consideran de vital importancia los siguientes servicios: a) servicios médicos y hospitalarios indispensables; d) servicios de control del tráfico aéreo; e) servicios indispensables de protección contra incendios; f) servicios en las prisiones. Los servicios de abastecimiento de agua y los servicios de suministro de electricidad se han eliminado más recientemente de esta lista.

17 A raíz de la sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el caso Demir&Baykara contra Turquía, que supuso una violación del artículo 11 del CEDH, se modificó en 2012 la Ley turca nº 4688 sobre sindicatos de funcionarios y negociación colectiva.

18 EUROCOP contra Irlanda, denuncia nº 83/2012, §203-

204 y §211.19 EUROMIL contra Irlanda, denuncia n° 112/2014, §115-118.

20 TEDH 22 de enero de 2019, decisión sobre el fondo, Reclamación n° 140/2016, CGIL c. Italia, §152.

21 Art. 47 Ley de funcionarios públicos 27 de agosto de 1999, <https://lex.bg/laws/ldoc/2134673408>.

22 Humpert a.o.,

<https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22appno%22:%5B%2259433/18%22%5D,%22itemid%22:%5B%22001-196446%22%5D%7D>).

23 Art. 19 (3) Ley de resolución de conflictos laborales colectivos 23 de mayo de 1991,

<https://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/22401/119493/F763579769/D20180399Lj.pdf>. 24

<https://ipo.trybunal.gov.pl/ipo/view/sprawa.xhtml?&pokaz=dokumenty&sygnatura=K%2023/14>

25 Art. 27 de la Ley n° 657.

26 <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2015/01/20150127-10.pdf>

27 Obras de salvamento de vidas y bienes; obras funerarias y cementerios; obras de abastecimiento de agua de la ciudad, electricidad, gas natural, producción, liquidación y distribución de petróleo y obras petroquímicas a partir de nafta o gas natural; centros de trabajo gestionados directamente por el Ministerio de Defensa Nacional, la Comandancia General de la Gendarmería y la Comandancia de la Guardia Costera; bomberos y hospitales gestionados por instituciones públicas. (La prohibición de huelga en el sector bancario y en los servicios de transporte público fue anulada por el Tribunal Constitucional en 2014).

28 Servicios esenciales: transporte, televisión pública, suministro de agua, gas y electricidad, administración de prisiones, administración de justicia, servicios de defensa nacional, servicios médicos de urgencia, servicios para el suministro de alimentos o servicios para el control del tráfico aéreo.

29 Según este acuerdo, el derecho a convocar una huelga está restringido a los sindicatos que son parte de este acuerdo y una huelga sólo puede ser iniciada por un sindicato con la aprobación de la mayoría del personal

de que se trate. Además, el derecho de huelga no se aplica a los funcionarios que ejercen los derechos del empleador que se refieren fundamentalmente a la existencia de la relación de

servicio público.

30 Producción y distribución de productos alimenticios básicos (harina, leche, aceite, azúcar y alimentos para niños); producción, transmisión, distribución y suministro de electricidad; transporte de pasajeros (por carretera, por ferrocarril y por aire); servicios postales (servicio postal universal); comunicaciones electrónicas públicas, de acuerdo con la ley; programas informativos del servicio público de radiodifusión; los servicios públicos/actividades (producción y suministro de agua, recogida de basuras, producción, distribución y suministro de calefacción, servicios funerarios y otros); la producción, distribución y suministro de petróleo, carbón y gas; la protección contra incendios; la atención sanitaria y veterinaria; la educación preescolar y primaria; la protección social y de la infancia; el cumplimiento de las obligaciones derivadas de los tratados internacionales ratificados.

31 Sectores de interés público la industria generadora de electricidad; la gestión del agua; el transporte, los medios de comunicación (radio y televisión); los servicios postales; los servicios públicos y municipales; la producción de alimentos básicos; los servicios sanitarios y veterinarios; la educación; la atención a la infancia; la seguridad social y la protección social; las actividades esenciales para la defensa y la seguridad nacional; el cumplimiento de las obligaciones y actividades internacionales de Serbia; o las actividades cuya interrupción puede, teniendo en cuenta la propia naturaleza de la actividad, poner en peligro la vida o la salud de las personas o causar grandes daños (por ejemplo, en las industrias química, siderúrgica, metalúrgica ferrosa o no ferrosa).

32 Tribunal Supremo de Bélgica, 23 de marzo de 2022,

ECLI:BE:CASS:2002:CONC.20220323.2F.4,

<https://juportal.be/content/ECLI:BE:CASS:2022:CONC.20220323.2F.4/FR?HiLi=eNpLtDKwqq4FAAZPAf4=>.

33 TEDH 2 de diciembre de 2013, decisión sobre el fondo, reclamación colectiva nº 83/2012, EUROCOPIA contra Irlanda, §209.

34 TEDH 21 de abril de 2015, no. 45892/09, ER.N.E. c. España, §39-43.

35 El derecho a la huelga de los agentes de policía en Croacia está limitado en caso de estado de guerra o de amenaza inminente para la independencia y la unidad del Estado; de rebelión armada, de sublevación y de otras formas de peligro violento para el orden constitucional democrático de la República de Croacia o para las libertades y los derechos fundamentales del hombre y de los ciudadanos; de catástrofes naturales declaradas o de peligro directo de

que se produzcan en el territorio de dos o más condados o en todo el territorio de la República de Croacia; o de otras catástrofes y accidentes que interfirieran en el curso normal de la vida y pongan en peligro la seguridad de las personas y de los bienes.

36 Proteger la vida, la seguridad personal y los bienes de las personas; prevenir, detectar e investigar los delitos; detectar y detener a los delincuentes y otras personas buscadas, y entregarlos a las autoridades competentes; proteger a determinadas personas, autoridades, edificios, locales y los alrededores de las autoridades estatales; mantener el orden público; controlar y dirigir el tráfico en las vías públicas; realizar el control de las fronteras estatales; realizar las tareas definidas por la normativa de extranjería.

37 1) Un preaviso de 12 días de la huelga por parte de una organización sindical reconocida y 2) La comisión negociadora es informada inmediatamente después de la información. El comité discute con la autoridad competente la cuestión pendiente.

38 <https://www.us-rs.si/decision/?lang=en&q=strike&caseId=&df=&dt=&af=&at=&pri=1&vd=&vo=1&vv=&vs=&ui=&va=&page=1&sort=&order=&id=112657>.

39 El CEDS ya concluyó en sus conclusiones XXI-3 (2019) que la República Checa no se ajustaba al artículo 5 de la RESC debido a la prohibición de que el Servicio de Seguridad e Inteligencia se afilie a un sindicato y formar cualquier tipo de asociación para proteger sus intereses económicos. Existe la misma prohibición para los servicios civiles de seguridad nacional en Hungría (§333 (1) de la Ley XLII de 2015 sobre la relación de servicio del personal profesional de las organizaciones policiales)