

PROYECTO DE DICTAMEN MOTIVADO DE LA COMISIÓN MIXTA PARA LA UNIÓN EUROPEA SOBRE LA APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD POR LA PROPUESTA DE REGLAMENTO DEL CONSEJO SOBRE EL EJERCICIO DEL DERECHO A ADOPTAR MEDIDAS DE CONFLICTO COLECTIVO EN EL CONTEXTO DE LA LIBERTAD DE ESTABLECIMIENTO Y LA LIBRE PRESTACIÓN DE SERVICIOS (TEXTO PERTINENTE A EFECTOS DEL TÍTULO I) [COM (2012) 130 FINAL] [2012/0064 (APP)] {SWD (2012) 63} {SWD (2012) 64}.

Presentado por el ponente nombrado el 17/04/2012, D. Ramón Jáuregui Atondo (Diputado por Araba/ Álava, GS).

Rechazado por la Comisión Mixta para la Unión Europea el 08/05/2012

ANTECEDENTES

A. El Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, anejo al Tratado de Lisboa de 2007, en vigor desde el 1 de diciembre de 2009, ha establecido un procedimiento de control por los Parlamentos nacionales del cumplimiento del principio de subsidiariedad por las iniciativas legislativas europeas. Dicho Protocolo ha sido desarrollado en España por la Ley 24/2009, de 22 de diciembre, de modificación de la Ley 8/1994, de 19 de mayo. En particular, los nuevos artículos 3 j), 5 y 6 de la Ley 8/1994 constituyen el fundamento jurídico de este informe.

B. La Propuesta de Reglamento del Consejo sobre el ejercicio del derecho a adoptar medidas de conflicto colectivo en el contexto de la libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios ha sido aprobada por la Comisión Europea y remitida a los Parlamentos nacionales, los cuales disponen de un plazo de ocho semanas para verificar el control de subsidiariedad de la iniciativa, plazo que concluye el 22 de mayo de 2012.

C. La Mesa y los Portavoces de la Comisión Mixta para la Unión Europea, el 17 de abril de 2012, adoptaron el acuerdo de proceder a realizar el examen de la iniciativa legislativa europea indicada, designando como ponente al Diputado D. Ramón Jáuregui Atondo, y solicitando al Gobierno el informe previsto en el artículo 3 j) de la Ley 8/1994.

D. Se ha recibido informe del Gobierno, así como escritos de las Cortes de Aragón, del Parlamento Vasco y de las Cortes de Castilla y León. En ninguno de ellos se cuestiona el respeto del principio de subsidiariedad por la iniciativa legislativa europea examinada.

E. El informe remitido por el Gobierno realiza una valoración positiva de la iniciativa, al subrayar que la misma garantiza el derecho de huelga en el marco del mercado interior sin afectar al ejercicio de los derechos fundamentales reconocidos en los Estados miembros. Se afirma también que el principio de subsidiariedad queda salvaguardado pues la conciliación del derecho a adoptar medidas de conflicto colectivo

con la libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios requiere de una actuación en el ámbito de la Unión Europea.

No obstante, el informe del Gobierno también alerta de las posibles implicaciones de largo alcance de la que parece desprenderse la subordinación del ejercicio del derecho de huelga al ejercicio de las libertades económicas de libre establecimiento y libre prestación de servicios, sin preverse la adecuada y necesaria convivencia de las referidas libertades económicas con el ejercicio de acciones de protesta por los trabajadores. Asimismo, afirma que se deben valorar las implicaciones del contenido del artículo 2 en el ordenamiento constitucional español al ser el derecho de huelga un derecho fundamental que además no puede ser regulado a nivel europeo por prohibirlo el artículo 153 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

F. El informe remitido por las Cortes de Castilla y León considera que la propuesta da cumplimiento al principio de subsidiariedad porque aclara la forma en que se deben conciliar las libertades económica establecidas en el Tratado con el derecho de ejercer medidas de conflicto colectivo en caso de situaciones con implicaciones transfronterizas, hecho que únicamente puede lograrse a través de una acción comunitaria.

