Estudios de Deusto

Revista de Derecho Público

LA ARQUITECTURA JURÍDICA DEL DERECHO DE HUELGA: ENTRE LA GARANTÍA Y LA RESTRICCIÓN

The legal architecture of the right to strike: between guarantee and restriction

Carmen Salcedo Beltrán

https://doi.org/10.18543/ed.3754

Fecha de recepción: 07.08.2026 • Fecha de aceptación: 20.09.2026
Fecha de publicación anticipada en línea: noviembre 2026

Derechos de autores/as y Acceso Abierto

Se recomienda a las personas autoras que lean atentamente sus derechos. Creemos que este enfoque garantiza un acuerdo justo para ambas partes. Estas instrucciones se leen conjuntamente con el Código Ético y la Política de Acceso Abierto, Licencia y Derechos de Autor/a de la revista "Estudios de Deusto. Revista de Derecho Público".

1. Autoría y ética

Al entregar sus manuscritos a **Estudios de Deusto. Revista de Derecho Público,** los/las autores/as aceptan y se comprometen a cumplir las condiciones de publicación sin necesidad de firmar un documento de cesión adicional con la **Editorial (Universidad de Deusto).** Con ello, garantizan que su trabajo es inédito en cualquier forma, original y que no vulnera el Código Ético de la Revista ni

Copyright and Open Access

The authors are advised to read their rights carefully. We believe this approach ensures a fair agreement for both parties. These instructions should be read in conjunction with the Ethical Guidelines and the Open Access Policy, Licensing Terms and Copyright of the journal "Estudios de Deusto. Revista de Derecho Público".

1. Authorship and Ethics

By submitting their manuscripts to **Estudios de Deusto. Revista de Derecho Público**, the authors accept and undertake to comply with the conditions of publication without the need to sign an additional transfer agreement with the **Publisher (University of Deusto)**. In doing so, they guarantee that their work is unpublished in any form, original, and does not breach the Journal's Ethical Guidelines

© Universidad de Deusto • ISSN 0423-4847 • ISSN-e 2386-9062
http://www.revista-estudios.deusto.es/

derechos de terceros, y que no se han otorgado ni se otorgarán licencias que resulten incompatibles con los derechos concedidos a la Editorial.

Los/las autores/as asumen la responsabilidad total y exclusiva sobre el contenido de su estudio y declaran formalmente no tener conflictos de interés que afecten la integridad de la investigación.

2. Derechos de la Editorial

Al enviar el manuscrito, los/las autores/as aceptan su publicación bajo la licencia **Creative Commons CC BY-NC-ND 4.0**. En consecuencia, conceden a la Editorial el **derecho exclusivo, gratuito y universal para la primera publicación**, edición, maquetación y explotación de la obra. Esta concesión autoriza a la Editorial a distribuir, sublicenciar e indexar el trabajo en cualquier formato, medio, base de datos o repositorio institucional, con fines de promoción y difusión científica.

3. Derechos de autores/as

Los/las autores/as **conservan la propiedad intelectual de su obra y retienen el derecho a distribuir y utilizar su trabajo** para fines docentes, investigación futura o archivo personal, siempre que se cite la publicación original en la Revista. Se les permite además la publicación posterior en otros medios, siempre que se incluya una nota a pie de página con la referencia completa de la Revista (incluyendo el DOI, si está disponible) y no se sugiera el respaldo explícito de la Revista y/o Editorial.

4. Acceso abierto

Estudios de Deusto. Revista de Derecho Público es una revista de acceso abierto; lo que significa que es de libre y total acceso en su integridad inmediatamente después de la publicación de su contenido. No obstante, de acuerdo con la licencia arriba mencionada, se debe citar siempre a los/las autores/as de los artículos. Tanto su uso comercial como cualquier modificación que se pretenda distribuir requerirán el permiso expreso previo por escrito de quien sea titular de los derechos.

or the rights of third parties, and that no licences have been or will be granted that are incompatible with the rights granted to the Publisher.

The authors assume full and exclusive responsibility for the content of the study and formally declare that they have no conflicts of interest that affect the integrity of the research.

2. Publisher's Rights

By submitting the manuscript, the authors agree to its publication under the **Creative Commons CC BY-NC-ND 4.0** licence. Consequently, they grant the Publisher the **exclusive, royalty-free and worldwide right of first publication**, editing, layout and exploitation of the article. This grant authorises the Publisher to distribute, sub-license and index the work in any format, medium, database or institutional repository, for the purposes of promotion and scientific dissemination.

3. Copyright

The authors **retain the intellectual property rights to their article and retain the right to distribute and use their work** for teaching purposes, future research or personal archiving, provided that the original publication in the Journal is cited. They are also permitted to republish in other media, provided that a (foot)note is included with the full reference to the Journal (including the DOI, where available) and no explicit endorsement of the Journal and/or Publisher is implied.

4. Open Access

Estudios de Deusto. Revista de Derecho Público is an open-access journal; this means that it is freely and fully accessible in its entirety immediately upon publication of its content. However, in accordance with the licence mentioned above, the authors of the articles must always be properly cited; and both commercial use and any modification intended for distribution will require the express prior written permission of the rights holder.

LA ARQUITECTURA JURÍDICA DEL DERECHO DE HUELGA: ENTRE LA GARANTÍA Y LA RESTRICCIÓN[1]

The legal architecture of the right to strike: between guarantee and restriction

Carmen Salcedo Beltrán[2]
Catedrática de Derecho del Trabajo y Seguridad Social
Universitat de València, España
https://orcid.org/0000-0002-6529-2396

https://doi.org/10.18543/ed.3754

Fecha de recepción: 07.08.2026
Fecha de aceptación: 20.09.2026
Fecha de publicación anticipada en línea: noviembre 2026

Resumen

El trabajo analiza la reconfiguración del derecho de huelga como manifestación inherente de la libertad sindical y la negociación colectiva, a partir de los pronunciamientos más recientes en el seno tanto del sistema universal como del sistema europeo de derechos humanos. Si bien la Opinión Consultiva de la Corte Internacional de Justicia de 2026 sobre el Convenio núm. 87 de la OIT consolida el reconocimiento multinivel del derecho en el marco de la libertad sindical, las conclusiones de 2025

[1] El presente trabajo se ha elaborado en el marco del Grupo de Investigación "Derechos Humanos y Carta Social Europea" de la *Universitat de València* (Referencia: GIUV2013-148, Dir. Carmen Salcedo Beltrán) y del Proyecto Estatal de I+D+i "Instrumentos de negociación colectiva y acción social como herramientas para afrontar los grandes problemas socio-laborales de la juventud" (PID2025-172441OB-I00). IP: Francisco Vila Tierno y Miguel Ángel Gómez Salado.

[2] Email: carmen.salcedo@uv.es. Miembro del Comité Europeo de Derechos Sociales (Consejo de Europa). Los puntos de vista y opiniones expresadas en este estudio son de la autora, sin reflejar necesariamente la opinión del Comité Europeo de Derechos Sociales ni prejuzgar la adopción de cualquier pronunciamiento.

del Comité Europeo de Derechos Sociales revelan una crisis sistémica de su efectividad, al no registrar ninguna conformidad plena entre los Estados examinados. El estudio pone de relieve la tensión entre la expansión normativa del derecho y su restricción material mediante prohibiciones absolutas no individualizadas, extensión indiscriminada de servicios esenciales, fijación desproporcionada de servicios mínimos e imposición unilateral por parte de empleadores o autoridades, concluyendo que dichas limitaciones desnaturalizan el contenido esencial de un derecho fundamental propio del Estado social y democrático de Derecho.

Palabras clave

Derecho de huelga, OIT, Corte Internacional de Justicia, derecho de sindicación, Consejo de Europa, Unión Europea.

Abstract

This study analyses the reconfiguration of the right to strike as an inherent manifestation of freedom of association and collective bargaining, in light of the most recent pronouncements within both the universal and European systems for the protection of human rights. While the 2026 International Court of Justice Advisory Opinion on ILO Convention No. 87 consolidates the multilevel recognition of this right within the framework of freedom of association, the 2025 conclusions of the European Committee of Social Rights reveal a systemic crisis in its effective protection, as no State examined was found to be fully in conformity with the applicable standards on the right to strike. The study highlights the tension between the normative expansion of the right and its restriction in practice through absolute prohibitions imposed without differentiation according to the functions performed, the indiscriminate expansion of the category of essential services, disproportionate minimum service requirements, and the unilateral imposition of such requirements by employers or authorities. It concludes that these limitations distort the essential content of a fundamental right inherent to the social and democratic State governed by the rule of law.

Keywords

Right to strike, ILO, International Court of Justice, right to organize, Council of Europe, European Union.

Sumario: I. El derecho de huelga como institución democrática: entre la autotutela y la dignidad en acción. II. El derecho de huelga en el sistema de la OIT: de la controversia interpretativa a la opinión consultiva de la CIJ. III. El derecho de huelga en el sistema del Consejo de Europa y algunas complejas sinergias con la Unión Europea. 1. Las observaciones interpretativas. 2. Las conclusiones derivadas del sistema de informes. *2.1. Jurisprudencia consolidada (1969-2023). 2.2. Las conclusiones de 2025: un diagnóstico preocupante.* 2.2.1. Prohibiciones absolutas del derecho de huelga: el problema de la falta de individualización. A) Funcionarios públicos: la imposibilidad de una prohibición genérica. B) La policía: entre la seguridad pública y la proporcionalidad. C) Las fuerzas armadas: la exigencia de medios alternativos de negociación. 2.2.2. Servicios esenciales: la necesidad de distinguir funciones y establecer servicios mínimos. 2.2.3. Restricciones desproporcionadas: cuando el derecho existe solo a nivel teórico. A) El rango excesivo de sectores sujetos a restricciones. B) Servicios mínimos excesivos. 2.2.4. La determinación de los servicios mínimos: entre la negociación colectiva y la imposición unilateral. 2.2.5. La prohibición o suspensión judicial de la huelga: *injunctions* y medidas cautelares. 3. Las decisiones sobre el fondo. *3.1. Confédération française de l'Encadrement CFE-CGC contra Francia, reclamación colectiva n.º 16/2003. 3.2. European Trade Union Confederation (ETUC), Confederation of Independent Trade Unions in Bulgaria (CITUB), Confederation of Labour "Podkrepa" (CL "Podkrepa") contra Bulgaria, reclamación colectiva n.º 32/2005. 3.3. European Trade Union Confederation (ETUC)/ Centrale Générale des Syndicats Libéraux de Belgique (CGSLB)/ Confédération des Syndicats chrétiens de Belgique (CSC)/ Fédération Générale du Travail de Belgique (FGTB) contra Bélgica, reclamación colectiva núm. 59/2009. 3.4. European Confederation of Police (EUROCOP) contra Irlanda, reclamación colectiva n.º 83/2012. 3.5. Swedish Trade Union Confederation (LO) and Swedish Confederation of Professional Employees (TCO) contra Suecia, reclamación colectiva nº 85/2012. 3.6. European Organisation of Military Associations (EUROMIL) contra Irlanda, reclamación colectiva nº 112/2014. 3.7. European Trade Union Confederation (ETUC), Netherlands Trade Union Confederation (FNV) and National Federation of Christian Trade Unions (CNV) contra los Países Bajos, reclamación colectiva n.º 201/2021. 3.8. Unione sindacale di base (USB) contra Italia, reclamación colectiva n.º 208/2022.* IV. Reflexiones Conclusivas. V. Referencias.

I. EL DERECHO DE HUELGA COMO INSTITUCIÓN DEMOCRÁTICA: ENTRE LA AUTOTUTELA Y LA DIGNIDAD EN ACCIÓN

El derecho de huelga, manifestación más visible y controvertida del derecho de acción colectiva de trabajadores y sindicatos, no es un mero instrumento de autotutela laboral. Se trata, ante todo, de una forma institucionalizada de exteriorización del conflicto social y de una expresión esencial de la democracia pluralista. Su ejercicio permite exteriorizar los intereses colectivos que, de otro modo, quedarían relegados a una relación de poder estructuralmente desigual. Por tanto, la protección efectiva de este derecho no responde solo a una opción de política legislativa (Cornell and Dukes, 2025: 296-305), sino a una exigencia inherente al propio Estado social y democrático de Derecho, en cuyo marco no cabe entender que se trata solamente de un derecho frente a los empresarios o frente a la Administración (eventualmente empleadora), sino que la propia Administración debe favorecer su ejercicio a través de acciones positivas sin incurrir en limitaciones desproporcionadas (Tomás Mallén, 2007: 2227).

No obstante, esta consideración es compatible con un ejercicio condicionado a límites razonables. Las restricciones pueden resultar admisibles cuando respondan a razones legítimas de orden público, seguridad o garantía de servicios esenciales, siempre que superen el control estricto de proporcionalidad (Valdés Dal-Ré, 2002: 754 y ss.[3]). Deben abandonarse tanto las prácticas que estigmatizan o sancionan al trabajador por participar en huelgas como las doctrinas que las aprecian como un factor de desorden jurídico. Antes bien, se trata de un verdadero derecho de impugnación del orden vigente y, al mismo tiempo, de un factor de estabilidad institucional, en la medida en que canaliza el conflicto laboral por vías democráticas y no meramente defensivas (Supiot, 2024).

Desde esta perspectiva, el derecho de huelga constituye uno de los motores históricos del Derecho del Trabajo, al haber contribuido decisivamente a modelar las transformaciones del mundo del trabajo y a adaptarse a ellas (Supiot, 2001: 1)[4]. En un contexto de creciente desigualdad contractual, la huelga sigue cumpliendo una función de equilibrio material entre las partes de la relación laboral y de corrección de la asimetría inherente al intercambio de trabajo por salario. La ponderación de su ejercicio debe realizarse siempre en relación con bienes y derechos contrapuestos: la salud, la seguridad, la

[3] Oportunamente ha señalado que la huelga debe entenderse como una institución constitucional del conflicto, cuya regulación requiere la realización de una ponderación entre su función democrática y la de los intereses comunitarios contrapuestos.

[4] En términos del autor, "ha permitido guiar las transformaciones del mundo del trabajo y, en paralelo, ser guiado por ellas".

© Universidad de Deusto • ISSN 0423-4847 • ISSN-e 2386-9062
https://doi.org/10.18543/ed.3754 • http://www.revista-estudios.deusto.es/

continuidad de servicios esenciales o la paz social. Ello no autoriza, sin embargo, a vaciar de contenido el derecho ni a reducirlo a una facultad meramente nominal (Olsson and McCrystal, 2025: 324). La justicia social es un desafío global. Para alcanzarla, es necesario proporcionar mecanismos que propicien la manifestación de puntos de vista diferentes.

Esta construcción teórica, que sitúa la huelga en el núcleo del Estado social y democrático de Derecho, convive, sin embargo, con una práctica frecuentemente restrictiva que desnaturaliza su ejercicio efectivo. En numerosos ordenamientos, la huelga se encuentra supeditada a requisitos, procedimientos y límites que, en ocasiones, terminan vaciándolo de contenido. De ahí que la doctrina hable con razón de un derecho "acorralado", sometido a una lógica de contención que puede traducirse en una protección insuficiente o meramente formal (González Ortega, 2018: 20).

En el ámbito legislativo, la regulación de los Países Bajos, que asocia la legalidad de la huelga a la aplicación del principio civil de los «actos ilícitos», ilustra esta tendencia restrictiva. Por lo que se refiere al ámbito judicial, sirven como muestra los recursos n.º 59433/18, 59477/18, 59481/18 y 59494/18, *Humpert and others v. Germany*, Sentencia TEDH 14 diciembre de 2023, ECLI:CE:ECHR:2023:1214JUD005943318, en la que se resolvió que sancionar a funcionarios públicos, en concreto maestros, por hacer huelga no viola el art. 11 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH). El Tribunal avaló la prohibición alemana de huelga para funcionarios, determinando que es una medida necesaria en una sociedad democrática con el fin de garantizar la continuidad de los servicios públicos (Rojo Torrecilla, 2023). Finalmente, el Índice Global de los Derechos de la Confederación Sindical Internacional (2026) presenta una instantánea encabezada por un debilitamiento sistemático de la democracia mediante ataques a los trabajadores, a los sindicatos y a la negociación colectiva. Específicamente, sobre el derecho de huelga, subraya que se ha vulnerado en el 87 % de los países analizados (131), cifra idéntica al máximo de los Índices de 2025 y 2024. En Europa, a los trabajadores de casi tres cuartas partes de los 41 países de la región se les ha impedido ejercer su derecho de huelga. Esto confirma que el debate contemporáneo no gira ya solo en torno a la admisibilidad abstracta de la huelga, sino a los criterios concretos con los que se miden sus límites, la intensidad de la restricción y el alcance real de la protección judicial.

Un ejercicio residual o simbólico acaba privando de protección precisamente a quienes más la necesitan (Supiot, 2001). En la actualidad, la evolución de las formas de trabajo y las cadenas de suministro prueban aún más la caracterización de la huelga como indispensable para preservar también la dignidad y otros intereses públicos vitales (Novitz, Fitzpatrick and Vogt, 2025: 254 y ss.). Es más, ese concepto de «dignidad» también abarca un enfoque comunitario y relacional, como la pertenencia, la acción colectiva y

Estudios de Deusto. Revista de Derecho Público
© Universidad de Deusto • ISSN 0423-4847 • ISSN-e 2386-9062
https://doi.org/10.18543/ed.3754 • http://www.revista-estudios.deusto.es/

la «dignidad en acción», de modo que el derecho a la huelga se justifica normativamente sobre la base del concepto de dignidad humana, que abarca tanto la dignidad como igualdad de estatus como la dignidad en la acción (Gamonal, 2025: 273-276).

II. EL DERECHO DE HUELGA EN EL SISTEMA DE LA OIT: DE LA CONTROVERSIA INTERPRETATIVA A LA OPINIÓN CONSULTIVA DE LA CIJ

El análisis de los derechos colectivos exige partir de su reconocimiento en un marco multinivel, que no se agota en el ordenamiento interno, sino que incluye también la dimensión internacional, tanto regional como universal. En materia de derecho de huelga, esta perspectiva resulta especialmente relevante, pues su protección se articula a través de diversos instrumentos y órganos de control. Entre ellos ocupan un lugar central el artículo 11 del CEDH y el artículo 6§4 de la Carta Social Europea (CSE/CSEr), cuya interpretación ha contribuido de manera decisiva a consolidar la dimensión colectiva del derecho de huelga[5].

Hasta fechas recientes la inclusión del derecho de huelga en el ámbito del Convenio n.º 87 sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación de la OIT (1948) había sido objeto de una controversia persistente. Mientras la mayoría de Estados, la parte sindical y los órganos de control de la OIT habían sostenido de forma constante que la huelga forma parte del contenido de la libertad sindical, las organizaciones empresariales negaban que el texto del Convenio ofreciera una base suficiente para esa conclusión. Esa discrepancia desembocó en la decisión del Consejo de Administración de la OIT de someter la cuestión a la Corte Internacional de Justicia, en virtud del artículo 37.1 de la Constitución de la OIT, tras la solicitud presentada por

[5] El art. 28 de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE (CDFUE) determina "Los trabajadores y los empresarios, o sus organizaciones respectivas, de conformidad con el Derecho de la Unión y con las legislaciones y prácticas nacionales, tienen derecho a negociar y celebrar convenios colectivos, en los niveles adecuados, y a emprender, en caso de conflicto de intereses, acciones colectivas para la defensa de sus intereses, incluida la huelga". En la UE, el derecho de huelga posee reconocimiento como derecho fundamental, pero su regulación permanece descentralizada en los ordenamientos nacionales, bajo la exigencia de compatibilidad con la Carta de Derechos Fundamentales y con los principios del Derecho de la Unión. Esto lo corrobora la Explicación aneja relativa al artículo 28 CDFUE, a tenor de la cual "Las modalidades y límites en el ejercicio de acciones colectivas, incluida la huelga, entran dentro del ámbito de las legislaciones y prácticas nacionales, incluida la cuestión de si pueden llevarse a cabo de forma paralela en varios Estados miembros".

el Grupo de los Trabajadores y apoyada por 36 gobiernos en la 349.ª reunión bis, celebrada el 10 de noviembre de 2023.

La solicitud formulada al Consejo de Administración incluía inicialmente dos cuestiones. La segunda pedía a la Corte que, al examinar la aplicación del Convenio n.º 87, precisara los elementos necesarios para el ejercicio legítimo del derecho de huelga (Zhou, 2025: 663-665). Esa pregunta fue finalmente retirada, al entenderse que correspondía al propio sistema de supervisión de la OIT determinar el alcance jurídico de sus disposiciones y que, en todo caso, sus interpretaciones no son vinculantes. La supresión de esa referencia fue relevante, porque evitó que la opinión consultiva se transformara en una suerte de codificación general del derecho de huelga y permitió mantenerla en el plano estricto de la interpretación del Convenio. Teniendo en cuenta que la parte empleadora cuestionaba continuamente la jurisprudencia de la OIT sobre el derecho de huelga, aceptar esta mención conllevaría el riesgo de reducir el derecho de huelga a un mero formalismo (Zhou, 2025: 666).

La Opinión Consultiva, que se publicó el 21 de mayo de 2026, representa uno de los pronunciamientos más relevantes en la evolución reciente del Derecho internacional del trabajo. Antes de entrar en el fondo, la Corte examinó su propia competencia. Concluyó por unanimidad que tenía jurisdicción para emitir la Opinión Consultiva, al concurrir los requisitos previstos en su Estatuto y en el Acuerdo que rige las relaciones entre la ONU y la OIT (art. IX.2). Consideró, en particular, que la cuestión era de naturaleza jurídica, versaba sobre la interpretación de un convenio internacional y se situaba dentro del ámbito de actividad de la OIT. También rechazó que debiera abstenerse de intervenir por la existencia de desacuerdo entre los interlocutores sociales de la Organización, al no apreciar «razones imperiosas» para declinar el ejercicio de su función consultiva.

De la misma forma, la Corte delimitó con precisión el alcance de la pregunta que se le había formulado, rechazando ampliar el objeto del pronunciamiento hacia cuestiones no planteadas expresamente, como la aludida anteriormente en cuanto a la definición del contenido, los límites o las condiciones de ejercicio del derecho de huelga.

En el procedimiento escrito y oral participaron más de treinta Estados y cinco organizaciones internacionales, así como organizaciones con estatus consultivo general ante la OIT, entre ellas la OIE, la CSI, la FSM, la ACI, la OUSA y Business Africa.

Esta pluralidad de voces reflejaba la magnitud de la controversia estructural sobre el estatuto jurídico de la huelga en el sistema de la OIT y sobre el peso que debía atribuirse a la interpretación consolidada de los órganos de supervisión. Mientras las organizaciones de trabajadores defendían que la huelga constituye una manifestación inherente de la libertad sindical, las organizaciones empresariales sostenían que el Convenio núm. 87 no contiene

Estudios de Deusto. Revista de Derecho Público
© Universidad de Deusto • ISSN 0423-4847 • ISSN-e 2386-9062
https://doi.org/10.18543/ed.3754 • http://www.revista-estudios.deusto.es/

una base textual suficiente para afirmar tal conclusión. Varios Estados, por su parte, apoyaron la interpretación de los órganos de control de la OIT, mientras otros formularon objeciones o reservas de alcance diverso.

En su razonamiento de fondo, la Corte aplicó las reglas generales de interpretación de los tratados recogidas en los artículos 31 y 32 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969. Partiendo del sentido ordinario del texto, su contexto y su objeto y fin, concluyó que, aunque el Convenio núm. 87 no menciona expresamente el derecho de huelga, ello no impide que dicho derecho quede comprendido en su ámbito de protección. La lectura conjunta de los artículos 2, 3.1 y 10 llevó a la Corte a entender que la facultad de las organizaciones de trabajadores para organizar sus actividades y formular sus programas incluye la posibilidad de recurrir a la huelga como uno de sus principales medios de acción colectiva.

Un elemento central del razonamiento fue la atención prestada por la Corte a la práctica de los órganos de supervisión de la OIT. La Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, el Comité de Libertad Sindical y diversas comisiones de encuesta habían venido reconociendo de forma progresiva que el derecho de huelga está comprendido en el Convenio núm. 87[6]. La Corte no consideró que estos pronunciamientos constituyeran por sí solos una práctica ulterior suficiente en el sentido técnico del artículo 31.3.b de la Convención de Viena, dado que varios Estados Parte habían expresado reservas u oposición a dicha interpretación, pero sí les atribuyó un gran peso interpretativo como medio complementario de interpretación en el sentido del artículo 32 de la Convención de Viena. En todo caso, ese reconocimiento tiene especial relevancia porque muestra una convergencia institucional prolongada dentro del sistema de la OIT.

La Opinión también se detiene en los sistemas regionales de protección y sus órganos de control. En el plano europeo, toma en consideración el CEDS, la CSE/CSEr, la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea y la jurisprudencia del TEDH y del TJUE[7]. En el sistema interamericano, atiende a la Carta de la Organización de Estados Americanos, el Protocolo de San Salvador y la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Asimismo, examina el marco africano y árabe, que igualmente muestran la conexión entre libertad de asociación y derecho de huelga. Esta comparación no se utiliza como un argumento accesorio, sino como un apoyo sustancial a la conclusión de que existe una convergencia internacional amplia en

[6] Véase, entre otros, el listado que la propia web de la OIT ha elaborado en https://www.ilo.org/es/resource/el-convenio-num-87-de-la-oit-y-el-derecho-de-huelga-documentos-de. Igualmente los análisis de Novitz, 2026: 65 y ss. y de Fita Ortega, 2026: 1-4.

[7] Sobre este último se pronuncia de forma muy crítica Monereo Pérez, 2024: 7 y ss. en cuanto a la jurisprudencia vinculada a las libertades económicas.

favor de la inclusión de la huelga dentro de la libertad sindical o de asociación en el ámbito laboral.

La decisión fue adoptada por diez votos contra cuatro. Se formularon además once opiniones individuales que se agrupan así: 4 opiniones separadas (Presidente Iwasawa y Jueces Nolte, Gómez Robledo y Tladi), 3 declaraciones (Vicepresidenta Sebutinde y Jueces Bhandari y Cleveland) y 4 opiniones discrepantes (Jueces Tomka, Abraham, Xue y Hmoud). Esto evidencia que, aun con una mayoría clara, el tema seguía siendo jurídicamente sensible y doctrinalmente disputado.

Las cuatro opiniones discrepantes convergen en rechazar la interpretación extensiva adoptada por la mayoría. Todas coinciden en que el Convenio núm. 87 no menciona en ningún momento el término "huelga" y que los trabajos preparatorios de 1948 demuestran que la cuestión fue deliberadamente excluida del instrumento y remitida a un futuro tratado sobre conciliación y arbitraje que nunca llegó a regularla; asimismo, comparten con la propia mayoría la conclusión de que no existe una práctica ulterior en el sentido del artículo 31.3.b) de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados que revele un acuerdo común entre los Estados Parte, dada la persistente oposición de un número significativo de ellos. El principal punto de disenso compartido, no obstante, recae en el recurso de la mayoría al artículo 31.3.c) de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados para incorporar, como "normas pertinentes", disposiciones del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC, 1966) y del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP, 1966) que no vinculan a la totalidad de los Estados parte del Convenio núm. 87, lo que los cuatro califican de integración sistémica metodológicamente injustificada, y en el rechazo a la deferencia otorgada a los órganos de control de la OIT (CEACR, CLS), cuyos pronunciamientos, evolutivos y carentes de un mandato interpretativo formal, no serían merecedores de tal peso probatorio. Dentro de este consenso, cada opinión aporta argumentos complementarios. Limitándome a algunos, el juez Tomka ofrece el análisis más extenso, con una reconstrucción histórica pormenorizada de la práctica de los órganos de supervisión de la OIT entre 1952 y 1994 que evidencia una cristalización tardía y paulatina de la posición hoy mayoritaria, calificando el método de la Corte como una interpretación "teleológica" ajena al marco de la Convención de Viena y sintetizando su crítica en la idea de que la mayoría trata el consentimiento estatal no como fundamento de la interpretación de los tratados, sino como un obstáculo residual a superar (Arato y Uriburu, 2026).

En lo que atañe a las declaraciones, las tres coinciden en que el Convenio núm. 87, aunque no menciona la huelga expresamente, protege ese derecho por la amplitud deliberada de los términos "actividades" y "programas" (art. 3.1) y por el objeto y fin del Convenio (art. 10): sin el derecho de huelga,

Estudios de Deusto. Revista de Derecho Público
© Universidad de Deusto • ISSN 0423-4847 • ISSN-e 2386-9062
https://doi.org/10.18543/ed.3754 • http://www.revista-estudios.deusto.es/

la libertad sindical quedaría vaciada de efecto práctico. Las tres respaldan además la interpretación amplia del artículo 31.3.c) de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, aceptando el PIDESC y el PIDCP como "reglas pertinentes" pese a que no vinculan a la totalidad de los Estados parte del Convenio, y las tres reconocen "cierto peso" a los pronunciamientos de los órganos de control de la OIT sin llegar a la deferencia plena.

Entre ellas, cabe destacar la declaración de la jueza Sarah Cleveland, que aporta el argumento más contundente sobre el propósito: una interpretación que excluyera la huelga excluiría también, por la misma lógica, la negociación colectiva y toda acción externa del sindicato, reduciendo el Convenio a un instrumento que permite "reunirse y hablar, pero no actuar". Subrayó que los trabajadores no se asocian «para jugar a las cartas», sino para reforzar su poder colectivo y utilizar la huelga como herramienta para combatir la explotación y defender la dignidad humana en el lugar de trabajo. Aporta además un dato histórico poco citado por otros: en 1948, catorce Estados miembros de la OIT eran también signatarios de la Carta de la OEA, cuyo artículo 45(c) incluye expresamente la huelga como parte de la libertad de asociación, lo que sugiere que los negociadores del Convenio conocían esa asociación conceptual. Finalmente, es la única que, aunque la Corte no llega a pronunciarse sobre ello, sugiere que la protección de la huelga podría constituir ya una norma de derecho internacional consuetudinario, dado su reconocimiento constitucional en al menos 97 Estados y legislativo en más de 150.

En síntesis, la Corte no regula el régimen detallado del derecho de huelga, pero sí fija una premisa decisiva: ya no resulta compatible con la interpretación autorizada del Derecho internacional sostener de forma general que la huelga queda excluida del Convenio núm. 87. Es manifiesto que la Opinión Consultiva trasciende la controversia que la originó. Independientemente de sus efectos prácticos será recordada, no solo por confirmar que el Convenio n.º 87 protege el derecho de huelga, sino también por reafirmar que el derecho internacional del trabajo forma parte del ordenamiento jurídico internacional más amplio y debe interpretarse de conformidad con las normas generales del derecho internacional, incluido el derecho internacional de los derechos humanos (Marinelli, 2026). Esa conclusión refuerza la lectura de la huelga como una manifestación esencial de la libertad sindical y consolida su protección en el marco multinivel[8]. No obstante, la propia Corte dejó abierta la cuestión del «contenido preciso, alcance o condiciones de ejercicio» del derecho de huelga, reservando esa determinación al diálogo social tripartito propio del sistema de la OIT.

Para terminar, es oportuno señalar que previamente a la publicación de este pronunciamiento, en el seno del CEDS se había adoptado el 24 de enero

[8] Sobre la repercusión inmediata en España véase Elkin, 2026.

de 2024 una decisión sobre el fondo, en el marco de la reclamación colectiva n.º 201/2021, *European Trade Union Confederation (ETUC), Netherlands Trade Union Confederation (FNV) and National Federation of Christian Trade Unions (CNV)* contra los Países Bajos, sobre el derecho de huelga en la que uno de sus miembros, en el Voto particular discrepante que emitió, señaló que la violación que debería haberse acordado, por vulnerar el derecho de huelga, afectaba a dos disposiciones. Por un lado, al artículo 6§4 de la CSEr, que reconoce expresamente el derecho, y, por otro lado, al artículo 5 CSE. Literalmente indica que "La negociación, la representación y la acción colectiva forman un trípode necesario para sustentar el diálogo social. No existe negociación colectiva concebible sin personas jurídicas habilitadas para representar los intereses en presencia y dotadas de los medios para influir efectivamente en los términos de la negociación. Estas tres dimensiones de las relaciones colectivas están estrechamente vinculadas entre sí y se ven todas ellas afectadas por la nueva organización del trabajo en el mundo". Sin el derecho de huelga, "la libertad de asociación sería un término vacío, un derecho carente de sentido (…), permitir a los gobiernos creer que pueden ratificar el Convenio n.º 87 y pretender promover la libertad de asociación al tiempo que conservan una capacidad ilimitada para regular la acción sindical es peligroso. La cuestión pertinente es saber si puede existir libertad de asociación [incluida la libertad sindical] sin derecho de huelga. La historia lo ha demostrado: la respuesta es no" (Bellace, 2018: 105; Vogt, Bellace, Compa, Ewing, Hendy, Lörcher and Novitz, 2020).

Este entendimiento de uno de los miembros del CEDS, que vincula indisolublemente libertad sindical, negociación colectiva y derecho de huelga como conjunto inseparable del diálogo social, se ve reforzado por la Opinión Consultiva de la CIJ, que asienta la huelga como manifestación inherente de la libertad sindical en el ámbito del Convenio núm. 87.

III. EL DERECHO DE HUELGA EN EL SISTEMA DEL CONSEJO DE EUROPA Y ALGUNAS COMPLEJAS SINERGIAS CON LA UNIÓN EUROPEA

La efectividad de los derechos no depende únicamente de su reconocimiento normativo, sino también de su interpretación autorizada. En este contexto, los órganos de garantía desempeñan una función decisiva: no solo supervisan el cumplimiento de las obligaciones asumidas por los Estados, sino que contribuyen de forma activa a la construcción progresiva del contenido material de los derechos sociales. Sus estándares interpretativos operan, así, como parámetros de referencia para los poderes públicos (legisladores, tribunales y administraciones) y refuerzan la eficacia de estos derechos.

Estudios de Deusto. Revista de Derecho Público
© Universidad de Deusto • ISSN 0423-4847 • ISSN-e 2386-9062
https://doi.org/10.18543/ed.3754 • http://www.revista-estudios.deusto.es/

En los últimos años se observa una progresiva consolidación de estos órganos como actores centrales en la gobernanza multinivel de los derechos sociales. Su influencia trasciende el plano estrictamente internacional y se proyecta de manera creciente sobre los ordenamientos internos y la práctica judicial estatal. En este marco, me remito al apartado anterior, en cuanto a los órganos de control de la OIT y la elaboración de una doctrina constante según la cual el derecho de huelga se deriva de los artículos 3 y 10 del Convenio núm. 87.

En el ámbito del Consejo de Europa, resulta necesario atender, en primer lugar, a la jurisprudencia del TEDH, que ha construido progresivamente la protección del derecho de huelga a partir de una interpretación evolutiva del artículo 11 del Convenio. Conforme a esta línea, la huelga constituye un instrumento esencial para la defensa de los intereses profesionales de los trabajadores. Ahora bien, esta evolución no ha sido lineal. El Tribunal ha alternado fases de expansión, especialmente a partir de la sentencia del recurso núm. 34503/97, *Demir and Baykara v. Turkey*, Sentencia TEDH 12 noviembre, 2008, ECLI:CE:ECHR:2008:1112JUD003450397, con etapas de mayor contención, en las que ha reconocido amplios márgenes de apreciación a los Estados, en particular respecto de determinadas modalidades de huelga o de concretas categorías de trabajadores.

La tendencia expansiva iniciada en dicho pronunciamiento, y continuada en el recurso núm. 68959/01, *Enerji Yapı-Yol Sen v. Turkey*, Sentencia TEDH 21 abril 2009, ECLI:CE:ECHR:2009:0421JUD006895901, experimentó una inflexión en el recurso núm. 31045/10, *National Union of Rail, Maritime and Transport Workers (RMT) v. The United Kingdom*, Sentencia TEDH 8 abril 2014, ECLI:CE:ECHR:2014:0408JUD003104510, alcanzando un punto especialmente significativo en los recursos n.º 59433/18, 59477/18, 59481/18 and 59494/18, *Humpert and others v. Germany*, Sentencia TEDH 14 diciembre de 2023, ECLI:CE:ECHR:2023:1214JUD005943318. En esta última, el Tribunal concluyó que no existía violación del artículo 11 en relación con sanciones impuestas a funcionarios docentes que habían participado en acciones de huelga, reforzando así el margen de apreciación estatal en este ámbito[9].

En esta evolución se insertan las decisiones de los recursos núm 51194/19, *Kaya and others v. Türkiye* y núm. 55789/19 *Feza Almaz y otros v. Türkiye*, TEDH 12 diciembre 2024, ECLI:CE:ECHR:2024:1119DEC005119419 y ECLI:CE:ECHR:2024:1119DEC005578919, que introducen un matiz restrictivo adicional. En ambos asuntos, los demandantes fueron sancionados

[9] Oportunamente se ha señalado que con esta sentencia parece haber dejado de lado las normas internacionales de derechos humanos que reconocen el derecho de los funcionarios públicos (Nugraha, 2024: 1-6).

Estudios de Deusto. Revista de Derecho Público
© Universidad de Deusto • ISSN 0423-4847 • ISSN-e 2386-9062
https://doi.org/10.18543/ed.3754 • http://www.revista-estudios.deusto.es/

disciplinariamente por participar en paros de un día convocados por sus sindicatos en protesta por actuaciones gubernamentales de carácter político. El TEDH declaró inadmisibles las demandas al considerar que el artículo 11 no resultaba aplicable, en la medida en que las acciones no tenían por objeto la defensa de intereses profesionales.

El Tribunal precisó que la cuestión determinante no radica en la existencia abstracta del derecho de huelga, sino en si la acción concreta se dirige a la protección de intereses profesionales, económicos o sociales en el marco de la relación laboral. Al no apreciarse tal vínculo en los supuestos analizados, concluyó que las sanciones quedaban extramuros del ámbito de protección del Convenio. Esta delimitación supone una restricción relevante respecto de concepciones más amplias del derecho de huelga como instrumento de acción sindical de carácter político.

Junto al TEDH, ocupa una posición central el Comité Europeo de Derechos Sociales (CEDS), el encargado de supervisar la aplicación de la Carta Social Europea en sus distintas versiones. A través del sistema de informes y del procedimiento de reclamaciones colectivas, examina la conformidad de la legislación y de la práctica estatales con los derechos reconocidos en la Carta.

En materia de derecho de huelga, su jurisprudencia ha desempeñado tradicionalmente un papel decisivo en la consolidación de un estándar altamente protector en comparación con otros sistemas internacionales de garantía, al considerar que la acción colectiva constituye un elemento esencial de la negociación colectiva en el art. 6§4 de la CSE/CSEr[10]. Durante años, se caracterizó por una interpretación especialmente protectora del derecho de huelga, en la medida en que lo consideraba una pieza estructural del sistema de negociación colectiva. Esa línea contribuyó a reforzar la idea de que las restricciones a la huelga debían ser excepcionales, justificadas y estrictamente proporcionadas. En este marco, el CEDS había configurado una *garantía reforzada* de los derechos en "una lógica universalista vinculada a la dignidad de la persona como tal y no solo a la condición de ciudadanía nacional" (Monereo Pérez, 2022: 215 y ss.). Su aplicación preferente se realizaba en coherencia con el principio *favor libertatis* o *pro personae* (y su manifestación más específica en el ámbito laboral como principio *pro operario* o *favor laboratoris*) asumiendo los estándares más favorables establecidos por la jurisprudencia constitucional o internacional (Salcedo Beltrán y Jimena Quesada, 2022: 617).

Desde una perspectiva sistemática, la coexistencia entre instrumentos internacionales se articula mediante cláusulas de estándar mínimo que permiten una aplicación armonizada. Así se refleja, entre otros, en el artículo 53

[10] Un derecho laboral colectivo fundamental (Kresal, 2022 : 61-63).

del CEDH, el artículo 32 de la CSE y el artículo 53 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Estas disposiciones posibilitan la aplicación del estándar más favorable y ponen de relieve la diversidad de enfoques en la ponderación entre el derecho de huelga y otros intereses públicos (Jimena Quesada, 2011b: 309). En suma, son diferentes formas de ponderar el derecho de los trabajadores a la huelga y la protección de otros intereses públicos (Olsson & McCrystal, 2025[11]).

No obstante, en los pronunciamientos más recientes se aprecia una cierta inflexión en la doctrina del CEDS. Sin cuestionar el carácter esencial del derecho, el Comité ha admitido en determinados supuestos márgenes de apreciación más amplios para los Estados, especialmente en relación con los servicios esenciales, los mecanismos sustitutivos de resolución de conflictos y los sistemas de control judicial de la licitud de la huelga. Asimismo, se ha modulado la interpretación de las restricciones previstas en el artículo G de la Carta.

Este desplazamiento introduce una mayor complejidad en el juicio de compatibilidad: la cuestión ya no es únicamente si la huelga está garantizada, sino en qué medida las restricciones estatales resultan compatibles con su contenido esencial. El debate actual se sitúa, por tanto, en la intensidad del control ejercido por el CEDS y en la eventual incidencia de esta evolución sobre la fuerza normativa del derecho de huelga.

Para abordar esta evolución, resulta necesario partir de su contextualización normativa. En la Carta Social Europea, el derecho de huelga se reconoce en el artículo 6, relativo a la negociación colectiva, cuyo apartado cuarto garantiza el derecho a emprender acciones colectivas, incluida la huelga, en caso de conflicto de intereses.

Una peculiaridad de la Carta es que los Estados pueden seleccionar, dentro de ciertos límites, las disposiciones que aceptan. En la versión revisada, deben asumir al menos seis de nueve preceptos considerados esenciales, entre los que se encuentra el artículo 6; en la versión de 1961, el mínimo es de cinco de siete. De ello se deriva que no todos los Estados quedan vinculados en los mismos términos por el reconocimiento del derecho de huelga.

Entre los Estados que no han aceptado el art. 6 están Andorra y Turquía. Otros Estados lo han aceptado con exclusiones: Austria, Luxemburgo y Polonia. Algunos han formulado reservas específicas:

a) Serbia respecto de los militares de carrera del ejército.

[11] No solo entre los niveles internacionales sino entre los nacionales, pues, como dicen los autores "toda sociedad prioriza ciertos intereses sobre otros", y referenciando a Otto Kahn-Freund, los sistemas jurídicos nacionales se desarrollan dentro de sus propios contextos históricos, económicos y sociales, y al transponerlos, la normativa de una jurisdicción puede no producir los mismos resultados en otra.

Estudios de Deusto. Revista de Derecho Público
© Universidad de Deusto • ISSN 0423-4847 • ISSN-e 2386-9062
https://doi.org/10.18543/ed.3754 • http://www.revista-estudios.deusto.es/

b) Los Países Bajos en lo que atañe al personal militar en activo y los agentes de la función pública del Ministerio de Defensa.
c) Portugal para indicar que la obligación adquirida no es incompatible con la prohibición de cierre patronal que el art. 57.4 de la Constitución establece.
d) Grecia para determinar la inaplicación, en cuanto al derecho a establecer y utilizar mecanismos de arbitraje para la resolución de conflictos laborales, en particular con respecto al derecho de acceso unilateral al arbitraje en caso de fracaso de la negociación colectiva, de conformidad con el artículo 22, párrafo 2, de la Constitución helénica, y para la reglamentación de las acciones colectivas de los empresarios, en particular el derecho de huelga patronal.

Cabe señalar que Alemania incluyó una *Declaración* en el momento de depositar el Instrumento de ratificación el 29 de marzo de 2021 para precisar que el ejercicio legítimo del derecho de huelga de los trabajadores asalariados dependerá de la observancia de las condiciones de admisibilidad. Estas, desarrolladas por los tribunales domésticos, atienden a que deben servir para lograr un objetivo que puede estar regulado por un convenio colectivo y llevarse a cabo únicamente por una organización de trabajadores que tenga competencia para negociar y observe los requisitos establecidos. Grecia también ha formulado una declaración cuyo tenor literal coincide con el de la reserva.

En el caso de España, el artículo 6 ha sido plenamente aceptado tanto en la versión de 1961 (29 de abril de 1980) como en la revisada (11 de junio de 2021). Aunque su invocación en la práctica judicial ha sido limitada, su presencia es apreciable tanto en *obiter dicta* (STS de 31 de mayo de 2022, rec. 601/2021, STSJ de Andalucía (Sevilla), de 27 de abril de 2021, rec. 38/2020 o STSJ de Madrid de 17 de junio de 2020, rec. 1105/2019) como, excepcionalmente, en la *ratio decidendi* (SSTSJ de Cataluña, de 24 de enero de 2023, rec. 4917/2022 y de 2 de mayo de 2018, rec. 50/2017[12]).

El control del cumplimiento se articula a través de dos mecanismos: el sistema de informes, en su configuración actual, informes estatutarios y *ad hoc*[13], y el procedimiento de reclamaciones colectivas, que han aceptado o

[12] "La huelga se reconoce, además, como derecho humano, en el art.8 d) del PIDESC, art. 6 de la Carta Social Europea y art.28 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Por tanto, los Tribunales españoles en la interpretación de las normas relativas al derecho de huelga, debemos atenernos a los citados tratados y acuerdos internacionales (art.10.2 CE)".

[13] En este tipo de supervisión, el CEDS no realiza valoraciones jurídicas sobre la conformidad de los Estados con las obligaciones derivadas de la Carta sino que ofrece una visión general de las medidas adoptadas por estos en relación con la temática y cuestiones

Estudios de Deusto. Revista de Derecho Público
© Universidad de Deusto • ISSN 0423-4847 • ISSN-e 2386-9062
https://doi.org/10.18543/ed.3754 • http://www.revista-estudios.deusto.es/

ratificado dieciséis Estados: Bélgica, Bulgaria, Croacia, Chipre, República Checa, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Países Bajos, Noruega, Portugal, Eslovenia, Suecia y España[14]. Ciertamente, en el caso de España, la ratificación de la CSEr y del procedimiento de reclamaciones se concibió como un reto crucial del Estado social español y como una necesidad de despertar un sentimiento constitucional europeo (Jimena Quesada, 2006: 68).

Finalmente, la interpretación del artículo 6 debe realizarse de forma integrada con tres elementos. En primer lugar, el Anexo de la Carta, que forma parte del tratado (art. 38 de la CSE/N de la CSEr). Este se limita a indicar, en lo que atañe a esta disposición, que en la reglamentación que se lleve a cabo del derecho de huelga, los Estados Parte podrán establecer restricciones siempre que sean justificadas en los términos del art. 31 de la CSE/G de la CSEr. Este precepto adquiere gran relevancia en la delimitación de esta materia. Su tenor literal permite que los derechos de carácter vinculante de la Parte II puedan limitarse si se observan tres requisitos:

a) Que estén establecidas por la ley.
b) Que sean necesarias en una sociedad democrática para garantizar el respeto de los derechos y libertades de terceros o para proteger el orden público, la seguridad nacional, la salud pública o las buenas costumbres.
c) Que se apliquen únicamente para la finalidad para la que han sido previstas.

específicas que se le han enviado previamente (https://rm.coe.int/appendix-ad-hoc-report-questions/1680abb137). El resultado del primero se publicó en 2025 y abordó la respuesta de los Estados al incremento del coste de la vida. En este, el CEDS establece un análisis jurídico amplio de las exigencias de la CSE, llama la atención sobre las situaciones en las que el coste de los bienes esenciales ha aumentado a un ritmo muy superior al de los ingresos medios de los hogares, identifica ejemplos de buenas prácticas y proporciona orientaciones y recomendaciones para que los Estados Partes las utilicen como marco a fin de garantizar que futuras crisis del coste de vida se aborden de manera compatible con la Carta. Texto completo del documento *Social rights and the cost-of-living crisis* en https://rm.coe.int/prems-068925-gbr-2005-cost-of-living-crisis-web-final-layout/1680b678f0. Ha de suponer una oportunidad para abrir nuevos horizontes en materia de derechos humanos, en particular los relacionados con la energía y, paralelamente, las implicaciones de las crisis respecto del derecho a un medio ambiente seguro, limpio, saludable y sostenible, puesto que los derechos humanos solo serán eficaces si quienes son responsables de aplicarlos y hacerlos cumplir afrontan directamente las cíclicas crisis del coste de la vida (Nolan, 2023: 3-12).

[14] Nuestro país presenta la particularidad de que ha aceptado la supervisión incluyendo una declaración específica (art. D.2 Parte IV de la CSEr) en el Instrumento de ratificación de la CSEr (BOE de 11 de junio de 2021) y también ha ratificado el Protocolo de reclamaciones colectivas (BOE 2 de noviembre de 2022).

© Universidad de Deusto • ISSN 0423-4847 • ISSN-e 2386-9062
https://doi.org/10.18543/ed.3754 • http://www.revista-estudios.deusto.es/

El CEDS ha estimado, las restricciones han de tener una base jurídica clara, es decir, estar aprobadas por un poder legislativo democrático, perseguir uno de los fines legítimos que se han mencionado y ser necesarias en una sociedad democrática, es decir, adoptarse para responder a una imperiosa necesidad. La delimitación de la expresión "proteger el orden público" corresponde, en principio, al poder legislativo, que está provisto de un cierto margen. Ahora bien, en ningún caso, dispone de total libertad de configuración, pues ha de conciliarla con las obligaciones adquiridas por el derecho internacional público. Entre estas se incluye preservar un nivel de protección suficiente a los ciudadanos destinado a responder a sus necesidades sociales básicas. Por ello, el CEDS insiste en que, además de no tener completa autonomía el legislador, menos puede dejar a otras instituciones internacionales que le defina esa expresión por mucho que estas le apremien. En su implantación, hay que adaptarse al objetivo perseguido, no ir más allá y, en todo caso, asegurar un nivel de protección suficiente (*Greek General Confederation of Labour* (GSEE) contra Grecia, reclamación colectiva n.º 111/2014, decisión sobre el fondo de 23 de marzo de 2017).

En segundo lugar, otro elemento de integración es el Informe explicativo, que no introduce precisiones relevantes en esta materia. Y, en tercer lugar, es menester resaltar la propia jurisprudencia del CEDS, desarrollada a través de conclusiones, decisiones sobre el fondo y observaciones interpretativas, que constituyen el principal referente para la delimitación del contenido del derecho de huelga en el sistema de la Carta. Analicémosla con detalle.

1. *Las observaciones interpretativas*

El CEDS ha emitido seis *Observaciones interpretativas* al apartado 4 del artículo 6 de la CSE/CSEr. Las dos primeras se enmarcan en las Conclusiones I y tuvieron por objeto aclarar los siguientes aspectos:

a) El reconocimiento del derecho abarca tanto la huelga como el cierre patronal, aunque este último no se mencione explícitamente. Este debe considerarse la principal forma de acción colectiva, por no decir la única, a disposición de los empresarios para la defensa de sus intereses.
b) El derecho a adoptar medidas de conflicto colectivo puede estar reconocido a nivel legislativo o por la jurisprudencia de los órganos judiciales nacionales. En este último caso, el CEDS examinará los elementos que dichos órganos fijen para poder valorar si lo restringen excesivamente, de forma que desvirtúe su naturaleza jurídica. Un ejemplo puede venir dado por los supuestos en los que un juez decide si el recurso a una huelga es precipitado puesto que supone que se pronuncie sobre su oportunidad y modalidades, competencia que corresponde a los sindicatos.

Estudios de Deusto. Revista de Derecho Público
© Universidad de Deusto • ISSN 0423-4847 • ISSN-e 2386-9062
https://doi.org/10.18543/ed.3754 • http://www.revista-estudios.deusto.es/

c) La CSE garantiza el derecho a emprender una acción colectiva en caso de conflictos de intereses. Por tanto, no puede invocarse en los conflictos jurídicos, aquellos que versan sobre la existencia, validez o interpretación de un convenio colectivo o sobre su incumplimiento. Sería este, por ejemplo, el supuesto de una huelga acordada durante el período de vigencia de un acuerdo que rija las relaciones laborales y dirigida a la revisión de su contenido. Este criterio se aplicará incluso cuando un convenio colectivo contenga disposiciones que permitan la huelga.
d) Del texto de la CSE se infiere que las restricciones al recurso a medidas de conflicto colectivo, incluso en caso de conflictos de intereses, son compatibles con este instrumento, cuando son impuestas por un acuerdo colectivo.
e) La misma conformidad puede alcanzar la imposición, por ley, de un "período de paz", mientras se negocia, se concilia o se sustancia un procedimiento de arbitraje entre empresarios y trabajadores. El CEDS ha interpretado que este tipo de condiciones no constituyen una verdadera restricción, sino una mera reglamentación de su ejercicio.
f) Las disposiciones legislativas, totales o parciales, que supriman el derecho de huelga de las personas que trabajen en servicios públicos esenciales pueden ser compatibles con la CSE, teniendo en cuenta el art. 31 de la CSE/G de la CSEr. La respuesta a la cuestión de saber si un supuesto concreto observa el tratado dependerá del grado de dependencia de la población de esos servicios.
g) En cuanto al derecho de huelga de determinadas categorías de funcionarios, el CEDS ha admitido que, atendiendo nuevamente al art. 31 de la CSE/G de la CSEr, se pueden establecer restricciones a determinadas categorías, incluyendo en estas a los miembros de la policía y de las fuerzas armadas, los jueces y los altos funcionarios. Por el contrario, no será compatible con la CSE la supresión general del derecho a todos los funcionarios públicos o a cualquier otra categoría de trabajadores.
h) No hay violación de la Carta cuando se aplican disposiciones legales que imputan responsabilidad penal o civil a los miembros de una organización de trabajadores o de empresarios en el caso de que hayan emprendido acciones colectivas ilegales, siempre que, obviamente, dicha legislación sea conforme con la CSE.
i) El CEDS ha examinado la conformidad con la CSE de la regla que dispone la extinción de los contratos de trabajo durante una huelga. En principio, ello no es compatible con el derecho garantizado. Ahora bien, esta cuestión deberá ser examinada en cada supuesto específico según el régimen jurídico que la legislación y la práctica de un país

atribuyan a la ruptura y reanudación de las relaciones de trabajo. Si, en la realidad, quienes participan en una huelga, especialmente en materia de pensiones, vacaciones o antigüedad, no sufren ningún perjuicio, la ruptura formal de los contratos durante esa circunstancia no constituye una violación de la CSE.

j) Existe incompatibilidad entre el derecho interno de un Estado y las disposiciones del inciso 4 del artículo 6 de la CSE en el supuesto en que el ejercicio del derecho de huelga por parte de los trabajadores solo está permitido si el sindicato al que están afiliados ha obtenido previamente de las autoridades públicas un "certificado de negociación" emitido a su discreción y sin posibilidad de recurrirlo judicialmente.
k) La denegación del reconocimiento del derecho de huelga a los trabajadores asalariados empleados en actividades sin ánimo de lucro también es incompatible con la CSE.
l) El CEDS consideró además que una limitación que impida convocar huelgas con la finalidad de concluir nuevos convenios colectivos debe considerarse también inadmisible.

La tercera *Observación interpretativa* se pronunció junto a las Conclusiones II. En ella, recordando las anteriores, quiso precisar los puntos siguientes:

a) Las huelgas por motivos políticos no están amparadas por el precepto puesto que este tiene como objetivo garantizar "el ejercicio del derecho a la negociación colectiva". Estas son ajenas a este fin.
b) Las restricciones al derecho, como pueden ser la prohibición de huelgas contrarias a las buenas costumbres o al orden público, son admisibles siempre que se cumplan las condiciones previstas en el artículo 31 de la CSE/G de la CSEr.
c) No son conformes a la Carta las disposiciones que supeditan el ejercicio de este derecho a la intervención de un sindicato.

La cuarta *Observación interpretativa* se emitió en las Conclusiones III, con ocasión del informe presentado por Alemania. Se centra en la delimitación del concepto de "trabajador" para incluir igualmente a los funcionarios públicos. Ahora bien, en virtud de la aplicación del art. 31 de la CSE/G de la CSEr, el CEDS quiso indicar que, respecto de este colectivo, es posible, por una parte, limitar el derecho de huelga o incluso en ciertos casos, excluirlo a determinados empleados que, si lo ejercieran, podrían vulnerar el orden público, la seguridad nacional, la salud o las buenas costumbres. Y, por otra parte, definir, por vía legislativa, una regulación del ejercicio de este derecho

Estudios de Deusto. Revista de Derecho Público
© Universidad de Deusto • ISSN 0423-4847 • ISSN-e 2386-9062
https://doi.org/10.18543/ed.3754 • http://www.revista-estudios.deusto.es/

que pueda ser diferente de la aprobada para los trabajadores del sector privado.

La quinta *Observación interpretativa* se encuentra en las Conclusiones VIII. Se centra en la compatibilidad con la CSE de la existencia de una legislación o jurisprudencia que no determine una equivalencia completa entre el derecho a la huelga y el cierre patronal. Un Estado puede tener regulado solo el primero y los tribunales pueden establecer limitaciones al ejercicio del segundo encaminadas a evitar abusos, carencias de justificación o adaptaciones motivadas por la desorganización de la empresa ocasionada por una acción colectiva de los trabajadores.

Finalmente, la última *Observación interpretativa* se emitió en las conclusiones adoptadas más recientemente, las de 2025. En ella se abordan dos materias específicas: las huelgas políticas y el derecho de los jueces y fiscales. En cuanto a las primeras, se considera que, si bien las huelgas políticas (dirigidas contra el Gobierno y no contra un empleador concreto), por lo general, no están comprendidas en el artículo 6§4, quedan protegidas como ejercicio legítimo del derecho de huelga en los casos de conflictos de intereses cuando tengan por objeto proteger el derecho a la negociación colectiva como tal frente a los riesgos derivados de iniciativas legislativas o de políticas públicas del Gobierno o del Parlamento.

Sobre la segunda, habida cuenta de la naturaleza de las funciones desempeñadas por los jueces y fiscales, quienes ejercen la autoridad del Estado, y de la posible perturbación que cualquier acción colectiva pueda causar al funcionamiento del Estado de Derecho, el Comité considera que la imposición de una prohibición absoluta del derecho de huelga puede estar justificada, siempre que dicha prohibición cumpla los requisitos del artículo G y que los miembros del poder judicial y los fiscales dispongan de otros medios a través de los cuales puedan negociar eficazmente sus condiciones de empleo, incluida la remuneración.

2. *Las conclusiones derivadas del sistema de informes*

La supervisión del cumplimiento de la CSE/CSEr se realiza, como se ha apuntado anteriormente, a través de dos métodos: el sistema de informes y el procedimiento de reclamaciones colectivas. Las conclusiones son el resultado del primero. Este sistema es obligatorio para los 42 Estados que han ratificado, total o parcialmente, los preceptos recogidos en los textos normativos.

Se encuentra regulado en los arts. 21 a 29 de la CSE (art. C de la CSEr) que ordena a las Partes contratantes la remisión de un informe sobre la implementación de la CSE respecto a normativa adoptada o praxis. Tras la reforma de 2022, que entró en vigor en 2024, el sistema se clasifica en informes estatutarios y *ad hoc*. Por ello, el análisis se organiza de forma separada.

Estudios de Deusto. Revista de Derecho Público
© Universidad de Deusto • ISSN 0423-4847 • ISSN-e 2386-9062
https://doi.org/10.18543/ed.3754 • http://www.revista-estudios.deusto.es/

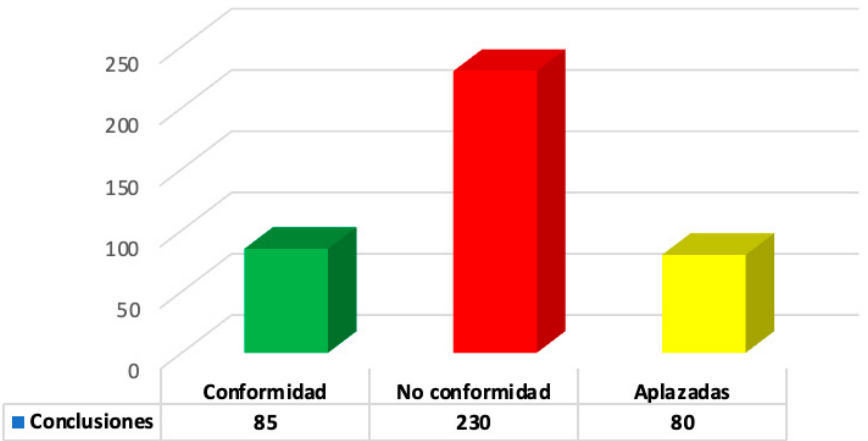
2.1. Jurisprudencia consolidada (1969-2023)

El examen mediante el sistema de informes se efectuaba periódicamente sobre grupos temáticos de disposiciones, en torno a cuatro bloques:

a) Grupo 1, sobre empleo, formación e igualdad de oportunidades (arts. 1, 9, 10, 15, 18 de la CSE, 20 —art. 1 del Protocolo de 1988—, 24 y 25 de la CSEr).
b) Grupo 2, sobre salud, seguridad social y protección social (arts. 3, 11, 12, 13, 14 de la CSE, 23 —art. 4 del Protocolo de 1988— y 30 de la CSEr).
c) Grupo 3, sobre derechos relacionados con el trabajo (arts. 2, 4, 5, 6 de la CSE, 21 —art. 2 del Protocolo de 1988—, 22 —art. 3 del Protocolo de 1988—, 26 y 28 de la CSEr).
d) Grupo 4, sobre niños, familia y migrantes (arts. 7, 8, 16, 17, 19 de la CSE, 27 y 31 de la CSEr).

El seguimiento del art. 6§4 de la CSE/CSEr, incluido en el Grupo 3, confirma esa dificultad de cumplimiento. Entre las conclusiones adoptadas, las de no conformidad (230) casi triplican las de conformidad (85), a las que se suman 80 conclusiones aplazadas (Gráfico n.º 1).

Gráfico n.º 1. *Conclusiones relativas al artículo 6§4 de la CSE/CSEr*



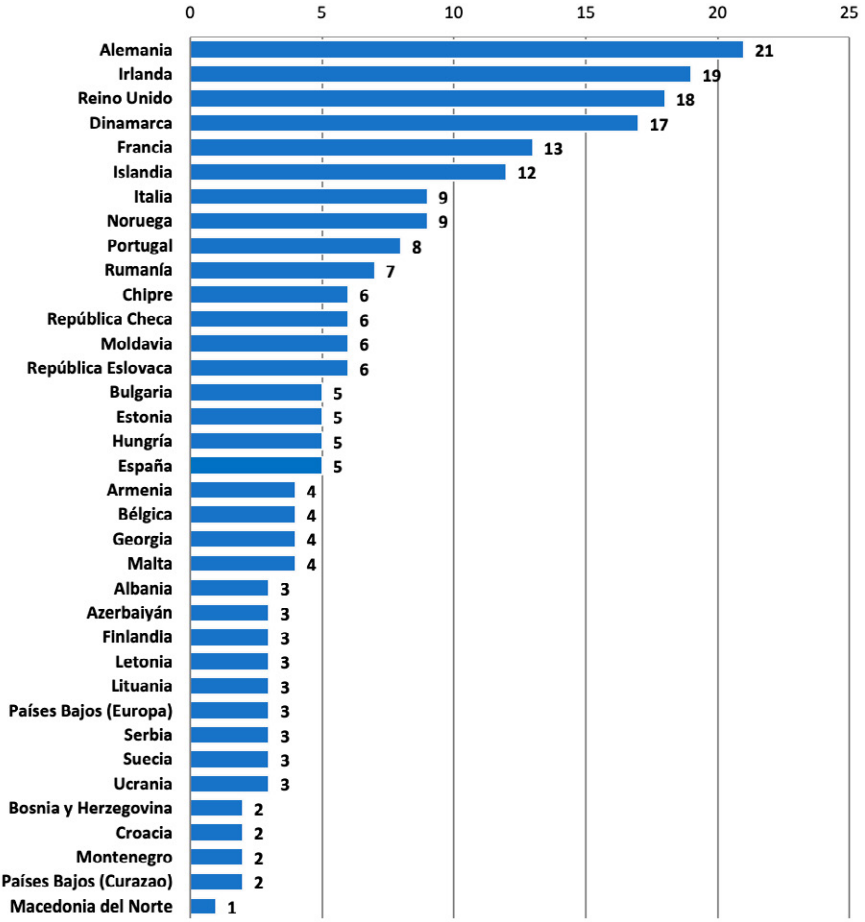
Fuente: elaboración propia a partir de HUDOC-ESC.

El reparto entre países revela que algunos de ellos persisten en los incumplimientos. En general, estos se originan en la prohibición total del

Estudios de Deusto. Revista de Derecho Público
© Universidad de Deusto • ISSN 0423-4847 • ISSN-e 2386-9062
https://doi.org/10.18543/ed.3754 • http://www.revista-estudios.deusto.es/

derecho de huelga, en restricciones del derecho de huelga aplicables a determinadas categorías o colectivos, en la inexistencia de protección frente al despido en caso de huelga, en la ausencia de procedimientos voluntarios de negociación, así como de mediación y arbitraje, o en la intervención forzosa de instituciones o autoridades públicas para poner fin a acciones colectivas que exceden los supuestos que legitima el art. 31 de la CSE (Chatzilaou, 2023: 233-249).

Gráfico n.º 2. *Distribución por países de las conclusiones de no conformidad relativas al artículo 6§4 de la CSE/CSEr*



Fuente: elaboración propia a partir de HUDOC-ESC.

Estudios de Deusto. Revista de Derecho Público
© Universidad de Deusto • ISSN 0423-4847 • ISSN-e 2386-9062
https://doi.org/10.18543/ed.3754 • http://www.revista-estudios.deusto.es/

En el examen de España, las conclusiones de no conformidad se reiteran prácticamente en cada período (XV-1, XVIII-1, XIX-3 y XX-3) puesto que se originan en la misma situación que no se corrige (Arufe Varela, 2018: 261-263). Se trata de la previsión contenida en el art. 10.1 del Real Decreto-ley 17/1977, de 4 de marzo, sobre relaciones de trabajo, que establece lo siguiente:

> *El Gobierno, a propuesta del Ministerio de Trabajo, teniendo en cuenta la duración o las consecuencias de la huelga, las posiciones de las partes y el perjuicio grave de la economía nacional, podrá acordar la reanudación de la actividad laboral en el plazo que determine, por un período máximo de dos meses o, de modo definitivo, mediante el establecimiento de un arbitraje obligatorio. El incumplimiento de este acuerdo podrá dar lugar a la aplicación de lo dispuesto en los artículos 15 y 16.*

El CEDS viene insistiendo en que el recurso obligatorio al arbitraje para poner fin a una huelga es conforme con la CSE si respeta los límites que dispone el art. 31 de la CSE, es decir, que dicho recurso deba estar prescrito por la ley, ser necesario en una sociedad democrática y perseguir garantizar el respeto de los derechos y libertades de los demás o proteger el orden público, la seguridad nacional, la salud pública o las buenas costumbres.

En supuestos concretos analizados en los que se ha impuesto (huelga en 2002 del sector de transporte de viajeros por carretera en la Comunidad de Madrid o del transporte sanitario en Navarra) ha considerado que no se ha podido justificar su necesidad, estimando que las decisiones de las autoridades incurrieron en extralimitación jurídica (Carril Vázquez, 2021: 171-173).

En las últimas adoptadas (Conclusiones XXII-3) se reiteraron las precedentes y se añadió la no conformidad respecto a la prohibición absoluta del derecho de huelga de la policía.

2.2. Las conclusiones de 2025: un diagnóstico preocupante

Tras la reforma que entró en vigor en 2024, los informes se clasifican en estatutarios y *ad hoc*. En los primeros, las disposiciones han pasado a ordenarse en dos grupos: uno está compuesto de 50 entre artículos y apartados (específicamente los arts. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 8, 9, 10, 18, 19, 20, 21, 22, 24, 25, 28, 29) y el segundo grupo, de 48 (los artículos 7, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 23, 26, 27, 30 y 31).

El ciclo de conclusiones más reciente, correspondiente al año 2025, publicado en enero de 2026, incluía el art. 6§4 de la CSE/CSEr. El diagnóstico que presenta es sumamente preocupante respecto al estado efectivo de garantía de este derecho fundamental en el conjunto de los veinte Estados Parte sometidos a evaluación de esta disposición: ninguno ha obtenido una

conclusión de conformidad en su totalidad, lo que evidencia una crisis sistémica en la protección del derecho de huelga que demanda una reflexión jurídica a fondo.

El trazado dibujado por las conclusiones del Comité no deja lugar a dudas: el derecho de huelga en Europa atraviesa una crisis de efectividad que demanda respuestas tanto a nivel nacional como en el ámbito del Consejo de Europa. La ausencia de conclusiones de conformidad en el ciclo examinado no debe interpretarse como un fracaso del sistema de control del CEDS, sino como una radiografía fiel de las deficiencias estructurales que afectan a la garantía de este derecho en los ordenamientos jurídicos de los Estados parte.

Desde una perspectiva dogmática, la jurisprudencia del Comité revela una tensión insoluble entre la lógica de la seguridad, que impulsa a los Estados a restringir el derecho de huelga en nombre de la protección de bienes colectivos, y la lógica de la libertad sindical, que exige que dichas restricciones sean la excepción y no la regla, y que respondan al principio de proporcionalidad. El Comité ha optado por una interpretación restrictiva de las limitaciones admisibles, exigiendo en cada caso la individualización de funciones, la ausencia de alternativas menos gravosas y la existencia de mecanismos compensatorios cuando el derecho de huelga es suprimido.

En definitiva, los patrones de no conformidad detectados en 2025 (prohibiciones no individualizadas, extensión de los servicios esenciales y determinación unilateral de los servicios mínimos) apuntan a un problema común de efectividad, y no a incumplimientos aislados.

El método de supervisión sigue basándose, como antes, en preguntas dirigidas a los Estados. En particular, respecto del artículo 6§4 de la CSE/CSEr se solicitó a los Estados que informaran, incluyendo las normas reguladoras, sobre aplicación en la práctica y la jurisprudencia pertinente:

– Los sectores en los que el derecho de huelga está prohibido;
– Los sectores respecto de los cuales existen restricciones al derecho de huelga;
– Los sectores en los que se exige mantener unos servicios mínimos.

Asimismo, se solicitó información sobre la posibilidad de prohibir una huelga solicitando medidas cautelares o cualquier otra tutela ante los tribunales u otro órgano competente (órgano administrativo o arbitral). En caso de respuesta afirmativa, debía comunicarse el alcance que han tenido y el número de decisiones adoptadas al respecto en los últimos 12 meses.

El Comité, en línea con su jurisprudencia previa consolidada, aplicó como parámetro interpretativo el art. G de la Carta, conforme al cual toda restricción al ejercicio de los derechos reconocidos debe estar prevista por ley, perseguir un fin legítimo consistente en la protección de los derechos y libertades de terceros o del interés público, la seguridad nacional, la salud

pública o las buenas costumbres, y resultar necesaria en una sociedad democrática. Ello impone el cumplimiento del principio de proporcionalidad y la exigencia de que no exista una alternativa menos restrictiva para alcanzar el fin perseguido. Sobre esta base, el Comité identificó patrones recurrentes de vulneración que, si bien presentan matices diferenciados en cada ordenamiento jurídico nacional, obedecen a lógicas comunes que trascienden las particularidades de cada Estado.

El análisis se ordena en una triple clasificación: en primer lugar, se analizarán las prohibiciones absolutas del derecho de huelga para determinadas categorías de trabajadores; en segundo lugar, se estudiarán las restricciones desproporcionadas que, aunque no constituyan prohibiciones formales, vacían de contenido efectivo el derecho reconocido; y, en tercer lugar, se abordarán las deficiencias en la regulación de los servicios mínimos y las interferencias judiciales en el ejercicio del derecho de huelga.

2.2.1. Prohibiciones absolutas del derecho de huelga: el problema de la falta de individualización

A) Funcionarios públicos: la imposibilidad de una prohibición genérica

Una de las líneas de infracción más consolidadas en la jurisprudencia del Comité se refiere a la prohibición general del derecho de huelga para los funcionarios públicos. El Comité reitera con firmeza que, aunque el artículo G admite restricciones para determinadas categorías de funcionarios cuyas funciones, por su naturaleza o nivel de responsabilidad, afecten directamente a los derechos y libertades de terceros, al interés público, a la seguridad nacional o a la salud pública, una negación del derecho de huelga a los funcionarios públicos en su conjunto no puede considerarse compatible con la Carta.

En esta línea, el Comité ha concluido que la situación es no conforme en cuatro Estados que mantienen prohibiciones absolutas para amplias categorías de empleados públicos:

a) Alemania mantiene la prohibición del derecho de huelga para el conjunto de los funcionarios de carrera (*Beamte*), independientemente de que ejerzan o no autoridad pública, amparándose en el artículo 33.5 de la Ley Fundamental. Aunque el Tribunal Constitucional Federal alemán y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (en su sentencia *Humpert v. Germany* de 14 de diciembre de 2023) han considerado que el marco jurídico alemán incluye salvaguardas institucionales para la defensa de los intereses profesionales de los funcionarios, el CEDS mantiene su posición de que la prohibición absoluta excede los límites del artículo G, en tanto no se ha demostrado que todos los

Estudios de Deusto. Revista de Derecho Público
© Universidad de Deusto • ISSN 0423-4847 • ISSN-e 2386-9062
https://doi.org/10.18543/ed.3754 • http://www.revista-estudios.deusto.es/

funcionarios, sin distinción de funciones, deban estar privados del derecho de huelga.

b) Dinamarca prohíbe la huelga a los funcionarios públicos regidos por la Ley de Función Pública (*Civil Service Act*), una infracción que el Comité viene constatando desde las Conclusiones XX-3 (2014) y que persiste en el ciclo que acaba de realizar.
c) Estonia prohíbe la huelga a todos los "funcionarios" (*officials*) definidos por la sección 7 de la Ley de Función Pública de 2012, categoría que abarca no solo a quienes ejercen autoridad pública en sentido estricto, sino también a una pluralidad de empleados de autoridades gubernamentales, gobiernos locales, tribunales y servicios de rescate. El Comité considera que esta prohibición, al no distinguir entre las diferentes funciones desempeñadas dentro de cada sector, resulta desproporcionada.
d) Azerbaiyán niega el derecho de huelga a los funcionarios públicos en su conjunto, sin establecer una diferenciación funcional que permita identificar qué categorías específicas podrían quedar legítimamente sujetas a una restricción en virtud del artículo G.

La doctrina del Comité en esta materia es clara: la mera consideración de "funcionario público" no basta para justificar una prohibición absoluta. Es preciso individualizar las funciones concretas y demostrar que la huelga de quienes las desempeñan comportaría un riesgo inminente para los bienes jurídicos protegidos por el artículo G, y que dicha protección no puede lograrse mediante una medida menos restrictiva, como la imposición de servicios mínimos.

B) La policía: entre la seguridad pública y la proporcionalidad

La cuestión del derecho de huelga de los agentes de policía constituye uno de los ejes más conflictivos del ciclo de conclusiones examinado. El Comité ha desarrollado una jurisprudencia matizada en esta materia, distinguiendo entre la prohibición absoluta, que solo puede considerarse conforme con la Carta si existen razones imperiosas que la justifiquen en el contexto nacional específico, de forma que no bastaría con imponer restricciones en cuanto al modo y forma de la huelga para alcanzar el fin legítimo perseguido, y las restricciones excesivas que, sin ser una prohibición formal, desvirtúan el derecho de huelga al punto de privarlo de toda eficacia.

El Comité encontró no conforme la situación respecto de la policía en trece Estados: Armenia, Azerbaiyán, Estonia, Georgia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Moldavia, Macedonia del Norte, Rumanía, Serbia y el Reino Unido. En todos estos casos, se estima que la ausencia de razones imperiosas específicas, o la existencia de alternativas menos restrictivas, como puede ser la prestación de servicios mínimos que garanticen las funciones esenciales de

prevención y represión del delito, regulación del tráfico, protección de personas y bienes, control fronterizo y atención de incidentes, convierten la prohibición absoluta en una medida desproporcionada.

Particularmente revelador es el caso de Macedonia del Norte y Serbia, donde no existe una prohibición formal, pero las restricciones son tan amplias que anulan el derecho de facto. En el primero, la Ley de Asuntos Internos permite a la policía ejercer el derecho de huelga únicamente si no se perturba "significativamente" el funcionamiento ordinario. No obstante, durante estados de emergencia o situaciones de seguridad compleja, tan solo puede participar el 10% del personal y la huelga no puede exceder los tres días. En cuanto a Serbia, la Ley de Policía permite la huelga condicionada al mantenimiento de un "proceso mínimo de trabajo", prohibiéndola expresamente en estados de guerra, emergencia o riesgo incrementado, así como en supuestos de desastres naturales, epidemias o amenazas a la vida y la salud, con las mismas limitaciones cuantitativas (10% del personal, tres días máximo) en situaciones de seguridad compleja.

En ambos supuestos, el Comité ha considerado que estas restricciones, al definir de manera extensiva las tareas que deben mantenerse durante la huelga, resultan tan gravosas que privan de eficacia el derecho reconocido.

C) Las fuerzas armadas: la exigencia de medios alternativos de negociación

En lo que respecta a las fuerzas armadas, el Comité, en su interpretación, concede a los Estados un margen de apreciación más amplio que en el caso de la policía, atendiendo a la naturaleza específica de las tareas desempeñadas, el régimen de disciplina militar y el riesgo de que cualquier acción colectiva perturbe operaciones que puedan amenazar la seguridad nacional (*European Organisation of Military Associations (EUROMIL) v. Ireland*, reclamación colectiva n.º 112/2014, decisión sobre el fondo de 12 de septiembre de 2017, §§114-116). No obstante, esta mayor deferencia no es ilimitada: el Comité exige, como contrapartida a la prohibición del derecho de huelga, que los miembros de las fuerzas armadas dispongan de otros medios efectivos a través de los cuales puedan negociar sus condiciones de empleo, incluida la remuneración (*European Organisation of Military Associations (EUROMIL) v. Ireland*, reclamación colectiva n.º 112/2014, decisión sobre el fondo de 12 de septiembre de 2017, §117).

En el ciclo examinado, el Comité ha concluido que la situación es no conforme en catorce Estados en lo relativo a las fuerzas armadas: Azerbaiyán, Bosnia y Herzegovina, Georgia, Alemania, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Moldavia, Macedonia del Norte, Rumanía, Serbia, República Eslovaca y Reino Unido. En todos ellos, bien existe una prohibición absoluta sin medios alternativos de negociación, bien los mecanismos existentes, entre

Estudios de Deusto. Revista de Derecho Público
© Universidad de Deusto • ISSN 0423-4847 • ISSN-e 2386-9062
https://doi.org/10.18543/ed.3754 • http://www.revista-estudios.deusto.es/

otros, consultas, peticiones, recursos jerárquicos, no alcanzan el umbral de una negociación efectiva en condiciones de igualdad.

Así ocurre en Bosnia y Herzegovina, en donde el personal militar profesional carece de sindicatos y sus reclamaciones deben canalizarse exclusivamente a través de la cadena de mando, sin posibilidad de negociación colectiva. En Alemania, aunque los sindicatos militares deben ser consultados en la preparación de disposiciones generales de derecho de la función pública y mantienen contacto regular con el ministerio responsable, el Comité considera que estos mecanismos no constituyen un proceso institucionalizado de negociación que compense la prohibición de huelga. En el Reino Unido, los organismos de revisión salarial independientes (*Armed Forces Pay Review Body, Senior Salaries Review Body*) y las asociaciones de veteranos y regimientos, aunque proporcionan un canal de comunicación con el mando militar y los ministros, no satisfacen el requisito de una negociación efectiva de las condiciones de empleo.

En Hungría, la Ley Fundamental prohíbe expresamente la creación de sindicatos para los miembros profesionales de las Fuerzas Armadas húngaras, permitiendo únicamente la existencia de una "Organización de Representación de Intereses de Defensa" (*Honvéd Érdekképviseleti Szervezet*) con un ámbito y una capacidad de negociación limitados. En Macedonia del Norte y Serbia, las restricciones cuantitativas (10% del personal, tres días máximo, permanencia en los puestos de trabajo) aplicables a las fuerzas armadas, sumadas a la ausencia de mecanismos alternativos efectivos, desvirtúan el derecho.

2.2.2. Servicios esenciales: la necesidad de distinguir funciones y establecer servicios mínimos

El Comité ha reiterado en múltiples ocasiones que, incluso en sectores esenciales para la comunidad, no puede considerarse proporcionada una prohibición general de huelgas si no se distingue entre las diferentes funciones ejercidas dentro de cada sector (*Matica Hrvatskih Sindikata v. Croatia*, reclamación colectiva n.º 116/2015, decisión sobre el fondo de 21 de marzo de 2018, §114; Conclusiones XVII-1 (2006), República Checa).

La alternativa menos restrictiva y, por tanto, exigida por el principio de proporcionalidad, consiste en la identificación de los servicios mínimos que deben mantenerse durante la huelga, dejando intacto el derecho de los trabajadores cuya ausencia no comporta un riesgo inminente para los bienes protegidos. Lamentablemente, esta línea de infracción afecta a un número significativo de Estados:

a) Armenia prohíbe la huelga en los sectores de suministro eléctrico, gas y calefacción, así como en los servicios médicos de emergencia, sin establecer servicios mínimos diferenciados.

b) Azerbaiyán mantiene la prohibición para hospitales, generación de energía, suministro de agua, telecomunicaciones, control de tráfico aéreo e instalaciones de bomberos (artículo 281.1 del Código de Trabajo).
c) Georgia incluye a la defensa y la judicatura entre los sectores con servicios mínimos obligatorios, categorías que el Comité considera que deberían estar sujetas a un análisis funcional más detallado.

Moldavia, en este sentido, presenta uno de los cuadros más preocupantes: la Decisión del Gobierno 656/2004 prohíbe la huelga para empleados de empresas de energía y agua, telecomunicaciones, control de tráfico aéreo, personal de guardia en instituciones médicas y farmacéuticas, oficiales de inteligencia y seguridad, funcionarios del Centro Nacional Anticorrupción, Aduanas, Administración Penitenciaria Nacional y Servicio de Protección y Guardia del Estado. Además, el artículo 369.1 del Código de Trabajo prohíbe todas las huelgas durante desastres naturales, epidemias, pandemias, estados de emergencia, sitio o guerra, sustituyendo la lógica de servicios mínimos por una prohibición general que el Comité considera desproporcionada.

Ucrania, por su parte, mantiene una prohibición absoluta de todas las huelgas en todos los sectores durante la ley marcial (artículo 1 de la Ley sobre la Organización de las Relaciones Laborales bajo la Ley Marcial), sin que dicho país haya formulado la declaración de derogación prevista en el artículo F de la Carta. El Comité reconoce que el derecho de huelga puede restringirse en virtud del artículo G para la protección de la seguridad nacional, pero considera que una prohibición absoluta que abarque incluso sectores ajenos al esfuerzo bélico no puede calificarse como proporcionada[15].

Letonia prohíbe la huelga a los bomberos, empleados de servicios de seguridad contra incendios y de rescate, guardias fronterizos y empleados de instituciones de seguridad del Estado. Lituania extiende la prohibición a trabajadores de ambulancias y de instalaciones nucleares. La República Eslovaca prohíbe la huelga a los operadores de plantas nucleares, empleados en la gestión y provisión de tráfico aéreo, y empleados que operan oleoductos y gasoductos (artículo 20 de la Ley de Negociación Colectiva 2/1991). En todos estos casos, el Comité sostiene que la identificación de servicios mínimos específicos constituiría una alternativa menos restrictiva que la prohibición absoluta.

[15] Sobre la virtualidad de introducir métodos alternativos de solución de conflictos véase Makarenko, O. Y., N. A. Makarenko, H. M. Ustinova-Boychenko, I. V. Panova y V. A. Doroshenko, 2025. "Application of alternative methods for resolving labor disputes at industrial enterprises under Martial Law". *Content*, n.º 3. Consultado el 25 de junio de 2025. https://doi.org/10.33271/nvngu/2025-3/201, accesible https://www.nvngu.in.ua/index.php/en/archive/on-the-issues/1923-2025/content-3-2025/7243-201

Finalmente, Rumanía presenta una regulación mixta: si bien los oficiales de prisiones pueden hacer huelga si garantizan el mantenimiento de al menos un tercio de la actividad, situación que el Comité considera conforme, el artículo 171 de la Ley 367/2022 prohíbe a los empleados del transporte aéreo, terrestre y marítimo hacer huelga desde el momento de la salida en misión hasta su finalización, una restricción que el Comité considera desproporcionada al no distinguir entre funciones esenciales y no esenciales durante la misión.

2.2.3. Restricciones desproporcionadas: cuando el derecho existe solo a nivel teórico

A) El rango excesivo de sectores sujetos a restricciones

Una segunda categoría de infracciones, distinta de las prohibiciones absolutas, atiende a la extensión desmedida del ámbito de sectores en los que se admite restringir el derecho de huelga, sin que se haya establecido que todos ellos pueden calificarse como "esenciales" en el sentido estricto exigido por el artículo G.

Bosnia y Herzegovina presenta una situación fragmentada: en la Federación de Bosnia y Herzegovina, la Ley de Huelga exige servicios mínimos en sanidad, transporte internacional, servicios postales, generación eléctrica y suministro de agua; en la Republika Srpska, el derecho de huelga puede restringirse en sectores de interés general o donde la interrupción del trabajo pueda amenazar la vida y la salud o causar daños significativos. El Comité considera que, en ambas entidades, el rango de sectores es excesivamente amplio y no ha quedado demostrado que todos ellos reúnan la condición de esenciales.

Montenegro define una lista extensiva de servicios de interés público que incluye producción y distribución de alimentos básicos (harina, leche, aceite, azúcar y alimentos para bebés), suministro eléctrico, transporte por carretera, ferrocarril y aire, servicios postales, comunicaciones electrónicas públicas, programas informativos de radiodifusión pública, servicios públicos (agua, residuos, calefacción, servicios funerarios), producción y suministro de petróleo, carbón y gas, seguridad contra incendios, sanidad y protección veterinaria, educación preescolar y primaria, y servicios sociales e infantiles. El Comité considera que muchos de estos sectores no pueden calificarse como esenciales en el sentido estricto del artículo 6§4 y que, por tanto, la restricción del derecho de huelga en ellos resulta desproporcionada.

Macedonia del Norte y Serbia presentan problemas similares. En Macedonia del Norte, la Ley de Empleados del Sector Público somete a servicios mínimos a todos los empleados de organismos del gobierno central y local, instituciones en los ámbitos de educación, ciencia, sanidad, cultura,

trabajo, protección social e infantil, deportes y otras actividades de interés público. En Serbia, la Ley de Huelga 29/96 incluye a los servicios postales, la educación y la protección social infantil entre los sectores de interés público sujetos a servicios mínimos, así como a la industria química, la siderurgia y la metalurgia. En ambos casos, el Comité considera que el rango es excesivo y no ha quedado acreditado que la huelga en todos estos sectores pueda constituir una amenaza para los bienes jurídicos protegidos por el artículo G.

B) Servicios mínimos excesivos

El Comité ha desarrollado una jurisprudencia según la cual, aun cuando la imposición de servicios mínimos en sectores esenciales puede ser conforme con la Carta en principio, el nivel debe ser proporcionado y no debe vaciar de contenido el derecho de huelga.

Dos Estados han sido particularmente censurados en este ciclo:

a) Hungría exige, en el sector de la educación pública, que se mantenga el 50% de las clases durante una huelga que afecte a niños en edad escolar obligatoria, el 100% de las clases para los estudiantes de último curso y el 100% de las clases para alumnos con necesidades educativas especiales, integración, dificultades de aprendizaje o conducta. El Comité considera que este nivel de servicios mínimos es excesivo y constituye una restricción desproporcionada del derecho de huelga.
b) Serbia ha sido censurada no solo por el rango extenso de sectores, sino también porque, al establecer los servicios mínimos, los empleados o sus organizaciones no participan en pie de igualdad con los empleadores a la hora de decidir la naturaleza o el grado del servicio mínimo a mantener, sino que el fundador o director determina el nivel teniendo en cuenta la opinión del sindicato, pero sin que exista un mecanismo de acuerdo o arbitraje que garantice la igualdad de posiciones.

2.2.4. La determinación de los servicios mínimos: entre la negociación colectiva y la imposición unilateral

Un aspecto transversal a múltiples conclusiones del Comité atiende a la forma en que se determinan los servicios mínimos durante una huelga. El Comité ha establecido con claridad que el empleador no debe tener el poder de determinar unilateralmente el nivel de servicios mínimos requeridos (Conclusiones 2018, Serbia). Esta exigencia de bilateralidad o, en su defecto, de un mecanismo de arbitraje imparcial, constituye una garantía esencial para evitar que la institución de los servicios mínimos se convierta en un instrumento de neutralización del derecho de huelga.

En el ciclo examinado, diversos Estados han recibido una conclusión de conformidad respecto de la determinación de los servicios mínimos, si bien ello no compensa las infracciones en otros aspectos:

a) Dinamarca determina los servicios mínimos a través de acuerdos colectivos, lo que el Comité considera conforme con la Carta.
b) Alemania establece los servicios mínimos en infraestructura crítica mediante acuerdos entre las partes sociales, situación igualmente conforme.
c) Armenia prevé que el servicio mínimo sea fijado por los órganos estatales o de autogobierno local competentes, con la participación de empleadores y representantes de empleados (artículo 77.2 del Código de Trabajo).
d) Georgia establece que el nivel de servicios mínimos lo fijan las partes, y en ausencia de acuerdo, el tribunal lo determina.
e) Malta prevé que el nivel de servicios mínimos sea acordado por las partes, y que, en su defecto, sea determinado por el tribunal.
f) Montenegro establece un mecanismo tripartito: el acto de servicios mínimos debe ser acordado por la autoridad estatal competente, la asociación representativa de empleadores y el sindicato representativo; en caso de desacuerdo, decide el Consejo de Arbitraje.

Por el contrario, como se ha avanzado, Serbia ha sido censurada porque, si bien la ley exige que el fundador o director tenga en cuenta la opinión, los comentarios y las propuestas del sindicato, la decisión final sobre los servicios mínimos recae en el empleador, sin que exista un mecanismo que garantice la igualdad de posiciones.

2.2.5. La prohibición o suspensión judicial de la huelga: *injunctions* y medidas cautelares

El Comité ha abordado también la cuestión de la posibilidad de que los tribunales u otra autoridad competente prohíban o suspendan una huelga mediante *injunctions*[16] *u otras medidas cautelares. Aunque el Comité no ha establecido una prohibición absoluta de este tipo de mecanismos, ha advertido de que su imposición será considerada no conforme con la Carta cuando el ejercicio del derecho de huelga esté sujeto a restricciones que excedan las condiciones establecidas en el artículo G.*

En el ciclo examinado, varios Estados regulan esta posibilidad:

[16] El término se utiliza para referirse a una orden emitida por un tribunal de justicia, generalmente para impedir que alguien haga algo de forma inmediata.

a) Armenia permite al empleador solicitar al tribunal que declare la huelga ilegal; el tribunal debe emitir una decisión en siete días. Una vez firme la sentencia, cualquier huelga en curso debe cesar inmediatamente. El tribunal también puede aplazar el inicio de una huelga planificada o suspender una huelga en curso hasta por 30 días si existe una amenaza inminente derivada del incumplimiento de los servicios mínimos.
b) Letonia permite al empleador solicitar al tribunal, dentro de los cuatro días siguientes al inicio de la huelga, que determine si la huelga o su declaración son ilegales. Si la solicitud se presenta antes del inicio previsto, la huelga no puede comenzar hasta que la sentencia sea firme. El tribunal debe resolver en diez días y dictar sentencia en un plazo de treinta días.
c) Lituania permite al empleador u organización de empleadores solicitar al tribunal, dentro de los cinco días hábiles siguientes a la recepción de la notificación de intención de huelga, que determine si la huelga es lícita. El tribunal puede aplazar la huelga o suspender la iniciada por un período de quince días en caso de amenaza inminente de incumplimiento del acuerdo colectivo o de una decisión arbitral sobre servicios mínimos.
d) Alemania permite la prohibición temporal de una huelga mediante *injunction* ante el tribunal laboral, aunque los requisitos son elevados, dado que tales prohibiciones afectan al derecho de huelga protegido por el artículo 9.3 de la Ley Fundamental; solo pueden considerarse en casos excepcionales.
e) Reino Unido permite al empleador solicitar una *injunction* ante la Corte Suprema si considera que el sindicato no ha realizado correctamente la votación o no ha cumplido con las disposiciones estatutarias. Si la Corte Suprema determina el incumplimiento, el sindicato debe realizar una nueva votación; si procede con la acción industrial sin una nueva votación, se arriesga a ser declarado en desacato y a enfrentar sanciones severas.

El Comité no ha emitido conclusiones específicas de no conformidad respecto de estos mecanismos en el ciclo actual, salvo en el caso de Armenia, donde la posibilidad de suspender la huelga hasta por 30 días por el tribunal se enmarca en las infracciones generales identificadas. No obstante, la doctrina del Comité en esta materia es clara: las *injunctions* deben constituir una medida excepcional, sometida a estrictos requisitos de proporcionalidad, y no pueden utilizarse como un mecanismo sistemático de desactivación del conflicto colectivo.

Estudios de Deusto. Revista de Derecho Público
© Universidad de Deusto • ISSN 0423-4847 • ISSN-e 2386-9062
https://doi.org/10.18543/ed.3754 • http://www.revista-estudios.deusto.es/

3. *Las decisiones sobre el fondo*

Paralelamente al anterior sistema de control, el CEDS lleva a cabo el relativo a las reclamaciones colectivas. Para su estudio se ha de atender a tres documentos: el Protocolo regulador específico de 9 de noviembre de 1995, instrumento que disciplina la materia, su Informe explicativo de la misma fecha y el reglamento de funcionamiento del CEDS de 29 de marzo de 2004[17].

La diferencia básica con el anterior, como ya se apuntó, es su carácter facultativo. Sus principales características son el carácter preventivo, en el sentido de que se puede iniciar sin necesidad de acreditación real de efectos negativos de la norma o práctica que se impugna, la dispensa de agotar previamente los procedimientos jurisdiccionales nacionales[18] así como la imposibilidad de destinarlo a reclamaciones individuales. Se puntualiza que esto no impide que pueda ser ilustrada con supuestos particulares en cuanto a los efectos de la norma o práctica general que se impugna (*Fédération Internationale des Ligues des Droits de l'Homme (FIDH)* contra Irlanda, reclamación colectiva n.º 42/2007, decisión sobre la admisibilidad de 16 de octubre de 2007)[19].

Están legitimadas las organizaciones internacionales de empleadores y de trabajadores del apartado 2 del artículo 27 de la CSE[20], las organizaciones internacionales no gubernamentales reconocidas como entidades consultivas (con el denominado "estatuto participativo") por el Consejo de Europa y que figuren inscritas en la lista especial elaborada a tal fin por el Comité Gubernamental[21], las organizaciones nacionales representativas de

[17] Pueden consultarse, con sus modificaciones o actualizaciones, en https://www.coe.int/fr/web/european-social-charter/rules.

[18] El CEDS puede valorar y examinar pronunciamientos de esas instancias, pero, en ningún caso, la normativa reguladora ni el reglamento sujetan a esa condición las demandas (*Syndicat des Agrégés de l'Enseignement Supérieur (SAGES)* contra Francia, reclamación colectiva n.º 26/2004, decisión sobre la admisibilidad de 7 de diciembre de 2004 y *Centre européen des droits des Roms* contra Bulgaria, reclamación colectiva n.º 31/2005, decisión sobre la admisibilidad de 10 de octubre de 2005).

[19] Muy clarificadora es la reclamación colectiva n.º 179/2019, *Associação Sindical dos Profissionais da Polícia (ASPP/PSP)* contra Portugal en la que se denuncia un incumplimiento en la praxis del país que se relata con casos particulares de funcionarios. No ha impedido la admisión a trámite pues se recurre a ellos para probar una realidad en la que los perjudicados son todos, es decir, general.

[20] En la práctica, son tres, una de trabajadores, la Confederación Europea de Sindicatos (CES), y dos de la parte empresarial, la *BusinessEurope* (exUNICE) y la Organización Internacional de Empresarios (OIE).

[21] *List of international non-governmental organisations (INGOS) entitled to submit collective complaints* 1 de enero de 2026 https://rm.coe.int/gc-2025-29-rev-bil-list-ingos-01-01-2026/48802b6512. Asciende a 55 organizaciones.

empleadores y de trabajadores sometidas a la jurisdicción de la Parte Contratante contra la que se dirige la reclamación, así como cualquier organización nacional no gubernamental no representativa a la que reconozca un Estado Contratante el derecho a presentar reclamaciones[22]. No tienen que ser víctimas directas de la vulneración, pues pueden actuar en representación de otros.

La reclamación se presenta por escrito y en ella se indican los preceptos que no se están observando. A continuación, el CEDS se pronunciará sobre su admisibilidad para pasar a instruir el procedimiento. Este es principalmente por escrito y se rige por los principios de contradicción, participación de terceros y publicidad. Finaliza con la emisión de una decisión sobre el fondo, en la que se pronunciará sobre el asunto. Se hará pública tras la adopción por el Comité de Ministros de una recomendación o resolución o, como máximo, en el plazo de cuatro meses (Salcedo Beltrán, 2020: 195-271).

3.1. Confédération française de l'Encadrement CFE-CGC contra Francia, reclamación colectiva n.º 16/2003

Una de las primeras decisiones sobre el fondo que versaron sobre el art. 6§4 de la CSE fue la que resolvió el CEDS el 12 de octubre de 2004, originada en la reclamación colectiva n.º 16/2003, *Confédération française de l'Encadrement CFE-CGC* contra Francia. El sindicato demandante recurrió para alegar que las disposiciones relativas al régimen de tanto alzado por días introducían una discriminación con respecto al ejercicio del derecho de huelga. En la medida en que el tiempo de trabajo de los ejecutivos solo se calculaba sobre la base de jornadas o de medias jornadas (Ley n.º 2000-37 de 19 de enero de 2000, más conocida como Ley *Aubry II*), la organización reclamante entendía que una huelga de una hora conllevaba, para los que estaban sujetos al régimen de tanto alzado por días, una reducción de su remuneración equivalente a media jornada. Ello se desprendía de la imposibilidad de operar cualquier descuento o desglose del tiempo de trabajo y, por ende, de un eventual cese de trabajo en horas. Esta situación representaba claramente un obstáculo al derecho de huelga de ese colectivo y una discriminación con respecto a los demás asalariados.

El Gobierno alegó frente a esta denuncia que carecía de fundamento. Según su parecer, las disposiciones relativas al régimen de tanto alzado por días no atentaban, en sí mismas, al ejercicio del derecho de huelga. Recordó,

[22] Finlandia reconoció el 21 de agosto de 1998 a las ONG representativas de su país el derecho a interponer reclamaciones colectivas.

a tal efecto, la jurisprudencia constante de la Corte de Casación según la cual no podía ser operada una deducción del salario superior a la correspondiente a la duración del paro de la actividad laboral[23].

El CEDS, en el examen, se remitió al que había realizado previamente en *Confédération française de l'Encadrement-Confédération générale de cadres*, *CFE-CGC,* contra Francia, reclamación colectiva n.º 9/2000, decisión sobre el fondo de 16 de noviembre de 2001. Señaló que las retenciones efectuadas sobre los salarios de los huelguistas deben ser proporcionales a la duración de la huelga. En aquella ocasión, el CEDS entendió que no había vulneración porque no se acreditó la existencia de conflicto alguno que hubiera conducido a una huelga en la que los ejecutivos sujetos al régimen de tanto alzado por días se hubieran visto confrontados efectivamente a las restricciones aludidas. Además, entendió que no se aportó prueba alguna de la que se evidenciara que sucedía en la práctica.

En el caso de autos, el CEDS estudió el relato de la CFE-CGC así como los ejemplos de conflictos que se habían producido en el ámbito de la aviación. Debido a que eran muy generales y no proporcionaban precisiones que demostraran el incumplimiento del Gobierno de su compromiso de no deducir salarios más allá de los límites legales, el Comité resolvió que no podía apreciar la existencia de violación de la disposición.

3.2. European Trade Union Confederation (ETUC), Confederation of Independent Trade Unions in Bulgaria (CITUB), Confederation of Labour "Podkrepa" (CL "Podkrepa") contra Bulgaria, reclamación colectiva n.º 32/2005

La siguiente decisión sobre el fondo, primera en cuanto a considerar que existía violación del art. 6§4 de la CSE, se adoptó el 16 de octubre de 2006 en el marco de la reclamación colectiva n.º 32/2005, *Confederation of Independent Trade Unions in Bulgaria y Confederation of Labour "Podkrepa" and European Trade Union Confederation* contra Bulgaria. Las organizaciones sindicales recurrieron al CEDS por las restricciones al derecho de huelga de la legislación búlgara, al estimar que eran de tal magnitud que no eran conformes a la disposición. En particular indicaron:

a) Que las huelgas estaban prohibidas en los sectores de la salud, la energía y las comunicaciones (art. 16.4 de la Ley relativa a la reglamentación de los conflictos de trabajo).

[23] 27 juin 1989 *Causse Wallon*, 8 juillet 1992, *Sétra*, 3 février 1993, *Tadin,* 19 mai 1998, *Sté Le Parisien*.

b) Que los trabajadores del sector ferroviario lo tenían excluido parcial e injustificadamente (art. 51 de la Ley relativa a los transportes ferroviarios).
c) Que los funcionarios solo podían recurrir a huelgas simbólicas, careciendo de un derecho a paralizar colectivamente su trabajo (art. 47 de la Ley sobre la función pública).

Sobre el primer supuesto, el CEDS no obvió que esos servicios se caracterizan por ser de capital importancia para los derechos de todos los ciudadanos, el orden público, la seguridad nacional o la salud pública. Por ello, limitar el derecho de huelga podía ser legítimo. Ahora bien, en el examen específico observó que no había proporcionalidad entre la prohibición general de ejercer esa acción colectiva y los fines legítimos perseguidos. El hecho de prohibir pura y simplemente la huelga a todos los empleados de estos sectores constituía una restricción que no podía considerarse necesaria en una sociedad democrática. Por consiguiente, el Comité resolvió que había violación del art. 6§4 de la CSEr.

En cuanto al segundo, se pronunció en los mismos términos. El CEDS argumentó que el transporte de pasajeros y mercancías podía constituir un servicio público de primera necesidad cuando una huelga amenaza los derechos y libertades de las demás personas, el orden público, la seguridad nacional, la salud pública o las buenas costumbres. Por ello, la fijación de unos servicios mínimos podía justificarse en que con los mismos se persigue un objetivo legítimo en el sentido del artículo G de la CSE. Ahora bien, al analizar la normativa, el CEDS observó que las restricciones no eran suficientemente claras, de forma que no daban la posibilidad de calcular, para verificar, el umbral de fijación de un 50% de los servicios mínimos. Por lo tanto, tuvo presente que no se observaban las condiciones de precisión y previsibilidad implícitas en la expresión que el art. G determina en cuanto a que deben estar "prescritos por la ley". La argumentación gubernamental en cuanto a las repercusiones de esos paros en la economía en general, sin precisar nada más, no pudo ser valorada como justificativa de perseguir un fin legítimo. En ausencia de este, la restricción del derecho de huelga no pudo considerarse necesaria en una sociedad democrática.

La misma suerte tuvo la tercera situación. El CEDS apreció, en primer lugar, que se reducía el ejercicio de acciones colectivas de todos los funcionarios públicos a la posibilidad de llevar o exhibir carteles, símbolos, brazaletes y pancartas de protesta. Pero no podían paralizar colectivamente el trabajo. Consideró que era una supresión pura y simple del derecho de huelga, incoherente y desproporcionada.

Estudios de Deusto. Revista de Derecho Público
© Universidad de Deusto • ISSN 0423-4847 • ISSN-e 2386-9062
https://doi.org/10.18543/ed.3754 • http://www.revista-estudios.deusto.es/

3.3. European Trade Union Confederation (ETUC)/ Centrale Générale des Syndicats Libéraux de Belgique (CGSLB)/ Confédération des Syndicats chrétiens de Belgique (CSC)/ Fédération Générale du Travail de Belgique (FGTB) contra Bélgica, reclamación colectiva n.º 59/2009

La tercera decisión sobre el fondo que será objeto de análisis se adoptó el 13 de septiembre de 2011. Daba respuesta a la petición de cuatro entidades sindicales, *Confédération Européenne des Syndicats (CES)/Centrale Générale des Syndicats Libéraux de Belgique (CGSLB)/Confédération des Syndicats chrétiens de Belgique/Fédération Générale du Travail de Belgique (FGTB)* contra Bélgica, en el marco de la reclamación colectiva n.º 59/2009.

Las organizaciones demandantes denunciaban que el derecho de huelga no estaba expresamente reconocido por la legislación belga. No obstante, sí que estaba garantizado por la jurisprudencia de los tribunales el cese colectivo y voluntario del trabajo. En virtud de ello, alegaban que la definición que estaban efectuando era muy restringida, no tenía en cuenta los diferentes fines que podía perseguir ni la variedad de formas que legítimamente podía adoptar como medio de presión. Con ello, se quería hacer referencia al derecho a organizar piquetes y la actuación excesivamente limitada que tenían. Se subrayaba la competencia que tenía un juez de paralizar las actuaciones de los piquetes si el empleador presentaba una "demanda unilateral", sin necesidad de dar audiencia a los huelguistas previamente a la decisión.

El CEDS analizó el asunto controvertido determinando, en un principio, que el mero hecho de que la legislación belga no reconozca expresamente el derecho de huelga no constituía una violación de la CSE, pues su ejercicio puede estar garantizado por la jurisprudencia de los tribunales, como así ocurría. Igualmente, que estos órganos, en sus resoluciones, no se remitan al art. 6§4 de la CSE cuando abordan la materia tampoco constituía *a priori* un incumplimiento. En lo que sí fue riguroso el CEDS es en indicar que se requiere que los pronunciamientos sean precisos y coherentes, es decir, no incurran en contradicciones, pues se ha de garantizar la seguridad jurídica.

Seguidamente procedió a analizar la figura de los piquetes. Determinó que se integran dentro del derecho a la huelga reconocido en la normativa, siempre que observen una actuación pacífica, es decir, respeten los derechos de los trabajadores que no deseen sumarse a la huelga. Con estos márgenes, la implicación o invitación, sin intimidación o violencia, a los trabajadores a secundar la huelga es legítima.

Tras un estudio minucioso del escenario, el CEDS determinó que hay violación del art. 6§4 de la CSE en dos sentidos. En primer lugar, la prerrogativa comentada que se proporciona al empresario supone una restricción excesiva del derecho de huelga ya que, aunque teóricamente puede ser utilizada con el

Estudios de Deusto. Revista de Derecho Público
© Universidad de Deusto • ISSN 0423-4847 • ISSN-e 2386-9062
https://doi.org/10.18543/ed.3754 • http://www.revista-estudios.deusto.es/

fin de proteger los derechos de otros trabajadores y/o de las empresas, su aplicación práctica ha puesto de manifiesto que va más allá de lo que es necesario para proteger dichos derechos. Se ha de destacar que el CEDS en este pronunciamiento precisa que en el derecho a la huelga se debe observar un requisito de *equidad procesal*. La exclusión total de los sindicatos de los llamados procedimientos de «demandas unilaterales» presenta el riesgo de que sus intereses legítimos no sean debidamente tenidos en cuenta, ocasionando resultados injustos y arbitrarios (Jimena Quesada, 2011a: 348-349). En consecuencia, «dichas restricciones al derecho de huelga no pueden ser consideradas como prescritas por la ley».

Y, en segundo lugar, en ocasiones los pronunciamientos de los tribunales son contradictorios e incoherentes en relación con los piquetes. El CEDS comprobó que, ante casos similares, las resoluciones eran dispares. Esto conducía a una situación de inseguridad jurídica en cuanto a si su acción quedaría sometida o no a restricciones legales.

3.4. European Confederation of Police (EUROCOP) contra Irlanda, reclamación colectiva n.º 83/2012

Muy relevante es la decisión sobre el fondo de 2 de diciembre de 2013, *Confédération européenne de Police (EuroCOP)* contra Irlanda, reclamación colectiva n.º 83/2012. Las cuestiones controvertidas versaban sobre la violación de los derechos de libertad sindical, de negociación colectiva y de ejercer el derecho de huelga de los miembros de los servicios de policía (*Garda Síochána)*. Limitándome a este último, es muy interesante el análisis pues considero que es un ejemplo de la adaptación a la evolución de los derechos y sus normas reguladoras, en suma, que la CSE es un instrumento jurídico vivo. La organización reclamante denunciaba que este colectivo tenía excluido totalmente ese derecho.

El CEDS al resolver destacó que, en la actualidad, existen países que reconocen este derecho, como, por ejemplo, Noruega o Croacia. Así se constata en las Conclusiones relativas a esos Estados (Conclusiones IV-1 (1998) y XIX-3 (2010)), complementando esta información con un informe presentado por la entidad reclamante que señalaba la evolución del reconocimiento de derechos sindicales[24]. Trasladado al supuesto controvertido, procedió a

[24] En el *Informe* presentado por la Federación Sindical Europea de Servicios Públicos (FSESP), *European Confederation of Police* (EuroCOP) y la *European Organisation of Military Associations and Trade Unions (*EUROMIL) al CEDS en la instrucción del procedimiento se indica que en el caso de los agentes de policía, Bélgica, Croacia, Montenegro, Países Bajos (jurisprudencia casuística), Macedonia del Norte, Eslovenia y Suecia establecen ciertos derechos de huelga.

verificar si la restricción observaba los requisitos del artículo G de la CSEr, para valorar su admisibilidad o no en cuanto a si estaban establecidas por la ley, perseguían un fin legítimo y eran necesarias en una sociedad democrática, de forma que guardaban una proporcionalidad.

Claramente se cumplían los dos primeros requisitos, regulación por norma con rango legal y finalidad de proteger el orden público, la seguridad nacional y los derechos y libertades de otros asegurando que los servicios estén operativos en todo momento.

Sin embargo, a la hora de decidir si la *prohibición es necesaria* se observó la existencia en la actualidad de diversidad entre los Estados en cuanto al reconocimiento de este derecho. El Gobierno irlandés insistió en que este personal presentaba la particularidad de que era el único que revestía esa caracterización, con numerosas competencias, más allá de las que tienen en otros países —entre otras, las del control de la inmigración—. Finalmente, el CEDS resolvió que esos argumentos no justifican la existencia de una exclusión completa del derecho. No se apreciaba una necesidad social imperiosa ni que la seguridad nacional fuera inobservada de reconocerse el derecho con restricciones y, mucho menos, con la prohibición absoluta.

Por ello, determinó que la normativa irlandesa era una "privación total del derecho de huelga" recordando la jurisprudencia emitida en cuanto a que "(…) los textos de derecho interno que impiden *a priori* el ejercicio de llevar a cabo acciones colectivas o que solo autorizan (…) en la medida en que ellas sean necesarias para obtener normas laborales mínimas, no son conformes al art. 6§4 de la Carta porque infringen el derecho fundamental de los trabajadores y de los sindicatos a recurrir a la acción colectiva para proteger los intereses económicos y sociales de los trabajadores".

En suma, el CEDS confirma en esta significativa decisión sobre el fondo que "las restricciones a los derechos humanos deben ser interpretadas restrictivamente". Por lo que se refiere a la regulación de los derechos de negociación colectiva de los agentes de policía, "los Estados deben demostrar que existen, en su contexto nacional específico, razones imperiosas que legitimen una prohibición absoluta del derecho de huelga en cuestión, contrariamente a las condiciones que prevalecen en la imposición de restricciones de las modalidades y formas de huelga". Con ello, a falta de la evidencia gubernamental la interdicción incumple el art. 6§4 de la CSE.

La trascendencia de esta resolución para nuestro país resulta evidente, especialmente si se contrasta con la sentencia que el TEDH dictó posteriormente en sentido contrario. Me estoy refiriendo al recurso *Sindicato Junta Rectora del Ertzainen Nazional Elkartasuna v. Spain*, Sentencia TEDH 21 abril 2015, ECLI:CE:ECHR:2015:0421JUD004589209. Para situar, la materia objeto de controversia se centró en el reconocimiento del derecho de huelga para el colectivo de la policía del País Vasco con base en los arts. 11

(libertad de reunión y de asociación) y 14 (prohibición de discriminación) del CEDH. Su origen se sitúa en los conflictos durante la negociación del nuevo convenio colectivo y la solicitud de unas condiciones de trabajo específicas (entre otras, aumento de número de vehículos blindados, de chalecos antibalas o el respeto de unos protocolos de seguridad)[25].

Ante el fracaso de las mismas, se solicitó autorización para organizar una huelga que fue denegada en vía administrativa y judicial con fundamento en el art. 6.8 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, *de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad*, que expresamente determina que "los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad no podrán ejercer, en ningún caso, el derecho de huelga, ni acciones sustitutivas del mismo o concertadas con el fin de alterar el normal funcionamiento de los servicios", y las limitaciones que legitima el art. 28.1 de la CE.

En la demanda presentada, además de los preceptos del CEDH, se señalaron como textos aplicables al supuesto, en primer lugar, el art. 5 de la CSE, por el que las Partes Contratantes se comprometen, a que la legislación nacional no menoscabe la libertad de los trabajadores y empleadores de constituir organizaciones locales, nacionales o internacionales para la protección de sus intereses económicos y sociales. En complemento, en segundo lugar, la Recomendación del Comité de Ministros sobre *el Código Europeo de Ética de la Policía*, adoptado el 19 de septiembre de 2001, que en el apartado relativo a los derechos, señala que el personal de policía debe "(…) beneficiarse, como funcionarios, de una serie de derechos sociales y económicos tan amplia como sea posible. (…) En particular, del derecho sindical o de participar en instancias representativas, del derecho a percibir una remuneración apropiada, del derecho a una cobertura social y de medidas específicas de protección de la salud y de la seguridad teniendo en cuenta el carácter especial del trabajo de la policía". El Comentario del precepto realizado, anexo al documento, reenvía su contenido a la disposición de la CSE, como "instrumento complementario (…) y que ofrece, en el caso de la policía una interpretación especial del derecho a sindicarse, dejando, a este respecto, un margen de apreciación a los Estados. Sin embargo, según la jurisprudencia referente a la Carta, aunque no se trata de otorgar a la policía un derecho ilimitado para sindicarse, no se puede, sin violar la Carta, prohibir a los funcionarios de policía que funden sus propias organizaciones representativas. El Derecho interno podrá considerar organizaciones compuestas únicamente por policías, como es el caso en algunos Estados miembros. Ahora bien, la prohibición total del derecho de huelga de la policía no es contraria a la Carta

[25] Un estudio de las principales sentencias emitidas por este organismo en las que admite las restricciones a colectivos del empleo público en Monereo Pérez y Tomás Jiménez (2017, 533-543).

y a la jurisprudencia relativa a la misma, y la presente Recomendación no va más allá".

En el enjuiciamiento de la cuestión el TEDH no titubeó al emitir el pronunciamiento. La reivindicación no es valorada, al considerar que la limitación establecida puede enmarcarse en las permitidas en el apartado segundo del art. 11 (Salas Porras, 2016: 208), que expresamente legitima las restricciones a los miembros de las fuerzas armadas, de la policía o de la administración del Estado siempre que cumplan tres requisitos:

a) Que esté prevista por ley.
b) Que persiga uno o varios fines legítimos.
c) Que sea una medida necesaria, en una sociedad democrática, para la seguridad nacional, la seguridad pública, la defensa del orden y la prevención del delito, la protección de la salud o de la moral, o la protección de los derechos y libertades ajenos.

Trasladados al caso a efectos de su verificación en cuanto al art. 11, se resuelve que, en cuanto al primero, hay una base legal, clara y previsible, aplicable tanto a los colectivos de carácter civil como armado.

Por lo que se refiere al segundo, la defensa del orden es un fin legítimo, de forma que la interrupción de las actividades en caso de huelga podría derivar en consecuencias relevantes.

Por último, en cuanto al tercero, se atiende a que la prohibición no se efectúa de todos los funcionarios públicos sino de este colectivo, caracterizado por prestar un servicio que exige ser ininterrumpido, necesario en cualquier sociedad democrática que tiene que "preservar los intereses generales del Estado y, en particular, garantizar la seguridad nacional, la seguridad pública y la defensa del orden". Por derivación, tampoco se acoge la posible violación del art. 14 del CEDH, al considerar que se trata de una distinción objetiva, justificada y razonable. A la vista de estas divergencias, es menester seguir poniendo el énfasis en el potencial del procedimiento de reclamaciones colectivas, en cuyo marco se advirtió que en los primeros años de funcionamiento ya se empezó "a forjar un Derecho Europeo antidiscriminatorio nada desdeñable" (Jimena Quesada y Tomás Mallén, 2007: 353).

3.5. Swedish Trade Union Confederation (LO) and Swedish Confederation of Professional Employees (TCO) contra Suecia, reclamación colectiva n.º 85/2012

La decisión sobre el fondo que se examinará en este apartado es muy conocida en el ámbito sindical. Se adoptó el 3 de julio de 2013, con ocasión de la reclamación colectiva n.º 85/2012, presentada por la *Confédération*

Estudios de Deusto. Revista de Derecho Público
© Universidad de Deusto • ISSN 0423-4847 • ISSN-e 2386-9062
https://doi.org/10.18543/ed.3754 • http://www.revista-estudios.deusto.es/

générale du travail de Suède (LO) et Confédération générale des cadres, fonctionnaires et employés (TCO) contra Suecia.

Brevemente señalaré que el conflicto surgió entre la sociedad letona, con domicilio social en Riga, *Laval un Partneri* Ltd, y varios sindicatos de Suecia. Tras obtener una licitación pública consistente en la construcción de un centro escolar en Vaxholm, entre mayo y diciembre de 2004, *Laval* desplazó a Suecia aproximadamente treinta y cinco trabajadores para la ejecución de obras. Esta había firmado en su país de origen convenios colectivos con la Federación letona de los trabajadores de la construcción[26]. Complementariamente había suscrito un convenio adicional por el que se prohibía a la empresa negociar cualquier otra norma que regulara las condiciones laborales de los trabajadores desplazados. Por tanto, no estaba vinculada por ningún acuerdo celebrado con los sindicatos suecos aludidos, y de hecho, alrededor del 65% de los trabajadores letones afectados por el conflicto estaban afiliados al sindicato de los trabajadores de la construcción de su Estado de origen.

En junio de 2004, los agentes sociales de ese país contactaron con la empresa para que se adhiriera al Convenio colectivo de la construcción que regía en Suecia[27]. La sección sindical exigió a *Laval*, por una parte, la adhesión al convenio colectivo de la construcción para la obra de Vaxholm, vinculándose en todo su contenido. Y, por otra parte, la garantía de que los trabajadores desplazados percibieran un salario por hora de 145 SEK (alrededor de 16 euros). Advirtió que, de no producirse un acuerdo, adoptaría inmediatamente acciones de carácter colectivo.

La oposición de *Laval* a asumir esas obligaciones llevó a la organización sindical a presentar en octubre de 2004 un preaviso de adopción de medidas de conflicto colectivo. Se pusieron en práctica el 2 de noviembre, iniciando un bloqueo de las obras. Concretamente consistió en impedir la entrega de mercancías en el lugar, emplear piquetes de huelga y obstaculizar la entrada a las obras de los trabajadores letones y de sus vehículos. Las acciones colectivas se intensificaron hasta tal punto que la empresa no pudo seguir ejerciendo su actividad en el territorio. En febrero de 2005, el municipio de Vaxholm solicitó la resolución del contrato que le vinculaba con la empresa.

[26] Como apunta Sciarra (2008:144) en este conflicto se produce "(…) un fuerte contraste entre los dos sistemas nacionales en conflicto (…) frente al modelo sueco (en el debate comparado ha reservado un puesto de primer plano para alabar su eficiencia, solidez y la continuidad de sus tradiciones) se contrapone uno de los modelos más empobrecidos (…), estando solo un 20% de los trabajadores afiliados y la negociación de los salarios a la baja por la liberación de los mercados".

[27] Señala Adrián Arnaiz (2008: 6) que el contrato que había celebrado la empresa *Laval* y la administración local sueca preveía que en la obra se aplicarían los convenios colectivos y acuerdos de adhesión suecos, pero, según la empresa letona, "(…) *las partes acordaron posteriormente que no se aplicase dicha cláusula".*

Con esta tensa situación, es relevante que el 7 de diciembre de 2004 *Laval* recurrió a los tribunales suecos demandando a los sindicatos y solicitando, a su vez, la adopción de medidas provisionales que declararan ilegales las actuaciones colectivas. Esta última petición fue desestimada. Ahora bien, en la resolución de la petición principal, al órgano jurisdiccional nacional le surgieron dudas sobre la compatibilidad de las acciones de las organizaciones sindicales con la normativa comunitaria, particularmente en cuanto a la intención de obligar a una empresa extranjera que desplaza trabajadores a Suecia a concluir o aplicar un convenio colectivo. Por ello, suspendió el procedimiento y planteó una petición de decisión prejudicial ante el TJUE. La sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 18 de diciembre de 2007 (C-341/05), declaró que las actuaciones que realizaron los agentes sociales eran contrarias al Derecho de la Unión, al estimar que se pretendía obligar a la empresa a que suscribiera unas condiciones que excedían de las previsiones exigibles del art. 3.1.1 de la Directiva 96/71, tanto en lo que se refiere a materias no previstas en la enumeración de las letras a) a g) como en cuanto a la exigencia de que abone un salario que, a juicio del TJUE, es superior al mínimo recogido en los convenios colectivos nacionales.

En cumplimiento de la sentencia comunitaria, Suecia tuvo que modificar la normativa que tenía vigente en ese momento, procediendo a la aprobación de la Ley 2010:228, de 25 de marzo, conocida como *Lex Laval*. Las normas afectadas, tras su entrada en vigor el 15 de abril de 2010, fueron dos de las más importantes del marco normativo social. Por un lado, la Ley 1976:580, de 10 de junio, relativa a la *participación de los trabajadores en las decisiones negociadas* (Codeterminación), y, por otro lado, la Ley 1999:678, de 9 de diciembre, sobre *desplazamiento de trabajadores*. Lógicamente, en correspondencia con la sentencia aludida, la *Lex Laval* implicó una notable y desproporcionada limitación normativa del derecho de los representantes sindicales a la negociación colectiva y, accesoriamente, a la adopción de medidas de acción colectiva dirigidas a forzarla, observación que se emitió prácticamente de forma inmediata tras la interpretación del TJUE. La realidad así lo permitió constatar. Atendiendo a los datos de la Oficina Nacional de Mediación, el número de convenios colectivos firmados con empresas extranjeras a partir de 2007 fue descendiendo de forma considerable, ya que en ese año se suscribieron 107, en 2008 tan solo 40, 29 en el 2009, 27 en el 2010, 33 en el 2011, 32 en el 2012 y, finalmente, el año 2013 había cerrado con 33 convenios[28].

Con esta lamentable situación, ante la imposibilidad de obtener amparo en las instituciones de la UE, las organizaciones sindicales suecas optaron por requerir la garantía y el reconocimiento de sus derechos, que con la

[28] Datos estadísticos extraídos de *Medlingsinstitutet* (http://www.mi.se/)

reforma realizada estaban siendo vulnerados, en otros organismos internacionales paralelos. Por ello, las principales organizaciones de trabajadores recurrieron al CEDS, mediante la interposición el 27 de junio de 2012 de la reclamación colectiva n.º 85/2012, con el objetivo de que se determinara la no conformidad de la *Lex Laval* a la CSEr. Entre los diferentes preceptos que consideraron que la nueva normativa vulneraba estaba el art. 6§4 de la CSEr.

El CEDS en sus primeras líneas determinó el error de considerar la existencia de una presunción que establezca la conformidad de la legislación de la UE con la CSE, puesto que son dos sistemas jurídicos diferentes, en los que "(…) los principios, reglas y obligaciones del primero no coinciden con el sistema de valores, principios y derechos consagrados en la segunda". Con esta premisa, resolvió que una normativa que impide *a priori* el ejercicio del derecho de realizar acciones colectivas o que solo las autoriza cuando se convoquen con la finalidad de obtener normas mínimas no es conforme pues infringe el derecho fundamental de los trabajadores y de los sindicatos de recurrir a ellas con el objetivo de proteger los intereses económicos y sociales de los trabajadores. El derecho a la negociación colectiva y el derecho a realizar acciones colectivas son esenciales para garantizar la autonomía de los sindicatos y proteger las condiciones de trabajo de los trabajadores, debiendo, por ello, permitirles que actúen con la finalidad de mejorar las condiciones de vida y empleo, no pudiendo limitarla simplemente a la obtención de condiciones mínimas.

Esa preferencia debía aplicarse también en cuanto a la libertad de circulación de servicios y la promoción de la facultad de un empresario o empresa de prestar servicios en el territorio de otro Estado, no teniendo un valor superior al de los derechos básicos de los trabajadores, en el que está comprendido el derecho a recurrir a acciones colectivas para reclamar sus derechos e intereses económicos y sociales.

En consecuencia, la nueva redacción instaurada por la *Lex Laval* vulneraba el art. 6§4 de la CSE al no reconocer debidamente el derecho a adoptar acciones colectivas, limitando, de manera desproporcionada, la posibilidad de su recurso al prohibirlas cuando tengan por objeto la suscripción de convenios que pretendan establecer condiciones laborales más favorables que los mínimos señalados o traten de regular otras materias.

3.6. European Organisation of Military Associations (EUROMIL) contra Irlanda, reclamación colectiva n.º 112/2014

Al igual que hizo el colectivo de la policía, el personal militar, representado por la *Organisation européenne des associations militaires (EUROMIL)* recurrió al CEDS para solicitar el reconocimiento de sus derechos colectivos. El 4 de noviembre de 2014 registraron la reclamación colectiva

Estudios de Deusto. Revista de Derecho Público
© Universidad de Deusto • ISSN 0423-4847 • ISSN-e 2386-9062
https://doi.org/10.18543/ed.3754 • http://www.revista-estudios.deusto.es/

n.º 112/2014 contra Irlanda alegando la violación de los arts. 5 y 6 de la CSEr. Limitándome en este apartado al último, la entidad reclamante denunciaba que la prohibición absoluta a los miembros de las fuerzas armadas del derecho a la huelga vulneraba la disposición pues no perseguía con ella un fin legítimo, es decir, garantizar la seguridad pública o nacional. No existía una necesidad imperiosa que legitimara esa limitación, además de ser desproporcionada e innecesaria en una sociedad democrática.

El CEDS se pronunció el 12 de septiembre de 2017. En la decisión sobre el fondo recordó su jurisprudencia precedente en cuanto a la naturaleza jurídica del derecho y las restricciones que se le pueden imponer. También, la emitida en relación con los agentes de la policía. El organismo observó que la mayoría de los Estados miembros del Consejo de Europa prohíben la huelga a los miembros de las fuerzas armadas (con la excepción de Austria y Suecia). Dada la especificidad de las tareas realizadas por ellos, su situación particular de respeto de la disciplina militar y el hecho de que cualquier acción colectiva podría perturbar las operaciones hasta el punto de comprometer la seguridad nacional, determinó la conformidad a derecho de la imposición de una prohibición absoluta.

A mi modo de ver, con crítica constructiva, este posicionamiento es incoherente, pues no considero ajustado a derecho que dos colectivos que tienen muchos puntos en común tengan una protección diferenciada de la CSE. Considero que debería haberse resuelto en el mismo sentido, proporcionando el derecho a convocar una huelga, con restricciones (Delmas, 2018: 535 y ss.).

3.7. European Trade Union Confederation (ETUC), Netherlands Trade Union Confederation (FNV) and National Federation of Christian Trade Unions (CNV) contra los Países Bajos, reclamación colectiva n.º 201/2021

La siguiente decisión sobre el fondo puede calificarse como una de las más importantes sobre el derecho de huelga. Fue adoptada el 24 de enero de 2024 y publicada el 5 de junio de 2024, en el asunto *European Trade Union Confederation (ETUC), Netherlands Trade Union Confederation (FNV) and National Federation of Christian Trade Unions (CNV) v. the Netherlands*, reclamación colectiva n.º 201/2021. El litigio versaba sobre la conformidad con el artículo 6§4 de la CSEr del marco jurisprudencial neerlandés de control judicial de las huelgas, en particular a raíz de las sentencias del Tribunal Supremo en los asuntos *Enerco* (2014) y *Amsta* (2015), así como sobre su aplicación por los tribunales inferiores (Rojo Torrecilla, 2024).

La reclamación se articuló en dos planos. En primer lugar, las organizaciones reclamantes sostuvieron que el marco de apreciación construido por el

Tribunal Supremo neerlandés seguía permitiendo restricciones excesivamente amplias al derecho de acción colectiva, al incorporar como factores decisivos las llamadas *rules of the game* y el estándar de "social urgency" conectado con el artículo 6:162 del Código Civil neerlandés. En segundo lugar, alegaron que la práctica de los tribunales inferiores era inestable e imprevisible, lo que debilitaba la protección efectiva del derecho de huelga y generaba una incertidumbre estructural para los sindicatos.

Se ha de considerar un dato crucial: en ese país no existe una legislación específica sobre el derecho de acción colectiva, ni en la Constitución ni en leyes ordinarias, de modo que el artículo 6§4 de la Carta ha operado y así continúa con eficacia directa en el ordenamiento interno. Históricamente, el control judicial de la huelga se articuló a través del concepto civil de *unlawful act* del artículo 6:162 del Código Civil y mediante procedimientos cautelares o de urgencia, iniciados normalmente por empresarios o terceros que solicitaban la prohibición o limitación inmediata de acciones anunciadas.

La jurisprudencia previa del Tribunal Supremo había desarrollado dos ejes. Por una parte, había reconocido ya desde el asunto *Netherlands Railways* (1986) el efecto directo del artículo 6§4 de la Carta. Por otra parte, había mantenido el test de las *rules of the game*, conforme al cual la huelga solo era lícita si había sido preavisada con tiempo y si se habían agotado previamente otras posibilidades de negociación, es decir, si operaba como *ultimum remedium*. Según la propia decisión del Comité, ese test constituía una restricción suplementaria del derecho de acción colectiva que iba más allá de las limitaciones admitidas por el artículo G de la Carta.

Las sentencias *Enerco* y *Amsta* supusieron una reformulación de este esquema. En *Enerco*, el Tribunal Supremo afirmó que el concepto de acción colectiva no debía interpretarse restrictivamente y que la cobertura del artículo 6§4 dependía, sobre todo, de que la medida pudiera contribuir razonablemente al ejercicio efectivo de la negociación colectiva; una vez superado ese umbral, las restricciones solo podían imponerse a través del artículo G. En *Amsta*, además, el Tribunal Supremo descartó que las *rules of the game* funcionaran como condición autónoma de licitud, aunque mantuvo su relevancia como factores a considerar dentro del examen de restricciones al amparo del artículo G**.**

La cuestión principal no era si el ordenamiento neerlandés reconocía formalmente el derecho de huelga, sino si la forma concreta en que sus tribunales lo delimitaban respetaba la estructura de la Carta Social Europea revisada. Específicamente, el Comité debía determinar si el marco construido por el Tribunal Supremo, aunque aparentemente más favorable que el modelo anterior, seguía permitiendo una injerencia excesiva en la sustancia del derecho de acción colectiva al introducir categorías amplias y poco determinadas, como la "urgencia social" y unas *rules of the game* abiertas.

Estudios de Deusto. Revista de Derecho Público
© Universidad de Deusto • ISSN 0423-4847 • ISSN-e 2386-9062
https://doi.org/10.18543/ed.3754 • http://www.revista-estudios.deusto.es/

Esta cuestión se proyectaba también sobre la exigencia de que toda restricción esté "prescrita por la ley", persiga una finalidad legítima y sea "necesaria en una sociedad democrática" en el sentido del artículo G. Dado que en los Países Bajos la regulación relevante es en gran medida jurisprudencial, el Comité debía valorar si esa construcción judicial alcanzaba el grado suficiente de estabilidad y previsibilidad exigible para servir como base normativa legítima de restricciones al derecho de huelga.

Las organizaciones reclamantes sostuvieron que el nuevo marco no había eliminado verdaderamente los obstáculos previos, sino que los había desplazado desde el control de cobertura del artículo 6§4 hacia el examen de restricciones del artículo G. A su juicio, las *rules of the game* seguían operando *de facto* como criterios restrictivos decisivos (prematuridad de la huelga, agotamiento de la negociación, carácter de último recurso, anuncio previo y necesidad de la acción en función de los objetivos sindicales), sin una base normativa suficientemente clara y con un grado notable de discrecionalidad judicial.

Además, las reclamantes cuestionaron el uso del estándar de "social urgency", vinculado al artículo 6:162 del Código Civil, porque permitía ponderar una pluralidad indeterminada de circunstancias y facilitaba decisiones que, en la práctica, vaciaban de efectividad el derecho de huelga, sobre todo en procedimientos cautelares rápidos donde la prohibición inmediata hacía perder el momento estratégico de la acción colectiva. También denunciaron que la casuística de los tribunales inferiores mostraba resultados divergentes y poco previsibles, en detrimento de la seguridad jurídica de las organizaciones sindicales.

El Gobierno neerlandés defendió, en cambio, que *Enerco* y *Amsta* habían ampliado el espacio de la acción sindical, porque el control ya no se construía a partir de condiciones autónomas de admisibilidad, sino desde un entendimiento amplio del concepto de acción colectiva y desde la idea de que el daño económico es inherente a la huelga. Según el Gobierno, las *rules of the game* podían seguir siendo consideradas, pero solo como factores dentro del examen de necesidad del artículo G, y el artículo 6:162 del Código Civil proporcionaba una base legal suficiente para la protección de los derechos de terceros y del interés general.

El Comité a la hora de resolver, precisó la distinción entre regulación y restricción. Así, señaló que ciertos mecanismos regulatorios, como preavisos, periodos de reflexión o determinados requisitos procedimentales pueden ser compatibles con el artículo 6§4 sin necesidad de someterse plenamente al test del artículo G, siempre que sean claros, previsibles y no excesivamente gravosos. En cambio, las restricciones propiamente dichas tienen un margen muy estrecho y solo se justifican en circunstancias excepcionales vinculadas a necesidades sociales apremiantes, como la seguridad nacional o la

protección de la vida y la salud de las personas; las consideraciones puramente económicas, organizativas o de conveniencia no bastan.

El Comité partió de una reevaluación crítica de su propia conclusión de 2018 sobre la situación neerlandesa. Reconoció, en primer término, que *Enerco* y *Amsta* mejoraron el panorama anterior al enfatizar que la licitud *prima facie* de la acción colectiva depende de su utilidad razonable para la negociación colectiva y al abandonar el viejo uso autónomo de las *rules of the game* como filtro previo de legalidad.

No obstante, el Comité no asumió sin reservas el modelo neerlandés. Subrayó que, aunque la consideración de múltiples factores dentro del examen del artículo G no es en sí misma incompatible con la Carta, el criterio decisivo solo puede ser el contemplado por dicha disposición: si la restricción es necesaria en una sociedad democrática para la protección de derechos y libertades de terceros o de intereses públicos cualificados. Dicho de otro modo, la apertura del juicio de proporcionalidad no autoriza a los tribunales nacionales a reconstruir un haz autónomo y expansivo de motivos restrictivos al margen de la lógica estricta del artículo G.

Respecto del artículo 6:162 del Código Civil y del lenguaje de la "duty of care" o del "proper social conduct toward the person and the goods of others", el Comité consideró *a priori* que esta referencia no era per se problemática, en la medida en que podía reconducirse a la protección de los derechos y libertades de terceros. Sin embargo, advirtió que en la práctica algunos tribunales inferiores habían dado a la noción de "social urgency" una interpretación amplia, en ocasiones más allá de las situaciones previstas por el artículo G y más allá incluso de lo que la propia jurisprudencia del Tribunal Supremo parecía permitir.

Aun así, el Comité no apreció un problema sistémico. Valoró que muchos tribunales inferiores también habían afirmado principios conformes con la Carta: que la acción colectiva es una prolongación de la negociación por otros medios, que la elección del medio corresponde primariamente a las partes del conflicto y que el daño económico del empresario es, por regla general, inherente a la huelga y no puede ser decisivo para prohibirla. Asimismo, atribuyó importancia al hecho de que algunas decisiones restrictivas de primera instancia fueron posteriormente corregidas en apelación mediante una lectura más ajustada de los artículos 6§4 y G.

La *ratio decidendi* de la decisión puede sintetizarse en cuatro proposiciones. Primera, el marco jurisprudencial resultante de *Enerco* y *Amsta* parte de una comprensión amplia del derecho de acción colectiva y ya no trata las *rules of the game* como condiciones autónomas de licitud, lo que lo aproxima, en principio, a las exigencias del artículo 6§4.

Segunda, la remisión al artículo 6:162 del Código Civil y al estándar de protección de terceros no es incompatible *per se* con el artículo G, siempre

Estudios de Deusto. Revista de Derecho Público
© Universidad de Deusto • ISSN 0423-4847 • ISSN-e 2386-9062
https://doi.org/10.18543/ed.3754 • http://www.revista-estudios.deusto.es/

que su aplicación se mantenga dentro del canon estricto de necesidad en una sociedad democrática y no derive en restricciones apoyadas en criterios meramente económicos o excesivamente abiertos.

Tercera, aunque existen ejemplos en los que los tribunales inferiores han manejado de forma expansiva la noción de "social urgency", esos ejemplos no bastan para acreditar una disfunción estructural o sistémica del marco neerlandés.

Cuarta, en consecuencia, ni el diseño general del test del Tribunal Supremo ni su aplicación judicial permiten concluir que el sistema neerlandés vulnere, en términos generales, el artículo 6§4 de la Carta. Sobre esa base, el Comité declaró, por 14 votos contra 1, que no había violación ni respecto del marco del Tribunal Supremo ni respecto de su aplicación por los tribunales inferiores.

En suma, la decisión valida el esquema neerlandés de judicialización del derecho de huelga basado en la eficacia directa de la Carta, la mediación del derecho de daños y el uso de procedimientos urgentes, aunque al mismo tiempo deja constancia de zonas de fricción interpretativa que podrían requerir mayor elaboración y precisión para orientar a los tribunales inferiores.

La decisión presenta una tensión metodológica importante. Por un lado, el Comité reitera una doctrina exigente sobre la centralidad del derecho de huelga y sobre el carácter excepcionalísimo de las restricciones; por otro, acepta un marco nacional que descansa en conceptos notablemente abiertos (*social urgency*, deber de cuidado, conducta social adecuada), y que, según la propia decisión, ha permitido en algunos casos una interpretación más amplia de lo compatible con el artículo G.

La decisión incorpora una opinión discrepante de uno de sus miembros, de especial interés para el análisis doctrinal pues es especialmente incisiva en tres puntos: la amplitud indebida de las categorías de "social urgency" y de las *rules of the game*; la insuficiencia de garantías de los procedimientos cautelares; y la necesidad de leer el caso no solo desde el artículo 6§4, sino también a la luz del artículo 5 de la Carta, relativo al derecho sindical. Desde una óptica académica, esta ofrece un contrapunto muy sólido al razonamiento mayoritario y proporciona una base argumental valiosa para una lectura más garantista del derecho de huelga en el sistema de la Carta.

3.8. Unione sindacale di base (USB) contra Italia, reclamación colectiva nº 208/2022

El 31 de marzo de 2022, el sindicato italiano *Unione Sindacale di Base (USB)* presentó ante el CEDS una reclamación colectiva contra Italia. El sindicato alegaba que la Ley n.º 146/1990, que regula el ejercicio del derecho de huelga en los servicios públicos esenciales vulneraba el artículo 6§4 en

relación con el artículo G de la CSEr. El Comité deliberó en cuatro sesiones (diciembre de 2024, enero, julio y septiembre de 2025) antes de adoptar su decisión el 10 de septiembre de 2025, notificada el 12 de noviembre de 2025 y publicada el 13 de marzo de 2026.

USB no impugnaba el derecho de huelga en abstracto, sino seis mecanismos concretos de la ley italiana que, combinados con su aplicación práctica, consideraba restricciones excesivas del derecho reconocido en el artículo 6§4. Se trata, con diferencia, de la decisión más importante y de mayor calado dictada hasta la fecha por el Comité en materia de derecho de huelga en servicios esenciales: no solo revisa y matiza expresamente su propia jurisprudencia de 2006 y de 2022, sino que introduce por primera vez la distinción, tomada del derecho de la OIT, entre servicios esenciales "en sentido estricto" y servicios que no lo son, un criterio llamado a convertirse en el estándar de referencia para valorar la proporcionalidad de cualquier restricción al derecho de huelga en el conjunto de los Estados parte de la Carta.

Todo el análisis del Comité gira en torno a la lectura combinada de dos disposiciones: el artículo 6§4, que reconoce el derecho de trabajadores y empleadores a la acción colectiva, incluido el derecho de huelga, en caso de conflicto de intereses; y el artículo G, que permite restricciones a los derechos de la Carta únicamente si están *previstas por la ley*, persiguen un *fin legítimo* y son *necesarias en una sociedad democrática* para proteger los derechos de terceros, el interés público, la seguridad nacional, la salud pública o las buenas costumbres. El Comité recuerda su doctrina consolidada: solo caben restricciones como excepciones aplicables en circunstancias extremas, respondiendo a una *necesidad social imperiosa*, y únicamente resultan justificadas cuando la huelga supone una amenaza clara y actual para la vida, la salud o las libertades de las personas, no siendo suficientes las consideraciones puramente económicas u organizativas (cancelación de vuelos, escasez temporal de bienes, esperas más largas, etc.)—. Sobre esta base, el Comité examinó seis puntos, uno por cada alegación de USB.

Primero, la falta de un procedimiento específico para revisar en sustancia las decisiones de la Comisión de Garantía. USB sostenía que las decisiones de la *Commissione di garanzia* (autoridad administrativa independiente que supervisa la aplicación de la ley) carecen de un cauce de revisión judicial que entre en el fondo del asunto, limitándose los tribunales administrativos a un control de legalidad formal. El Comité constató que la Comisión de Garantía es un órgano compuesto por expertos independientes, con incompatibilidades claras (no pueden integrarla cargos políticos, sindicales o patronales), que publica sus decisiones y que estas sí pueden recurrirse ante la jurisdicción contencioso-administrativa, citando como ejemplo el caso en que el Consejo de Estado, en marzo de 2023, revocó una resolución previa y ordenó a la Comisión reevaluar su decisión sobre el distanciamiento de huelgas en el

transporte. La mayoría del Comité estimó que no había violación del artículo 6§4.

Segundo, la obligación de prestar servicios más allá de los "servicios mínimos" durante la huelga, que fue, en términos de razonamiento, el punto más desarrollado de la decisión. El Comité diferenció entre restringir la huelga en sectores genuinamente esenciales (lo que puede perseguir un fin legítimo) y la prohibición pura y simple en sectores definidos de forma extensiva, que no supera el test de proporcionalidad. Constató que la lista de "servicios esenciales" italiana, ampliada por la Ley n.º 182/2015 (que incorporó, por ejemplo, museos) y luego extendida en la práctica por la propia Comisión de Garantía (taxis, distribución de combustible, sanidad privada con fines terapéuticos, catering aeroportuario, servicios informáticos universitarios, comedores escolares), es excesivamente amplia y no está suficientemente justificada. Apoyándose en la distinción de la OIT (Comité de Libertad Sindical y CEACR) entre servicios esenciales "en sentido estricto" y servicios no esenciales, concluyó que muchos de los sectores añadidos no cumplen el estándar de que su interrupción ponga en riesgo la vida, la seguridad o la salud de la población. El Comité declaró por unanimidad que había violación del artículo 6§4.

Tercero, la obligación de indicar la duración de la huelga en el preaviso (mínimo 10 días). El Comité recordó que ya en sus Conclusiones de 2006 sobre Italia había señalado que exigir la notificación previa de la duración exacta de una huelga en servicios esenciales constituye una restricción excesiva, y reafirmó esa posición: la combinación entre la obligación de anunciar la duración, el preaviso mínimo de 10 días y la definición extremadamente amplia de "servicio esencial" convierte la exigencia en una restricción desproporcionada. La mayoría del Comité estimó que había violación del artículo 6§4.

Cuarto, la duración de los períodos de enfriamiento (*cooling-off*) y conciliación. USB alegaba que, sumando el preaviso (10-13 días) y los períodos de conciliación (hasta 20-21 días fijados por convenio colectivo), se superaba el límite de 30 días que el Comité había considerado excesivo en su jurisprudencia sobre la República Checa. El Comité distinguió el caso checo (donde 30 días era un mínimo antes de poder convocar la huelga) del italiano (donde 20-21 días es un máximo fijado por negociación colectiva, en la que los representantes de los trabajadores tuvieron oportunidad de negociar), y consideró que su jurisprudencia no fija un tope máximo absoluto, sino que exige solo una "duración razonable". La mayoría del Comité estimó que no había violación del artículo 6§4.

Quinto, la prohibición de huelgas tras una huelga previa ("distanciamiento objetivo") y en determinados períodos del año ("períodos excluidos"). El Comité fijó un criterio general: una prohibición temporal de huelgas puede ser legítima si busca evitar una disrupción excesiva del acceso a

servicios esenciales por razones de interés público (salud, seguridad, eventos de relevancia pública como elecciones), pero no puede equivaler a una prohibición general, debe estar limitada en el tiempo y el alcance, y no debe vaciar de contenido el derecho de huelga. El Comité había examinado antes esta cuestión en el procedimiento de informes (Conclusiones 2022, Italia) y la había considerado conforme; sin embargo, en el marco de esta reclamación colectiva recibió información adicional que le permitió advertir que estas reglas se aplican también a servicios que no son estrictamente esenciales, por lo que extendió aquí el mismo razonamiento del punto segundo. La mayoría del Comité estimó que había violación del artículo 6§4.

Sexto y último, la facultad del Prefecto y del Ministro de ordenar la vuelta al trabajo sin posibilidad de revisión de su ejercicio legítimo. El artículo 8 de la Ley n.º 146/1990 permite al Presidente del Consejo de Ministros (o ministro delegado) o al Prefecto ordenar, previa recomendación de la Comisión de Garantía o incluso por propia iniciativa en casos de "necesidad y urgencia", el retorno al trabajo cuando exista una amenaza grave e inminente para derechos protegidos constitucionalmente. El Comité constató que la norma establece condiciones específicas para el ejercicio de esta facultad, que debe ir precedida de un intento de conciliación, y que el decreto puede impugnarse ante el tribunal contencioso-administrativo competente, recordando además que en el procedimiento de informes (Conclusiones 2022, Italia) ya había considerado esta facultad conforme a la Carta. La mayoría del Comité estimó que no había violación del artículo 6§4.

En síntesis, el Comité declaró conforme a la Carta (no violación del artículo 6§4): la falta de un procedimiento específico de revisión sustantiva de las decisiones de la Comisión de Garantía; la duración de los períodos de enfriamiento y conciliación; y la facultad del Ministro o Prefecto de ordenar la vuelta al trabajo. Y declaró contrario a la Carta (violación del artículo 6§4): la exigencia de servicios mínimos en sectores que no son esenciales en sentido estricto; la obligación de indicar la duración de la huelga en el preaviso de 10 días; y el distanciamiento objetivo y los períodos excluidos, aplicados a la lista ampliada de servicios esenciales.

Frente a esta lectura mayoritaria, el voto particular discrepante de Carmen Salcedo Beltrán, al que se adhiere Olivier De Schutter, merece un examen aparte, pues no es una discrepancia periférica: comparte con la mayoría los tres hallazgos de violación, pero rechaza frontalmente los tres pronunciamientos de conformidad, con una arquitectura argumental propia. Si la decisión de la mayoría traza una línea divisoria entre "arquitectura institucional aceptable" y "definición de esencialidad excesiva", el voto discrepante viene a desmontar esa línea desde sus cimientos. Su punto de partida es una reivindicación casi programática del derecho de huelga: Salcedo Beltrán abre su voto reiterando, con cita y reproduciendo extractos de sus propios votos

anteriores en los asuntos *ETUC, FNV y CNV c. Países Bajos* (2024) y *EUROMIL c. Portugal* (2024), que la huelga no es una simple válvula de escape social, sino "un instrumento para regular la democracia" y "un derecho a transformar la ley". Esta no es retórica ornamental: es la clave de bóveda que explica por qué, a su juicio, el Comité debe aplicar un escrutinio mucho más estricto sobre cualquier mecanismo que limite su eficacia.

El primer y principal frente de respuesta del voto es el poder del Ministro y del Prefecto para ordenar la vuelta al trabajo, núcleo del desacuerdo. La miembro discrepante señala que la mayoría se conformó con comprobar que existe una vía de recurso judicial, sin preguntarse por su efectividad real. Denuncia, primero, una deficiencia estructural: la decisión final recae en un Ministro o un Prefecto, órganos del poder ejecutivo, que pueden actuar incluso por propia iniciativa, limitándose a "informar" después a la Comisión de Garantía; se confía así el cierre de un derecho fundamental a una autoridad que puede ser, en sus palabras, "juez y parte". Señala, segundo, la vaguedad de los conceptos habilitantes: expresiones como "necesidad y urgencia" o "amenaza grave e inminente" carecen de la precisión exigible cuando lo que está en juego es sacrificar un derecho de esta naturaleza, y advierte de una inconsistencia que la mayoría no aborda —el propio artículo 8 vincula esa amenaza a la interrupción de "servicios públicos" definidos en el artículo 1, la misma definición que el Comité ya calificó de "excesivamente amplia" en el punto sobre servicios mínimos de la decisión (§90)—, contradicción interna que a su juicio debería haber bastado para extender también aquí la declaración de violación. Aporta, tercero, una comparación con el precedente español: el Comité ha declarado repetidamente contrario a la Carta el artículo 10 del Real Decreto-ley 17/1977, que permite al Gobierno imponer un arbitraje obligatorio para poner fin a una huelga bajo condiciones que el propio Comité calificó de "vagas y generales"; si esas condiciones, más estrictas, pues exigen tres requisitos acumulativos y someten la decisión a un procedimiento arbitral, mecanismo que por definición presupone imparcialidad, fueron declaradas insuficientes, resulta "difícil de entender" que una potestad comparable, pero conferida lisa y llanamente a un Ministro o un Prefecto sin garantía alguna de imparcialidad, se considere conforme a la Carta. Y añade, cuarto, quizás el pasaje más elocuente del voto, el argumento del tiempo como negación de la justicia: la resolución de la Comisión de Garantía que impuso un intervalo de 20 días entre huelgas data de abril de 2018, y la sentencia del Consejo de Estado que la revirtió es de marzo de 2023, es decir, casi cinco años después[29].

[29] "Justice delayed is justice denied", escribe Salcedo Beltrán, apoyándose en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos sobre plazos razonables (recurso núm. 30979/96, *Frydlender v. France,* Sentencia TEDH 27 junio 2000, ECLI:CE:ECHR :2000:0627JUD003097996; recurso núm. 11891/85, *Vocaturo v. Italy*, Sentencia TEDH

El segundo frente del voto discrepante es la duración de los períodos de enfriamiento y conciliación, donde desmonta uno por uno los tres argumentos de la mayoría (§§95-96): cuestiona que la distinción entre "período mínimo" (caso checo) y "período máximo" (caso italiano) sea relevante, pues en su lectura de las Conclusiones sobre la República Checa el Comité nunca fundamentó su declaración de no conformidad en que el plazo fuera un mínimo, por lo que introducir esa distinción ahora sería una lectura selectiva del precedente; señala, como dato fáctico que la mayoría no habría ponderado, que la Comisión de Garantía italiana tiene la potestad de prorrogar unilateralmente la duración del procedimiento de conciliación más allá de los límites fijados en los convenios colectivos (art. 13.1.c), sin condiciones, límites ni reglas, discrecionalidad total que a su juicio constituye por sí misma una violación clara del artículo 6§4; y argumenta que, si el Comité ya consideró que el preaviso de 10 días combinado con la definición amplia de servicio esencial vulnera la Carta, la coherencia exigía examinar la duración global del período previo a la huelga, preaviso más conciliación, que en su opinión alcanza fácilmente el umbral de 30 días considerado excesivo. Cierra este bloque con una reflexión sobre la igualdad de armas: mientras Prefectos, el Presidente del Consejo de Ministros, Ministros y la Comisión de Garantía disponen de amplias facultades discrecionales, no existe una prerrogativa equivalente en favor de las organizaciones convocantes de la huelga, y cita, a modo de contraste, la legislación sueca (Ley 1976:580), que exige un preaviso de solo siete días laborables, susceptible de dispensa ante un "impedimento válido" —fórmula que, señala, podría interpretarse en beneficio de la eficacia estratégica de la huelga—. En síntesis, el voto discrepante no cuestiona la legitimidad de que existan restricciones al derecho de huelga en servicios esenciales, sino la disposición de la mayoría a aceptar como suficiente un control formal (existencia de un recurso judicial) allí donde, a su juicio, la Carta exige un control sustantivo y efectivo (rapidez, imparcialidad, proporcionalidad real de los plazos); es, en el fondo, una llamada a que el Comité aplique con el mismo rigor en todos los puntos el estándar que sí aplicó en el punto de la definición de "servicio esencial".

---

24 mayo 1991, ECLI:CE:ECHR:1991:0524JUD001189185; recurso núm. 12460/86, *Ruotolo v. Italy,* sentencia TEDH 27 febrero 1992, ECLI:CE:ECHR:1992:0227JUD001246086); para la disidencia, verificar la mera existencia formal de un recurso, sin analizar su celeridad y eficacia práctica, traiciona el propósito de la Carta como instrumento de protección "no meramente teórica, sino efectiva" (*International Commission of Jurists* (*ICJ)* contra Portugal, reclamación colectiva n.º 1/1998, decisión sobre el fondo de 9 de septiembre de 1999). La respuesta doctrinal ha indicado, entre otros aspectos, que la decisión, en los puntos en los que no determina la existencia de violación, conlleva que el derecho de huelga es un derecho sin recursos, y que se produce una ruptura entre la protección y la infraestructura judicial que interviene posteriormente (Golia, 2026).

Estudios de Deusto. Revista de Derecho Público
© Universidad de Deusto • ISSN 0423-4847 • ISSN-e 2386-9062
https://doi.org/10.18543/ed.3754 • http://www.revista-estudios.deusto.es/

En conclusión, la decisión en *USB c. Italia* confirma una línea ya consolidada en la jurisprudencia del CEDS: los Estados conservan un margen legítimo para regular el ejercicio del derecho de huelga en servicios esenciales, pero ese margen se agota cuando la definición de "esencialidad" se extiende más allá de lo que realmente pone en riesgo la vida, la salud o la seguridad de la población. El caso italiano ilustra cómo una arquitectura institucional en apariencia equilibrada, autoridad independiente, control judicial disponible, facultades excepcionales del ejecutivo, puede, pese a ello, producir un efecto acumulativo desproporcionado sobre el derecho de huelga cuando su ámbito de aplicación se ha ido ensanchando progresivamente a través de reformas legislativas y de la práctica administrativa. El voto discrepante añade una capa adicional de interés: plantea, de forma muy argumentada, que la verificación de la existencia formal de vías de recurso no basta para satisfacer el estándar de efectividad que la Carta exige, y que el tiempo de respuesta de la justicia, y no solo su disponibilidad, es, en sí mismo, un elemento de conformidad o no conformidad con el artículo 6§4. Se trata de un argumento con proyección más allá de este caso concreto, y que previsiblemente reaparecerá en futuras reclamaciones relativas al derecho de huelga ante el Comité.

Por todo ello, *USB c. Italia* está llamada a convertirse en una decisión de referencia del CEDS en materia de derecho de huelga en servicios esenciales: es la primera vez que el Comité fija un criterio claro, el de la esencialidad "en sentido estricto", para depurar listas nacionales de servicios esenciales excesivamente amplias, la primera vez que se pronuncia sobre el distanciamiento objetivo y los períodos excluidos, y la primera vez que revisa a la baja una conclusión de conformidad previamente adoptada en el procedimiento de informes (Conclusiones 2022, Italia) a la luz de una reclamación colectiva. Por su alcance doctrinal, por el número de cuestiones inéditas que resuelve y por la profundidad del debate interno que refleja, visible en la división de los votos y en la extensión y contundencia del voto discrepante, esta decisión se perfila como un precedente obligado para cualquier análisis futuro, tanto de Italia como de otros Estados parte, sobre los límites del derecho de huelga en los servicios esenciales.

IV. REFLEXIONES CONCLUSIVAS

El derecho de huelga atraviesa en la actualidad una paradoja que define su arquitectura jurídica contemporánea: mientras su reconocimiento como manifestación inherente de la libertad sindical alcanza una consolidación sin precedentes en el plano internacional, como acaba de confirmar la Opinión Consultiva de la Corte Internacional de Justicia sobre el Convenio núm. 87 de la OIT, su ejercicio efectivo se ve sistémicamente socavado por una multiplicidad de restricciones que desnaturalizan su contenido esencial. Esta

Estudios de Deusto. Revista de Derecho Público
© Universidad de Deusto • ISSN 0423-4847 • ISSN-e 2386-9062
https://doi.org/10.18543/ed.3754 • http://www.revista-estudios.deusto.es/

tensión entre la garantía formal y la restricción material constituye el eje vertebrador del presente estudio e impone, en términos conclusivos, una reconsideración dogmática y política del estatuto de la huelga en los ordenamientos democráticos. La convergencia multinivel, representada principalmente por la OIT y el Consejo de Europa, ya no admite una lectura restrictiva del derecho en abstracto; sin embargo, el análisis pormenorizado de la práctica estatal y de la evolución reciente de los órganos de control revela que la verdadera batalla se libra en el terreno de los límites, de su intensidad y de su proporcionalidad.

El diagnóstico que emerge del sistema de supervisión de la Carta Social Europea, particularmente de las conclusiones de 2025, resulta especialmente preocupante al evidenciar una crisis general de la efectividad del derecho de huelga. La ausencia de conclusiones de conformidad en el ciclo examinado no constituye un mero dato estadístico, sino la radiografía de una desviación estructural: los Estados persisten en la utilización de prohibiciones absolutas para categorías enteras de trabajadores (funcionarios públicos, policías, personal militar) sin la necesaria individualización de funciones que exige el artículo G de la Carta. Asimismo, la extensión indiscriminada del concepto de servicios esenciales y la fijación de servicios mínimos desproporcionados o unilateralmente impuestos por el empleador o la administración configuran restricciones que, aunque formalmente no supriman el derecho, lo vacían de contenido hasta reducirlo a una facultad meramente nominal. En este sentido, la lógica de la seguridad y la continuidad administrativa ha terminado por predominar sobre la lógica de la negociación colectiva y la libertad sindical, olvidando que el artículo 6§4 de la Carta Social Europea no protege una huelga simbólica o inocua, sino un instrumento de presión colectiva esencial para la negociación y la corrección de la asimetría estructural del poder laboral.

Junto a lo anterior, la judicialización creciente del conflicto colectivo, mediante *injunctions*, medidas cautelares y controles de oportunidad que operan como filtros previos a la huelga, introduce una incertidumbre que desincentiva el ejercicio del derecho y desplaza el centro de gravedad del conflicto desde la autonomía de las partes hacia la intervención del poder judicial o administrativo. Si bien el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha construido históricamente una protección del derecho de huelga a partir del artículo 11 del Convenio, pronunciamientos recientes como el de la Gran Sala en *Humpert y otros v. Germany* y las decisiones de inadmisibilidad en *Kaya* y *Feza Almaz* señalan una inflexión restrictiva que amplía indebidamente el margen de apreciación estatal, particularmente en lo relativo a los funcionarios públicos y a las huelgas de carácter político-social. Frente a esta tendencia, el Comité Europeo de Derechos Sociales ha mantenido, al menos en su discurso formal, un estándar más exigente, aunque las últimas decisiones sobre el fondo, como la relativa a los Países Bajos, muestran una cierta

Estudios de Deusto. Revista de Derecho Público
© Universidad de Deusto • ISSN 0423-4847 • ISSN-e 2386-9062
https://doi.org/10.18543/ed.3754 • http://www.revista-estudios.deusto.es/

ambivalencia al validar marcos jurisprudenciales abiertos que, en la práctica, pueden derivar en una discrecionalidad judicial incompatible con la previsibilidad exigible a los derechos fundamentales. La decisión USB c. Italia (2025) introduce, en cambio, un criterio más exigente en un punto esencial: solo pueden restringirse mediante servicios mínimos los sectores esenciales en sentido estricto, es decir, aquellos cuya interrupción pone en riesgo la vida, la seguridad o la salud de la población. Con ello el Comité ofrece un parámetro para depurar listas nacionales de servicios esenciales excesivamente amplias. Sin embargo, la misma decisión acepta como conformes, por mayoría, el control judicial a posteriori de las decisiones de la autoridad de garantía, la duración de los períodos de conciliación y la facultad del ejecutivo de ordenar la vuelta al trabajo. Esta combinación de rigor sustantivo y deferencia procedimental, que el voto discrepante cuestiona al subrayar que la rapidez y la imparcialidad de la tutela forman parte de su efectividad, anticipa uno de los debates futuros más relevantes.

En última instancia, el derecho de huelga no puede comprenderse como una mera concesión reguladora o como un privilegio susceptible de ser anulado por razones de mera conveniencia económica o de continuidad administrativa. Su fundamento reside en su condición de institución democrática, de expresión de la dignidad en acción y de corolario indispensable de la libertad sindical y la negociación colectiva, en línea con el trípode del diálogo social que formuló el voto particular en el asunto ETUC, FNV y CNV c. Países Bajos y que la Opinión Consultiva de la CIJ, al afirmar que la huelga forma parte de la libertad sindical, viene a apuntalar en lo esencial. Por ello, cualquier restricción debe someterse a un control estricto de proporcionalidad, entendida no como una fórmula retórica, sino como la exigencia de que la limitación sea excepcional, esté prevista por ley con precisión, persiga un fin legítimo cualificado y, sobre todo, no exista una alternativa menos gravosa, como la negociación de servicios mínimos diferenciados, que preserve simultáneamente el derecho de huelga y los intereses públicos concurrentes. La proliferación de regímenes que sustituyen la lógica de servicios mínimos por la de prohibiciones genéricas, o que confieren al empleador o al ejecutivo la potestad de determinar unilateralmente el alcance de la huelga, quebranta el equilibrio esencial entre libertad y restricción.

De lo expuesto se deriva que el derecho de huelga en Europa se encuentra en una encrucijada decisiva. O bien los Estados asumen el compromiso de revisar sus marcos normativos para ajustarlos a los estándares internacionales de proporcionalidad y necesidad en una sociedad democrática, eliminando prohibiciones absolutas no individualizadas y reconduciendo la determinación de servicios mínimos hacia la negociación colectiva o el arbitraje imparcial, o bien este derecho fundamental, aunque proclamado en los tratados, seguirá siendo una promesa incumplida para millones de

Estudios de Deusto. Revista de Derecho Público
© Universidad de Deusto • ISSN 0423-4847 • ISSN-e 2386-9062
https://doi.org/10.18543/ed.3754 • http://www.revista-estudios.deusto.es/

trabajadores. La protección efectiva de la huelga no es, en definitiva, una opción política contingente, sino una exigencia inherente al Estado social y democrático de Derecho, cuya vigencia depende de que se preserve su capacidad real de influir en las condiciones de trabajo y de vida de quienes la ejercen.

V. REFERENCIAS

Adrián Arnaiz, A. (2008). "Viking" y "Laval" (2007) y "Ruffert" y "Comisión C. Luxemburgo" (2008) y la prevención del dumping social en la Unión Europea". *Revista Información Laboral-Jurisprudencia*, n.º 7: 2-13.

Arato, J. y Uriburu, J. (2026). "Treaty Interpretation in the ICJ's Opinion on the Right to Strike". *Blog of the European Journal of International Law*, May 28. https://www.ejiltalk.org/treaty-interpretation-in-the-icjs-opinion-on-the-right-to-strike/

Arufe Varela, A. (2018). "Los artículos 5 y 6 de la Carta Social Europea ante el Derecho español". *Revista del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social*, n.º 137: 247-271.

Bellace, J. (2018). "ILO Convention no. 87 and the right to Strike in an era of global trade". *Comparative Labor Law & Policy Journal*, n.º 3: 101-137.

Carril Vázquez, X. M. (2021). "La doctrina del Comité Europeo de Derechos Sociales acerca del incumplimiento por España de derechos laborales elementales regulados en la Carta Social Europea". *Revista de Trabajo y Seguridad Social, CEF*, n.º 460: 147-174. https://doi.org/10.51302/rtss.2021.2438

Chatzilaou, K. (2023). "Article 6: The Right to Bargain Collectively". En Nivard, C. (Ed) *The European Social Charter: A Commentary*. Vol. 2, *Preamble, Part I and Part II (Articles 1 to 10)*. Boston: Brill Nijhoff. https://doi.org/10.1163/9789004434066_009

Cornell, A. B. y Dukes, R. (2025). "Strikes and the struggle for democracy". *Comparative Labor Law & Policy Journal*, 45(2): 288-312. https://doi.org/10.60082/2819-2567.1037

Delmas, B. (2018). "Le droit collectif au sein des forces armées, renforcé par le Comité européen des droits sociaux". *Revue du droit du travail*, núm. 7-8 : 535-538.

Elkin, N. (2026). "La opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia sobre el derecho de huelga y su impacto en España (notas personales)". *Brief AEDTSS*. https://www.aedtss.com/la-opinion-consultiva-de-la-corte-internacional-de-justicia-sobre-el-derecho-de-huelga-y-su-impacto-en-espana-notas-personales/

Fita Ortega, F. (2026). "Los principios de la OIT en torno al derecho de huelga". Cielo Laboral, disponible en https://www.cielolaboral.com/wp-content/uploads/2026/01/fita_noticias_cielo_n1_2026.pdf

Gamonal, C. S. (2025). "Dignity and the right to strike". *Comparative Labor Law & Policy Journal*, 45(2): 264-287. https://doi.org/10.60082/2819-2567.1036

Golia, A. (2026). "Neutralised (Right to) Strike: The European Committee of Social Rights on the Right to Strike in Italy*", VerfBlog,* 4/15, https://verfassungsblog.de/neutralised-right-to-strike/, https://doi.org/10.59704/b636f862d78f0373.

González Ortega, S. (2018). "El derecho de huelga: un derecho fundamental acorralado". *RTSS.CEF*, núm. 418: 17-42. https://doi.org/10.51302/rtss.2018.1706.

Jimena Quesada, L. (2006). "Retos pendientes del Estado social español: en especial, la ratificación de la Carta Social Europea revisada de 1996". *Nuevas Políticas Públicas*, núm. 2: 40-71.

Jimena Quesada, L. (2011a). "Crónica de la jurisprudencia del Comité Europeo de Derechos Sociales 2011". *Revista Europea de Derechos Fundamentales*, núm. 18: 329-352.

Jimena Quesada, L. (2011b). "La jurisprudencia europea sobre derechos sociales". *Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México*, serie doctrina jurídica, núm. 615: 281-311, accesible en http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3063/13.pdf.

Jimena Quesada, L. y Tomás Mallén, B. (2007). "Hacia un estándar europeo común de igualdad: la contribución del Comité Europeo de Derechos Sociales", *Revista de Derecho Político,* núm. 68: 339-359. https://doi.org/10.5944/rdp.68.2007.9018

Kresal, B. (2022). "Collective Bargaining for Platform Workers and the European Social Charter". En Miranda Boto, J. M. and Brameshuber, E. (Ed.). *Collective bargaining and the gig economy: A traditional tool for new business models.* New York: Hart Publishing.

Makarenko, O. Y., N. A. Makarenko, H. M. Ustinova-Boychenko, I. V. Panova y V. A. Doroshenko (2025). "Application of alternative methods for resolving labor disputes at industrial enterprises under Martial Law". *Content*, n.º 3. https://doi.org/10.33271/nvngu/2025-3/201 https://www.nvngu.in.ua/index.php/en/archive/on-the-issues/1923-2025/content-3-2025/7243-201

Marinelli, F. (2026). "Beyond the Right to Strike: What the International Court of Justice Advisory Opinion Means for International Labour Law", *Blog della Società italiana di Diritto internazionale e di Diritto dell'Unione europea*, 8 Luglio. https://www.sidiblog.org/2026/07/08/beyond-the-right-to-strike-what-the-international-court-of-justice-advisory-opinion-means-for-international-labour-law/

Monereo Pérez, J. L. (2022). "La garantía de los derechos sociales en la Carta Social Europea como 'Constitución Social' de la Europa amplia". *Revista Crítica de Relaciones de Trabajo*, núm. 4, accesible en https://revista.laborum.es/index.php/revreltra/article/view/622. https://doi.org/10.51302/rtss.2021.2434

Monereo Pérez, J.L. (2024). "Huelga y procedimientos de solución de conflictos". *Lex Social, Revista De Derechos Sociales*, 14 (2): 1-123. https://doi.org/10.46661/lexsocial.11056

Monereo Pérez, J. L. y Tomás Jiménez, N. (2017). "Derecho de huelga (artículo 6 de la Carta Social Europea)". En Monereo Atienza, C. y Monereo Pérez, J.L. (Dirs.), *La garantía multinivel de los derechos fundamentales en el Consejo de Europa*. Granada: Comares.

Nolan, A (2023). "Human rights and the cost-ofliving crisis". *Netherlands Quarterly of Human Rights* vol. 41(1): 2-13. https://doi.org/10.1177/09240519231156060

Novitz, T. (2026). « Preserving and Enhancing the International Right to Strike », *Diritto del lavoro OPEN Labour Law,* 2.

Novitz, T., Fitzpatrick, K. y Vogt, J. (2025). "The enduring relevance of the right to strike: Arguments for further legal protection and regulatory reform". *Comparative Labor Law & Policy Journal*, 45(2): 252-262. https://doi.org/10.60082/2819-2567.1035

Nugraha, I. Y. (2024). "Defusing a Brewing Conflict with the Constitution: Humpert and Others v Germany, Procedural Rationality, and the Right of Civil Servants to Strike". *Strasbourg Observers*. 6 February.

Olsson, P. H. y McCrystal, S. (2025). "Balancing the right to strike and other public interests: The importance of the status of the right to strike". *Comparative Labor Law & Policy Journal*, 45(2): 315-341. https://doi.org/10.60082/2819-2567.1038

Rojo Torrecilla, E. (2023). "¿Puede prohibirse el derecho de huelga sin que quede afectado el de libertad sindical? Aceptación de esta tesis por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos para todos los funcionarios públicos en Alemania (16 a favor, 1 voto particular radicalmente discrepante y 1 voto concurrente). Notas críticas a la importante sentencia de 14 de diciembre de 2023 (demanda núm. 59433/18 y otras)", 21 de diciembre, Blog El nuevo y cambiante mundo del trabajo. Una mirada abierta y crítica a las nuevas realidades laborales, disponible en http://www.eduardorojotorrecilla.es/2023/12/puede-prohibirse-el-derecho-de-huelga.html

Rojo Torrecilla, E. (2024). "ROJO TORRECILLA, Eduardo, "Derecho de huelga. Sobre la interpretación del art. 6.4 y del art G de la Carta Social Europea. A propósito de la Decisión del Comité Europeo de Derechos Sociales de 23 de julio de 2024 (con un voto particular discrepante)", 26 de julio, Blog El nuevo y cambiante mundo del trabajo. Una mirada abierta y crítica a las nuevas realidades laborales, disponible en http://www.eduardorojotorrecilla.es/2024/07/derecho-de-huelga-sobre-la.html

Salas Porras, M. (2016). "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". *Estudios financieros. Revista de trabajo y seguridad social: Comentarios, casos prácticos: recursos humanos*, núm. 399: 205-208. https://doi.org/10.51302/rtss.2016.2118

Salcedo Beltrán, C. (2020). "El procedimiento de reclamaciones colectivas: paradigma del constitucionalismo y la justicia social (*nullum ius sine actione*)". *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, núm. 57: 195-271.

Salcedo Beltrán, C. y Jimena Quesada, L. (2022). "Carta Social Europea, despido y control de convencionalidad: la odisea por alcanzar el reconocimiento de los derechos y sus garantías navegando en las procelosas aguas de las instancias superiores (*excusatio non petita*…)". *Lex Social: Revista de Derechos Sociales*, vol. 12(1), 616-624. https://doi.org/10.46661/lexsocial.7257

Sciarra, S. (2008). "Viking y Laval: huelga, convenio colectivo y libertades fundamentales en el Mercado Europeo". *Relaciones Laborales*, núm. 15 : 137-158.

Supiot, A. (2001). "Revisiter les droits d'action collective". *Droit Social*, núm. 7/8.

Supiot, A. (2024). "Vers un droit international de la grève?". *Le Monde Diplomatique*.

Tomás Mallén, B. (2007). "El derecho a una buena administración. Nuevos perfiles de una vieja aspiración ciudadana". En Peces-Barba Martínez, G. y otros

(Coords.), *Historia de los Derechos Fundamentales*, Tomo IV (Siglo XX), Volumen VI, Libro III. Madrid, Dykinson.

Valdés Dal-Ré, F. (2002). "Derecho de huelga e interés comunitario: los criterios de solución de un conflicto entre derechos fundamentales". En *La democracia constitucional: estudios en homenaje al profesor Francisco Rubio Llorente*, vol. 1. Madrid: Congreso de los Diputados. https://doi.org/10.63601/bcesmpu.2003.n8.27-50

Vogt, J., Bellace, J., Compa, L., Ewing, K. D., Hendy, J., Lörcher, K. y Novitz, T. (2020). *The Right to Strike in International Law*. Chicago: Hart Publishing. https://doi.org/10.5040/9781509933587

Zhou, Y. (2025). "Missing from Right to Strike? The ILO's Committee of Experts in Controversy". *Industrial Law Journal*, volume 54, Issue 3: 663-692. https://doi.org/10.1093/indlaw/dwaf023