

CASO SINDICATO NACIONAL DE LA POLICÍA BELGA [TEDH-13]

Sentencia de 27 de octubre de 1975.

Libertad sindical y derecho a la no discriminación (artículos 11.1 y 14 del Convenio).

COMENTARIO

El demandante, Sindicato Nacional de la Policía Belga, es una organización sindical abierta tan sólo a los funcionarios de la policía provincial y municipal belga. No pueden pertenecer al mismo ni el personal de la policía del Estado, ni el de la policía judicial, ni el de la gendarmería. La afiliación en el Sindicato demandante experimentó una sensible baja desde 1961 hasta 1974.

La libertad de asociación sindical está reconocida en Bélgica por la Constitución. La obligación de consulta a los sindicatos por parte de las autoridades públicas en su calidad de patronos o empresarios está regulada con criterios de selección basados en la mayor representatividad de algunos sindicatos. Este mismo principio de selección ha sido posteriormente adoptado también para el sector privado.

La legislación belga ha reconocido el derecho de consulta en el caso de la policía judicial y de la gendarmería tan sólo a sindicatos de cuerpo, con exclusión de las organizaciones abiertas a la generalidad del personal, y, en cambio, en el caso de la policía municipal y provincial tan sólo a los sindicatos de esta última clase, con exclusión del demandante, que es de cuerpo. La exclusión del sistema de consulta supone una desventaja para el sindicato excluido, aunque no le impide el ejercicio de su función. El demandante agotó los recursos internos en su solicitud de acceso al sistema de consulta, sin obtener satisfacción.

El demandante se dirigió a la Comisión alegando violación por parte del Estado belga de los artículos 11 y 14 en relación con el 17 del Convenio. La Comisión consideró que no existía violación, pero sometió el caso al Tribunal dada la importancia de las cuestiones planteadas.

El Tribunal en su fallo estima: respecto al artículo 11, que la libertad sindical no garantiza a los sindicatos el acceso a un determinado tipo de procedimiento como es la consulta, que, como tal, no está recogida en el artículo 11. Tampoco resulta afectada la libertad de afiliarse o no a un sindicato, toda vez que de ella disfrutaban los miembros de la policía municipal, sin que el Tribunal juzgue relevante a estos efectos la disminución del número de afiliados del Sindicato demandante.

El juego del artículo 14 con el 11 produciría violación siempre que existiese discriminación en el ejercicio de los derechos reconocidos en el primero de ellos. El Tribunal estima que toda desigualdad no es una discriminación y que las diferencias de trato, probadas en este caso, no implican violación siempre que sean debidas a un fin legítimo y que haya relación razonable de proporcionalidad entre los medios empleados y el fin, circunstancias éstas que el Tribunal considera se dan en este caso.

El Tribunal falla en conclusión que no ha habido violación del artículo 11, ni considerado aisladamente ni en relación con el 14 del Convenio.

TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS

27 de octubre de 1975

CASO SINDICATO NACIONAL DE LA POLICÍA BELGA

SENTENCIA

En el caso Sindicato Nacional de la Policía Belga, El Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en Pleno, de acuerdo con el artículo 48 de su Reglamento y constituido por los siguientes Magistrados:

Señores G. Balladore Pallieri, Presidente;

H. Mosler,

A. Verdross,

E. Rodenbourg,

M. Zekia,

J. Cremona,

G. Wiarda,

P. O'ĀDonoghue,

señora H. Pedersen,

señores T. Vilhjālmsson,

R. Ryssdal,

W. Ganshof van der Meersch,

Sir Gerald Fitzmaurice,

señora D. Bindscherdler-Robert,

así como los señores M.-A. Eissen, Secretario, y H. Petzold, Secretario adjunto,

Después de haber deliberado en Sala de justicia el 10 y 12 de mayo de 1975 y posteriormente del 29 de septiembre al 1 de octubre,

Emiten el fallo siguiente adoptado en esta última fecha:

PROCEDIMIENTO

1. El asunto Sindicato Nacional de la Policía Belga fue remitido al Tribunal por la Comisión Europea de Derechos Humanos («la Comisión»). En su origen se encuentra una demanda contra el Reino de Bélgica que el Sindicato Nacional de la Policía Belga había sometido a la Comisión el 5 de marzo de 1970.

2. La demanda de la Comisión, acompañada del informe previsto en el artículo 31 del

Convenio, fue presentada en la Secretaría del Tribunal el 7 de octubre de 1974, dentro del plazo de tres meses establecido por los artículos 32, párrafo 1, y 47. La demanda se remitía a los artículos 44 y 48 y a la declaración por la que el Reino de Bélgica ha reconocido la jurisdicción obligatoria del Tribunal (artículo 46). La demanda tiene por objeto obtener un fallo del Tribunal sobre si los hechos de autos implican o no, por parte del Reino de Bélgica, un incumplimiento de las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 11, 13 y 14 del Convenio.

3. El 15 de octubre de 1974, el Presidente del Tribunal procedió, en presencia del Secretario, al sorteo de los nombres de cinco de los siete Magistrados para formar la Sala competente, de la que el señor W. Ganshof van der Meersch, Magistrado electo de nacionalidad belga, y el señor G. Balladore Pallieri, Presidente del Tribunal, eran miembros natos en virtud de lo dispuesto en los artículos 43 del Convenio y 21, párrafo 3.b), del Reglamento, respectivamente. Los cinco Magistrados así designados resultaron ser los señores A. Favre, G. Wiarda, P. O'Donoghue, T. Vilhjálmsson y Sir Gerald Fitzmaurice (artículo 43 «in fine» del Convenio y artículo 21, párrafo 4, del Reglamento).

En virtud de lo dispuesto en el artículo 21, párrafo 5, del Reglamento, el señor Balladore Pallieri asumió la presidencia de la Sala.

4. El Presidente de la Sala se informó, a través del Secretario, de la opinión del agente del Gobierno belga («el Gobierno»), así como de la de los delegados de la Comisión, sobre el procedimiento a seguir. Por orden de 30 de octubre de 1974 decidió que el Gobierno presentaría su memoria antes del 31 de enero de 1975 y que los delegados podrían replicar por escrito dentro de los dos meses siguientes a partir de la recepción de la memoria. La memoria del Gobierno fue entregada en la Secretaría el 29 de enero y la de los delegados el 25 de marzo de 1975.

5. Oídos el agente del Gobierno y los delegados de la Comisión, a través del Secretario, el Presidente fijó para el 7 de mayo la apertura de la audiencia.

6. En sesión a puerta cerrada el 12 de abril de 1975, la Sala decidió, en aplicación del artículo 48 del Reglamento, inhibirse a favor del Tribunal en pleno y con efecto inmediato, «considerando que el asunto planteaba cuestiones graves que afectaban a la interpretación del Convenio». En esa misma fecha el Presidente encargó a la Secretaría que invitara al agente del Gobierno y a los delegados de la Comisión a que entregaran al Tribunal ciertos documentos, que tuvieron entrada en la Secretaría los días 18 y 28 de abril de 1975, respectivamente.

7. Por orden del 16 de abril de 1975, el Presidente del Tribunal prorrogó al 8 de mayo la fecha de apertura de la fase oral, habiendo oído al agente del Gobierno y a los delegados de la Comisión a través de la Secretaría.

8. El 7 de mayo de 1975, el Tribunal celebró una sesión para preparar la fase oral del procedimiento. En esa sesión acordó de oficio, en aplicación de lo dispuesto en los artículos 36, párrafo 1, y 48, párrafo 3, conjuntamente de su Reglamento, dar audiencia en relación con los hechos y, a título informativo, al señor Félix Janssens, administrador delegado y Secretario General del Sindicato demandante.

9. La vista pública tuvo lugar los días 8 y 9 de mayo de 1975 en el Palacio de los Derechos Humanos de Estrasburgo. Se personaron ante el Tribunal:

- Por el Gobierno:

señor J. Niset, asesor jurídico del Ministerio de Justicia, agente;

señora A. Houtekier, Abogado, y señor J. de Meyer, profesor de la Universidad de Lovaina, Letrados;

señores Crabbe, Inspector General de la Función Pública, y C. Dumostier, Primer Consejero del Ministerio del Interior, asesores.

- Por la Comisión:

señor J. E. E. Fawcett, delegado principal;

señor J. Custers, delegado;

señora J. M. Nelissen, representante del demandante ante la Comisión, coadyuvante del delegado de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 29, párrafo 1, del Reglamento del Tribunal .

De acuerdo con su decisión de 7 de mayo de 1975, el Tribunal dio audiencia en el curso de la mañana al señor Janssens. Inmediatamente siguieron las declaraciones y conclusiones, así como las respuestas a las preguntas del Tribunal y de algunos Magistrados individualmente de la señora Houtekier y del señor De Meyer, por el Gobierno, y señor Custers y señora Nelissen, por la Comisión.

10. El 28 de mayo, el señor Janssens respondió con la autorización del Tribunal, por escrito, a dos preguntas que le habían sido planteadas el 8 de mayo de 1975 y sobre las cuales no había podido proporcionar, de entrada, las necesarias indicaciones. Su respuesta, comunicada a los delegados de la Comisión y al Gobierno, dio lugar, por parte de este último, a unas observaciones escritas que entraron en la Secretaría el 18 de junio de 1975.

El 22 de agosto de 1975 el Secretario de la Comisión transmitió a la Secretaría ciertos comentarios del Sindicato sobre estas observaciones. El 26 de agosto la Secretaría las transmitió al Gobierno, quien le hizo saber con fecha 16 de septiembre que no estimaba necesario ampliar las precisiones ya sometidas al Tribunal.

HECHOS

11. Los hechos de autos pueden resumirse así:

12. El demandante, Sindicato Nacional de la Policía Belga, estableció su sede social en Bruselas-Schaerbeek. Resultante de la Federación de Policías Belgas, fundada en 1922, cambió de nombre en 1930 y se constituyó en 1939 bajo la forma de asociación sin ánimo de lucro dentro del campo de la Ley de 27 de junio de 1921. Las asociaciones de ese tipo gozan de personalidad jurídica.

13. El demandante es un Sindicato abierto a todos los funcionarios de la policía municipal, incluidos los guardias rurales, sin distinción de grado, pero al presente no está abierto al personal de los dos cuerpos de policía del Estado, a la policía judicial dependiente del Ministerio Fiscal y a la gendarmería. Entre sus miembros figuran comisarios y subcomisarios de policía.

La relación de miembros del demandante, depositada el 21 de julio de 1971, conforme a lo

prescrito en la Ley, contiene los nombres de 99 personas; no se trata de la totalidad de los adherentes, sino únicamente de los «miembros efectivos», a saber, «los que han sido delegados por las secciones para representarlos en la asamblea general», que son los únicos con derecho a voto (artículo 5 de los Estatutos del demandante, según consta en anejo al «Moniteur» belga del 8 de julio de 1960). El demandante afirma haber tenido 7.226 afiliados cotizantes en 1961, número que habría bajado a 6.162 en 1971, a 6.011 en 1972, a 5.896 en 1973 y a 5.748 en 1974. Esta fuerte baja, de un orden del 20 por 100, se explicaría, entre otras cosas, por la política de consulta sindical que es objeto de la demanda. El Gobierno no pone en duda esta disminución de la afiliación, pero no la atribuye a la causa indicada por el demandante.

Los efectivos reales de la policía municipal se elevan a unos 12.000 hombres -la plantilla es exactamente de 13.722 personas- y el demandante representaba, a finales de 1974, aproximadamente a la mitad de los miembros del mencionado cuerpo.

14. La policía municipal, cuyos miembros gozan de la cualidad de funcionarios municipales, está encargada de funciones tanto de policía administrativa y preventiva como de policía judicial. En lo referente a sus actividades administrativas y preventivas depende directamente de las autoridades municipales, estando a las órdenes de los alcaldes; en cuanto a su actividad judicial, no depende más que de autoridades estatales, y especialmente de las autoridades judiciales.

Los dos cuerpos de la policía del Estado son distintos de la policía municipal. La gendarmería, que desarrolla igualmente misiones tanto de policía administrativa (mantenimiento del orden) como de policía judicial, puede también desarrollar misiones militares en ciertas circunstancias y está organizada militarmente. En cuanto a la policía judicial, dependiente de las autoridades judiciales, tiene una misión exclusivamente como tal.

La policía municipal representa alrededor del 13 por 100 del personal municipal y menos del 10 por 100 del total del personal municipal y provincial. A finales de 1974 existían 88.809 funcionarios municipales, a los que se añadían los de las comisiones municipales de asistencia pública (28.999), de las asociaciones intermunicipales (12.156) y de las provinciales (14.260). En cuanto a la gendarmería y a la policía judicial, contaban, respectivamente, con 13.392 y 827 funcionarios cada una de ellas al 30 de junio de 1970.

15. De acuerdo con el artículo 3 de sus Estatutos, el demandante tiene por objeto social «cualquier actividad en relación directa o indirecta con el estudio, la protección, el desarrollo, el perfeccionamiento y el progreso de todo aquello que concierne a los derechos e intereses profesionales de la policía belga, y especialmente la actividad sindical».

16. La libertad de asociación está reconocida en Bélgica por el artículo 20 de la Constitución y garantizada en todos los campos por la Ley de 24 de mayo de 1921. Por otra parte, el Estado belga es parte del Convenio Internacional núm. 87 de la OIT, referente a la libertad sindical y a la protección del derecho sindical (Ley de 13 de julio de 1951), así como el Convenio núm. 98, relativo a la aplicación de los principios del derecho de organización y de negociación colectiva (Ley de 20 de noviembre de 1953). Estos textos consagran, entre otros, el derecho de fundar libremente un sindicato, afiliarse o no afiliarse, elegir, en el caso de los afiliados, libremente a los representantes sindicales y el derecho para el sindicato de organizar libremente su administración.

Siendo, por tanto, en Derecho belga la libertad la regla en materia de fundación, organización, reclutamiento y propaganda de los sindicatos, no se puede decir otro tanto de la obligación de consulta a los sindicatos por parte de los poderes públicos como patronos. Para

evitar el tener que negociar con un número siempre creciente de interlocutores, los poderes públicos han fijado criterios de selección basados en la idea de representatividad de los sindicatos. Por otra parte, este criterio también se ha introducido en varias leyes que tratan de las relaciones laborales en el sector privado, como, por ejemplo, la Ley de 17 de julio de 1957 sobre la salud y seguridad de los trabajadores y la salubridad del trabajo y los lugares de trabajo, la Ley de 29 de mayo de 1962, que crea el Consejo Nacional del Trabajo, y la Ley de 5 de diciembre de 1968 sobre convenios colectivos laborales y comisiones paritarias.

17. Con independencia de un Decreto de 26 de septiembre de 1946, del que se trata más adelante (párrafo 19), la primera reglamentación de la consulta sindical en el sector público aparece en un Real Decreto de 20 de junio de 1955 que se aplica exclusivamente a los funcionarios del Estado. Este texto restringe la consulta a los órganos que sean parte de un «comité de consulta sindical», que se crea en cada ministerio, y de un «comité general de consulta sindical», que funciona en la oficina del Primer Ministro. Estos comités son consultados acerca de todas las propuestas relativas al Estatuto de la Función Pública, a la organización de servicios y del trabajo y a la seguridad, higiene y mejora del lugar de trabajo.

La representatividad de los sindicatos se mide según un doble criterio: el de cada uno de los departamentos ministeriales y el del conjunto de la Administración del Estado. La pauta es siempre la del número de afiliados, determinado según las elecciones, que, en principio, se desarrollan cada cuatro años. En realidad las últimas elecciones sindicales se desarrollaron en 1959. Las que debieron haberse desarrollado en 1963 han sido prorrogadas «sine die» a petición de las grandes centrales sindicales, que habían obtenido en 1959 un porcentaje bajo de votos. En el caso de la policía judicial, dependiente de la autoridad judicial, el Gobierno reservó el beneficio de la consulta a las organizaciones compuestas exclusivamente por miembros del Cuerpo (Real Decreto de 21 de febrero de 1956); según este Decreto, estas organizaciones están de hecho afiliadas a las tres grandes centrales sindicales de Bélgica. En cuanto a la gendarmería, el artículo 16, párrafo 2, de la Ley de 14 de enero de 1975 dispone que su personal sólo puede afiliarse a asociaciones que estén compuestas únicamente por gendarmes. El Sindicato Nacional de Personal de la Gendarmería ha sido reconocido como la única organización representativa de este personal.

18. Las relaciones de las autoridades municipales y provinciales con los sindicatos no obedecen a una reglamentación general. Los municipios pueden instaurar un sistema de consulta sindical si así lo deciden. Algunos de ellos, como los de las ciudades de Amberes, Charleroi, Mons y Verviers, han utilizado este derecho y creado comisiones, generalmente organizadas sobre el modelo nacional con delegados de ciertos sindicatos representativos. En otros lugares no existe consulta organizada, pero los sindicatos pueden presentar reivindicaciones o intervenir a favor de alguno de sus miembros sin cumplir condiciones mínimas de representatividad.

19. La situación es muy diferente en lo que concierne a las relaciones entre el Ministerio del Interior, que tiene la facultad de tutela y los funcionarios municipales y provinciales.

Después de un primer intento que no resultó (proyecto de ley de 1957), la consulta sindical se introdujo en esta relación a través de la Ley de 27 de julio de 1961. Hasta ese momento no existía un texto legislativo. Un Decreto del Regente de 26 de septiembre de 1946 creó en el Ministerio del Interior una comisión de consulta sindical en la que figuraban, entre otros, delegados de la Unión de Asociaciones Nacionales de Funcionarios Municipales, entre los cuales estaba el Secretario General del Sindicato demandante, pero el Gobierno juzgó que esta comisión no tenía relevancia, por lo que pronto dejó de reunirse.

20. De acuerdo con el artículo 9 de la Ley de 27 de julio de 1961, «las disposiciones generales

que adopte el Rey (...) se decretarán tras consulta con los representantes de las organizaciones más representativas del personal provincial y municipal (...). Las modalidades que revista esta consulta serán fijadas por el Rey».

Según este artículo, se debe consultar a las organizaciones representativas en las siguientes materias: ingreso y ascensos de los funcionarios municipales; régimen de retribuciones y escalas retributivas de los funcionarios provinciales y municipales; reglas generales aplicables a gratificaciones y complementos; reglas relativas a la adaptación de los baremos y de las modalidades de adaptación de las retribuciones a las modificaciones realizadas desde el 1 de enero de 1960 en el Estatuto de retribuciones del personal de los ministerios; condiciones de nombramiento en los destinos de comisarios y subcomisarios de policía; criterios de ascenso a una categoría superior.

21. La consulta es importante por dos motivos. Por una parte, los poderes públicos deben oír a las organizaciones representativas; por otra, el proceso de consulta les obliga a comunicar sus proyectos a las organizaciones representativas, con el fin de que éstas puedan pronunciarse antes de cualquier decisión.

El procedimiento de consulta ha de seguirse en la elaboración de cualquier texto normativo -sea proyecto de ley, Real Decreto, orden o circular- que trate de las materias arriba enunciadas. De esta manera se han aprobado Reales Decretos y circulares ministeriales referentes a la totalidad del personal provincial y municipal, algunos de los cuales contenían disposiciones específicas, en algún caso con carácter exclusivo para la policía municipal.

22. Una organización no reconocida como representativa queda fuera del procedimiento de consulta, pero puede, sin embargo, dirigir a las autoridades tutelares reivindicaciones, pedirles audiencia, someterles casos concretos e intervenir en favor de sus afiliados.

23. Las modalidades de consulta de los sindicatos calificados como representativos fueron fijadas por vez primera por Real Decreto de 23 de octubre de 1961. Dicha norma creaba en el Ministerio del Interior una comisión de consulta sindical en la que se integraban como delegados sindicales tan sólo los representantes de las cuatro centrales sindicales que se enumeran en el párrafo siguiente (artículo 2).

El demandante interpuso recurso ante el Consejo de Estado suplicando la anulación de este Decreto. El día de la audiencia, es decir, el 15 de octubre de 1964, el «Moniteur» belga publicó un Real Decreto de 12 de octubre de 1964 derogando la disposición recurrida. Consecuentemente, el Consejo de Estado no se pronunció sobre el asunto.

24. Un Real Decreto de 2 de agosto de 1966 reorganizó la consulta sindical. Se declaraba subsistente la comisión consultiva, cambiando radicalmente su composición, tanto en cuanto al número como en cuanto al modo de nombramiento de los delegados; estos últimos no eran elegidos por determinados sindicatos expresamente señalados, sino por «las organizaciones más representativas de los funcionarios municipales y provinciales».

El artículo 2, párrafo 2, precisaba lo que había que entender por «más representativas» se consideran como «organizaciones más representativas de los funcionarios municipales y provinciales aquellas que están abiertas al conjunto de los funcionarios municipales y provinciales y que defienden los intereses profesionales de estos funcionarios.

Estas organizaciones se identificarán dirigiendo al Ministro del Interior, por correo certificado y dentro del término de cuarenta días a partir de la publicación del presente Decreto en el «Moniteur» belga, un ejemplar de sus Estatutos y la lista de sus dirigentes responsables. El

Ministro del Interior verificará si cumplen las condiciones requeridas y les comunicará su decisión.

Se reconoció a cuatro sindicatos, de los cuales dos se fusionaron posteriormente, el cumplimiento de estas condiciones: el Sindicato Liberal de Funcionarios de los Servicios Públicos; el Sindicato Liberal del Servicio Público, miembro de la Central General de Sindicatos Liberales de Bélgica; la Central General del Servicio Público, sector municipal y provincial, miembro de la Federación de Trabajadores de Bélgica; la Central Cristiana del Servicio Público, sector provincial y municipal, miembro de la Confederación de Sindicatos Cristianos.

Es difícil precisar el número de afiliados de estas organizaciones. Algunos de los miembros del demandante también están inscritos en una u otra de las grandes centrales. