

Salvaguardar el derecho de huelga frente a las medidas de emergencia en el mercado único

Posición adoptada en el Comité Ejecutivo del 27-28 de octubre 2022

Mensajes clave de la CES

- El Instrumento de Emergencia del Mercado Único (IEMU) de la UE debe respetar los derechos sindicales fundamentales y la autonomía de los interlocutores sociales.
- Una huelga nunca debe ser considerada como una crisis o ser restringida por las medidas de emergencia, ya sea a los efectos del IEMU o por otra causa cualquiera.
- Deben incluirse en el IEMU salvaguardas más sólidas para los derechos sociales, laborales y sindicales, incluyendo una "cláusula Monti" para proteger el derecho a la huelga.

Los sindicatos son parte de la solución a una crisis

En tiempos de crisis, los derechos humanos no sólo se ponen a prueba, sino que su protección es de suma importancia para defender el respeto de los valores fundamentales, el Estado de Derecho y la democracia. El respeto de los derechos humanos es fundamental para gestionar con éxito cualquier crisis. Nunca puede utilizarse como pretexto para dismantlar las normas de derechos humanos o justificar su violación, como han recordado repetidamente las Naciones Unidas, la Organización Internacional del Trabajo y el Consejo de Europa¹. Esto es válido tanto para la protección de los derechos fundamentales de las personas como para el respeto de los derechos colectivos, incluidos los derechos sindicales fundamentales y, en particular, el derecho a la huelga.

La pandemia de COVID-19 y la crisis del coste de la vida desencadenada por la guerra de Ucrania demuestran la importancia de los convenios colectivos para proporcionar una economía resiliente y atenta a las necesidades de las personas trabajadoras y la ciudadanía durante este tipo de crisis. Al mismo tiempo, la crisis económica de hace casi una década sigue siendo un doloroso recordatorio de cómo los derechos sindicales en varios Estados miembros fueron dismantlados por las medidas de austeridad neoliberales, ignorando los derechos laborales fundamentales y la autonomía de los interlocutores sociales. Del mismo modo, sentencias infames del Tribunal de Justicia de la UE, como las sentencias *Viking* y *Laval* de 2007, también dan testimonio de las consecuencias negativas de una promoción incondicional de las libertades del mercado económico a expensas de los derechos sociales, de los trabajadores y de los sindicatos².

Ya sea en tiempos de crisis o de normalidad, debe respetarse siempre el derecho de los trabajadores a defenderse colectivamente contra las condiciones injustas y los abusos de

¹ [Observatorio COVID de la CES. Notas de información de la CES sobre los derechos sindicales](#) [en inglés] (2020)

² Sentencias del TJUE en los casos [C-438/05 Viking](#) (11 diciembre 2007) y [C-341/05 Laval](#) (18 diciembre 2007)

poder. Los trabajadores estarán en primera línea para afrontar cualquier crisis, y su compromiso y confianza serán fundamentales para construir y reconstruir sociedades resilientes.

Por tanto, los sindicatos no deben ser considerados como el problema sino más bien como una parte clave de la solución para gestionar con éxito las emergencias del futuro. El diálogo social y la implicación de los interlocutores sociales son fundamentales para desarrollar respuestas eficaces a la crisis e implementar soluciones conjuntas. La negociación colectiva es el elemento primordial para poner en práctica los derechos de los trabajadores y preservar el tejido social, más aún cuando se trata de gestionar los retos y los cambios.

En este contexto, el derecho de huelga es indisoluble de las prerrogativas sindicales de negociar, celebrar y hacer cumplir los convenios colectivos. Como tales, todos estos elementos son aspectos fundamentales del ejercicio del derecho de negociación y acción colectiva, e inherentes al disfrute efectivo de la libertad de asociación y reunión.

Las medidas de crisis deben respetar la autonomía de los interlocutores sociales

Basándose en las experiencias y lecciones aprendidas de la crisis de la COVID-19 y la guerra de Ucrania, la Comisión Europea presentó el 19 de septiembre de 2022 una propuesta de Reglamento para un Instrumento de Emergencia del Mercado Único (IEMU)³. La propuesta establece un marco de gobernanza de crisis con el objetivo de preservar la libre circulación de bienes, servicios y personas, así como la disponibilidad de bienes y servicios esenciales en las futuras emergencias que puedan afectar al mercado único de la UE.

Aunque la propuesta reconoce el papel que el mercado único, incluida la libre circulación de trabajadores, puede desempeñar en la mitigación de los choques y en la construcción de la autonomía estratégica dentro de la UE, también plantea importantes preocupaciones en relación con el respeto de los derechos sindicales fundamentales y la autonomía de los interlocutores sociales⁴. Este respeto requiere que se consulte a los interlocutores sociales sobre las medidas pertinentes que tengan un impacto en los mercados laborales y en la libre circulación de trabajadores. La buena implementación de dichas medidas también requiere que los interlocutores sociales sean debidamente informados e implicados de manera oportuna. El objetivo principal de cualquier medida de este tipo debe ser siempre la protección y no la restricción de los derechos. Por ello, cualquier medida de emergencia que se ponga en marcha en el marco del IEMU debe respetar los derechos fundamentales.

Como parte de la propuesta sobre el IEMU, la Comisión también propone derogar el Reglamento 2679/98 sobre el funcionamiento del mercado interior en relación con la libre circulación de mercancías entre los Estados miembros⁵. Este Reglamento, denominado "de las fresas" o "Monti I", se adoptó en 1998 como consecuencia de los obstáculos percibidos por la Comisión en relación con las protestas de los agricultores que afectaban al transporte transfronterizo de productos agrícolas⁶. De hecho, la evaluación de la Comisión sobre el "Reglamento de las fresas" indica que el 34% de todos los obstáculos denunciados en el periodo 2007-2019 fueron causa de manifestaciones o huelgas⁷.

En este contexto, la reciente propuesta de la Comisión sobre el IEMU vuelve a suscitar

³ Propuesta de la Comisión [COM\(2022\) 459](#) de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un instrumento de emergencia para el mercado único y se deroga el Reglamento (CE) nº 2679/98 del Consejo (19 de septiembre de 2022)

⁴ [Posición de la CES sobre una autonomía estratégica abierta de la UE con una fuerte agenda social](#), adoptada en el Comité Ejecutivo de 22 de junio de 2022.

⁵ Reglamento del Consejo [\(CE\) Nº 2679/98](#) de 7 de diciembre de 1998 sobre el funcionamiento del mercado interior en relación con la libre circulación de bienes entre los Estados miembros.

⁶ [Artículo del diccionario de relaciones laborales de Eurofound sobre el Reglamento Monti](#) [en inglés] (2016)

⁷ [Evaluación de la Comisión sobre el Reglamento \(CE\)2679/98](#) [en inglés] (2019)

preocupación en relación con el derecho de huelga. En particular, el derecho a la negociación y a la acción colectiva no se ha tenido en cuenta en absoluto en la evaluación de impacto de la Comisión, ni en relación con la propuesta sobre el IEMU ni con la propuesta de derogación del "Reglamento sobre las fresas"⁸. Lamentablemente, el análisis de los derechos fundamentales contenido en la evaluación de impacto es casi inexistente ya que sólo tiene en cuenta la perspectiva de los operadores económicos en relación con la protección de datos, la privacidad y la libertad de empresa. Aparte de la libertad de circulación, los impactos sobre los derechos sociales, laborales y sindicales están completamente ausentes de la evaluación.

Una huelga no es una crisis

La CES ha expresado su preocupación por la propuesta del IEMU en relación con el respeto de los derechos sindicales en general, y del derecho de huelga en particular⁹. Cualquier acción colectiva legal llevada a cabo por los sindicatos no puede considerarse en ningún caso como una crisis ni ser objeto de una medida de emergencia en el mercado único. Todas las respuestas a las crisis deben cumplir con los derechos fundamentales y el Estado de Derecho, y garantizar el pleno respeto de los principios y derechos fundamentales en el trabajo de acuerdo con las normas laborales internacionales¹⁰.

Para que el IEMU esté preparado para el futuro, la Comisión propone una definición según la cual se entiende por "crisis" "*un acontecimiento excepcional, inesperado y repentino, natural o de origen humano, de naturaleza y escala extraordinarias, que tiene lugar dentro o fuera de la Unión*". Es cierto que es difícil predecir la naturaleza de cualquier crisis futura mediante listas exhaustivas. Sin embargo, una definición tan abierta debe ir acompañada de garantías claras, en particular cuando se trata del derecho de huelga.

Una huelga no puede considerarse un acontecimiento excepcional, inesperado y repentino que pueda constituir una situación de urgencia a los efectos del IEMU. Como confirmó concretamente el Tribunal de Justicia de la UE en su sentencia *Airhelp* de 2021, una huelga legal no debe considerarse una circunstancia extraordinaria de este tipo¹¹. Las modalidades y los límites para el ejercicio de la acción colectiva, incluida la huelga, dependen únicamente de las leyes y prácticas nacionales.

Del mismo modo, ninguna medida o acción emprendida por los Estados miembros o los operadores económicos en el marco del IEMU debe utilizarse para eludir o socavar directa o indirectamente una acción colectiva emprendida por los trabajadores y los sindicatos para defender sus intereses económicos y sociales mediante el ejercicio de sus derechos fundamentales. El derecho o la libertad de huelga es algo que todos los Estados miembros deben permitir y hacer posible de acuerdo con sus compromisos internacionales y europeos en materia de derechos humanos en virtud del Convenio nº 87 de la OIT sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, el Convenio Europeo de Derechos Humanos del Consejo de Europa y la Carta Social Europea. En este contexto, la CES recuerda que la UE todavía no ha cumplido con su propia obligación en virtud del Tratado de Lisboa de adherirse al Convenio Europeo de Derechos Humanos. Asimismo, la adhesión de la UE a la Carta Social Europea social europea también salvaguardaría el derecho a la huelga.

En conformidad con el derecho comunitario, la preparación y la respuesta a las crisis en el

⁸ [Informe de evaluación de impacto de la Comisión que acompaña a la propuesta de Instrumento de Emergencia del Mercado Único](#) [en inglés] (2022)

⁹ Ver notas de prensa de la CES "[El derecho de huelga en riesgo en la nueva ley](#)- Right to strike at risk in new EU law" (12 septiembre 2022) y "[IEMU: El derecho de huelga sigue sin estar protegido](#)": (19 septiembre 2022) [en inglés]

¹⁰ [Observatorio COVID de la CES. Nota sobre los derechos sindicales](#) (2020) [en inglés]

¹¹ Sentencia del TJUE en el caso [C-28/20 Airhelp](#) (23 de marzo 2021)

nunca deben utilizarse como medio para socavar o dejar de lado el derecho fundamental a la negociación y la acción colectiva. El artículo 153(5) del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea excluye explícitamente el derecho de huelga de las competencias legislativas de la UE. El artículo 28 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea garantiza explícitamente el derecho de negociación y acción colectiva, incluido el derecho de huelga de los trabajadores para defender sus intereses.

Salvaguardar el derecho de huelga frente a las medidas de emergencia

La CES ha planteado a la Comisión su preocupación por la falta de salvaguardias de los derechos fundamentales en su propuesta sobre el IEMU¹². En este contexto, la CES también recuerda la muy controvertida propuesta de 2012 de un Reglamento sobre el ejercicio del derecho a la acción colectiva en el contexto de la libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios¹³. Esta propuesta de un llamado "Reglamento Monti II" tuvo que ser finalmente retirada por la Comisión, y la CES seguirá oponiéndose a cualquier intento similar en el marco de la legislación de la UE para interferir con el derecho a la huelga.

En cuanto a las próximas etapas del procedimiento legislativo relativo al IEMU, la CES pide por tanto al Parlamento Europeo y al Consejo que refuercen las salvaguardias de los derechos fundamentales en el instrumento, en particular en lo que respecta a los derechos sociales, laborales y sindicales. El intento de la Comisión de dar cabida a las preocupaciones sindicales incluyendo una referencia al artículo 28 de la Carta de los Derechos Fundamentales en los considerandos no vinculantes de la propuesta no es suficiente. Las garantías dadas por la Comisión en la rueda de prensa de que el IEMU *"no interfiere en absoluto"* con el derecho de huelga deben reflejarse en los artículos jurídicamente vinculantes del Reglamento.

La necesidad de consagrar esta salvaguardia jurídica en este instrumento de emergencia parece aún más importante a la luz de la propuesta de derogación del "Reglamento de las fresas", que, contrariamente a la propuesta del IEMU, contiene la llamada "cláusula Monti", que salvaguarda explícitamente el derecho de huelga. Como se establece en su artículo 1 apartado 2: *"El presente Reglamento no afectará en modo alguno al ejercicio de los derechos fundamentales reconocidos en los Estados miembros, incluidos el derecho o la libertad de hacer huelga o de adoptar otras medidas contempladas en los sistemas específicos de relaciones laborales de los Estados miembros..."*

Como afirmó el Congreso de la CES en Viena en 2019: *"La jurisdicción del Tribunal de Justicia Europeo sigue fomentando con demasiada frecuencia la integración negativa del mercado interior al dar prioridad a la libertad de servicios, establecimiento y capital sobre la legislación social y laboral nacional que protege los derechos de los trabajadores. Es de suma importancia introducir un Protocolo de Progreso Social. Al mismo tiempo, la CES presionará para que se incluya una "cláusula Monti" en todas las nuevas iniciativas legislativas pertinentes sobre el mercado interior, para proteger el derecho a la negociación colectiva y a la acción colectiva"*¹⁴.

Una "cláusula Monti" es un concepto bien establecido en los instrumentos existentes del mercado único de la UE, como medio para salvaguardar el derecho a negociar, firmar y hacer cumplir los convenios colectivos, y a emprender acciones colectivas de conformidad con la legislación y la práctica nacionales¹⁵. Es decir, no hay ninguna razón para no incluir una

¹² [Carta de la CES "El IEMU debe respetar los derechos sindicales fundamentales"](#) de 6 de septiembre 2022 a los Comisarios europeos de Mercado Interior y de Empleo y Derechos Sociales.[en inglés]

¹³ Propuesta de la Comisión [COM/2012/0130](#) de Reglamento del Consejo sobre el ejercicio del derecho a adoptar medidas de conflicto colectivo en el contexto de la libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios (21 de marzo de 2012)

¹⁴ Ver [Programa de acción de la CES 2019-2023](#), adoptado en el 14º Congreso en Viena, 21-24 de mayo 2019.

¹⁵ Véase, por ejemplo, el artículo 1(7) de la [Directiva 2006/123/CE relativa a los servicios en el mercado interior](#);

cláusula similar en el IEMU, garantizando el respeto y la protección de los valores y objetivos fundamentales de la economía social de mercado de la UE en caso de crisis. La salvaguarda del buen funcionamiento del mercado único en caso de emergencia nunca debe ir en detrimento de los derechos sociales, laborales y sindicales fundamentales.

Traducido por Internacional CEC UGT

el artículo 1(3) del [Reglamento \(UE\) 2019/1149 por el que se crea la Autoridad Laboral Europea](#); el artículo -1 bis de la [Directiva \(UE\) 2018/957 por la que se modifica la Directiva 96/71/CE sobre el desplazamiento de trabajadores en el marco de una prestación de servicios](#).