G. La Comisión Mixta para la Unión Europea, en su reunión celebrada el 8 de mayo de 2012, aprobó el presente

INFORME

1.- El artículo 5.1 del Tratado de la Unión Europea señala que *“el ejercicio de las competencias de la Unión se rige por los principios de subsidiariedad y proporcionalidad”*. De acuerdo con el artículo 5.3 del mismo Tratado, *“en virtud del principio de subsidiariedad la Unión intervendrá sólo en caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel central ni a nivel regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión.”*

2. La propuesta legislativa analizada se basa en el artículo 352 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Éste establece que *“Cuando se considere necesaria una acción de la Unión en el ámbito de las políticas definidas en los Tratados para alcanzar uno de los objetivos fijados por éstos, sin que se hayan previsto en ellos los poderes de actuación necesarios a tal efecto, el Consejo adoptará las disposiciones adecuadas por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa aprobación del Parlamento Europeo. Cuando el Consejo adopte dichas disposiciones con arreglo a un*

procedimiento legislativo especial, se pronunciará también por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa aprobación del Parlamento Europeo.”

3. En este sentido, debe tenerse en cuenta que la libre circulación de personas, servicios y capitales, regulada en el Título IV de la Primera Parte del TFUE, constituye parte del núcleo del proceso de integración europeo. Así lo ha declarado de forma reiterada la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, desde la célebre Sentencia de 15 de julio de 1964, asunto *Costa c. ENEL*, hasta las más recientes Sentencias de 30 de noviembre de 2005, asunto *Aydinli* o 18 de enero de 2007, asunto *Comisión/Reino de Suecia*.

4. Por otra parte, los Tratados constitutivos de la Unión Europea imponen el deber de que, en todas las políticas que se lleven a la práctica por las instituciones comunitarias, se tenga en cuenta el logro de un nivel adecuado de protección social que garantice el bienestar de todos los ciudadanos. Así, el artículo 11 del TFUE dispone que “En la definición y ejecución de sus políticas y acciones, la Unión tendrá en cuenta las exigencias relacionadas con la promoción de un nivel de empleo elevado, con la garantía de una protección social adecuada, con la lucha contra la exclusión social y con un nivel elevado de educación, formación y protección de la salud humana”. El artículo 3 del TUE dispone que “La Unión combatirá la exclusión social y la discriminación y fomentará la justicia y la protección sociales, la igualdad entre mujeres y hombres, la solidaridad entre las generaciones y la protección de los derechos del niño. La Unión fomentará la cohesión económica, social y territorial y la solidaridad entre los Estados miembros”. Y el artículo 28 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, que tiene el mismo valor que los Tratados conforme a lo dispuesto por el artículo 6 del TUE, establece que “Los trabajadores y los empresarios, o sus organizaciones respectivas, de conformidad con el Derecho comunitario 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.”

5. El objeto de la presente propuesta de Reglamento, de acuerdo con su artículo 1, es el de establecer las normas y principios generales aplicables a escala de la Unión en lo que respecta al ejercicio del derecho fundamental a adoptar medidas de conflicto colectivo en el contexto de la libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios. En la propuesta se establece que el ejercicio de la libertad de establecimiento deberá respetar el ejercicio del derecho a adoptar medidas de conflicto colectivo, y que este último deberá respetar, a su vez, la libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios reconocidos en los Tratados. Además, la propuesta facilita el establecimiento de mecanismos extrajudiciales de resolución de conflictos y fija mecanismos de alerta entre los Estados miembros siempre que se produzcan actos o circunstancias graves que afecten al ejercicio efectivo de la libertad de establecimiento o la libre prestación de servicios y puedan perturbar seriamente el buen funcionamiento del mercado interior,

causar un grave perjuicio a su sistema de relaciones laborales o crear una profunda agitación social en su territorio o en el territorio de otros Estados miembros.

6. El cumplimiento del principio de subsidiariedad por parte de una iniciativa requiere que ésta verse sobre una competencia compartida entre la Unión Europea y los Estados miembros. En el presente caso, el artículo 3 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea reconoce a la Unión Europea la competencia compartida en el ámbito del mercado interior y “la política social, en los aspectos definidos en el presente Tratado”. No obstante, el artículo 153 del TFUE, que es la base jurídica de la presente propuesta de Reglamento, dispone que “Las disposiciones del presente artículo no se aplicarán a las remuneraciones, al derecho de asociación y sindicación, al derecho de huelga ni al derecho de cierre patronal”. Son, pues, los mismos Tratados constitutivos los que excluyen de forma expresa que la Unión Europea disponga de competencias para regular el derecho de huelga.

7. Cuestión distinta a la anterior es que, en la regulación que hagan los Estados miembros de los conflictos colectivos, éstos puedan ignorar las obligaciones contraídas en los Tratados constitutivos. Es evidente que no cabe que un Estado ejerza sus competencias al margen de los compromisos asumidos en el marco de la Unión Europea. Sin embargo, que un Tratado reconozca la existencia de deberes relativos al respeto del mercado interior no otorga automáticamente a la Unión Europea la competencia para regular todos los aspectos relacionados con ese deber. Y ello resulta especialmente cierto en un campo como el del derecho de huelga, en el que el TFUE excluye de forma expresa e inequívoca la acción de las instituciones comunitarias.

8. En este sentido se ha expresado el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en su Sentencia de 11 de diciembre de 2007, asunto *Viking Line*, que reconoce la existencia de un deber de los Estados miembros de respetar el Derecho comunitario en relación con la libre circulación de personas, capitales y bienes pero que en ningún caso reconoce la existencia de un título competencial de las instituciones comunitarias para entrar a regular el derecho de huelga.

9. Dadas las limitaciones competenciales que tiene la Unión Europea en relación con el derecho de huelga, se hace especialmente inapropiada la elección del Reglamento como vehículo normativo para la presente propuesta. El Reglamento, de directa aplicación en todos los Estados miembros desde su entrada en vigor, puede causar importantes disfunciones en la medida en que debe ser aplicado en el contexto de legislaciones laborales que no son homogéneas entre sí. Si bien hubiera supuesto también una violación del artículo 153.5 TFUE, la elección de una Directiva habría resultado mucho menos invasiva, pues habría permitido a los Estados miembros una labor de adaptación a sus ordenamientos jurídicos nacionales que habría minimizado o al menos limitado los problemas derivados de la aplicación de esta disposición dictada al margen de los límites competenciales de la Unión.

10. Si bien los elementos de juicio expuestos son en sí mismos suficientes para emitir un dictamen relativo al cumplimiento del principio de subsidiariedad, es preciso realizar un breve análisis del contenido de la propuesta de Reglamento y los efectos que ésta podría tener en los ordenamientos jurídicos nacionales. El elemento central de la iniciativa no es otro que el de poner en un plano de igualdad la libertad de circulación en el contexto del mercado único y el derecho fundamental a adoptar medidas de conflicto colectivo.

11. Es el parecer de esta Comisión Mixta para la Unión Europea que no puede pretender equipararse el valor jurídico del mercado interior y los derechos fundamentales de los ciudadanos europeos. No sólo porque la Constitución española (al igual que la de la mayoría de los Estados de la Unión) otorga a los derechos fundamentales una posición mucho más preeminente, sino porque entre los propios principios fundamentales sobre los que se asienta el Derecho de la Unión Europea está el de proteger los derechos de los ciudadanos sobre cualquier otra consideración. Esta realidad constituye uno de los grandes consensos sobre los que se asienta el proceso de integración europeo, no encontrando sin embargo un adecuado reflejo en esta propuesta de Reglamento.

12. La igualación de ambas figuras jurídicas puede traer además amplios problemas prácticos. Afirmar sin más que la libertad de establecimiento deberá respetar el derecho a adoptar medidas de conflicto colectivo y que este último deberá respetar, a su vez, la libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios no resuelve ninguno de los problemas que pueden plantearse. Resulta evidente que el derecho de huelga y el total desarrollo del mercado interior pueden llegar a colisionar en determinadas circunstancias. Exigir sin más que esa colisión no se produzca podría llevar a la absurda situación de que ni el mercado interior ni el derecho de huelga pudieran ejercerse en su integridad por temor a afectarse recíprocamente.

13. Tampoco la iniciativa justifica suficientemente en qué medida se encuentra motivado desde el punto de vista competencial que la Unión Europea pueda intervenir en los mecanismos de resolución de disputas laborales, un campo en el que tampoco cuenta con ninguna base jurídica para dictar disposiciones. Aunque esta Comisión Mixta valora positivamente su apuesta por los mecanismos de resolución extrajudiciales, debe alertar que esta resolución puede tener un difícil encaje en los ordenamientos jurídicos laborales de algunos Estados de la Unión. Una dificultad que viene dada, como se expresaba anteriormente, por ser éste un campo no sujeto a la armonización comunitaria por los Tratados constitutivos.

14. Por último, el mecanismo de alerta no se encuentra lo bastante desarrollado en la propuesta de Reglamento como para que pueda emitirse un juicio sobre el mismo. El deber de comunicar a los demás Estados miembros y a la Comisión Europea la aparición de circunstancias que puedan poner en peligro el ejercicio efectivo de la

libertad de establecimiento o la libre prestación de servicios y puedan perturbar seriamente el buen funcionamiento del mercado interior es un deber que ya existía con anterioridad derivado del principio de lealtad institucional entre los Estados miembros de la Unión. Tampoco existen en este sentido nuevas aportaciones que justifiquen la presente propuesta de Reglamento.

15. El contenido de esta iniciativa pone de manifiesto la necesidad de unificar los principios básicos del Derecho Laboral entre los Estados miembros de la Unión Europea. No es posible desarrollar verdaderamente un mercado interior si no se logra una homogeneización de las legislaciones nacionales en un campo tan básico como las relaciones laborales. De lo contrario se estará incentivando la aparición del conocido como “dumping social” entre los Estados de la Unión, que beneficiaría a aquellas economías que otorgaran un menor nivel de protección a sus trabajadores. Sólo en un contexto de unificación de los ordenamientos jurídicos laborales puede una propuesta de Reglamento como la que remite el Consejo tener cabida, pues de lo contrario se corre el riesgo de adoptar instrumentos normativos ajenos a los principios de las legislaciones nacionales que logren fines distintos a los propuestos.

16. De todo lo anterior se desprende que, antes de que las instituciones comunitarias puedan adoptar un Reglamento que regule un aspecto tan esencial del derecho de huelga como el de sus relaciones con el mercado interior, es preciso que se produzca una previa atribución competencial en ese sentido. Y esa reforma de los Tratados requiere que se alcance un acuerdo previo entre todos los Estados miembros acerca del modelo de relaciones laborales que se desea en la Unión Europea. De lo contrario, seguirán existiendo en la Unión modelos radicalmente dispares de legislaciones laborales que no pueden ser el contexto adecuado de recepción de propuestas de Reglamento como la que remite ahora el Consejo.

CONCLUSIÓN

Por los motivos expuestos, la Comisión Mixta para la Unión Europea entiende que la Propuesta de Reglamento del Consejo sobre el ejercicio del derecho a adoptar medidas de conflicto colectivo en el contexto de la libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios no es conforme al principio de subsidiariedad establecido en el vigente Tratado de la Unión Europea. Dado que el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea excluye de forma expresa que la Unión pueda adoptar medidas en este campo, es precisa una previa atribución de competencias a la Unión Europea para que este Reglamento pueda ser aprobado.

En el caso de que las instituciones de la Unión Europea decidan intervenir para aclarar las relaciones entre los derechos fundamentales de naturaleza laboral y el

desarrollo del mercado interior, en particular después de las Sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en los asuntos *Viking Line* y *Laval*, es preciso que de forma previa se produzca una homologación real de las condiciones de ejercicio de los derechos fundamentales en toda la Unión Europea. La verdadera realización del mercado interior y de la libre circulación de personas, bienes y capitales sólo podrá tener lugar cuando se haya logrado una unificación de las legislaciones laborales que garantice adecuadamente los derechos de todos los ciudadanos de la Unión.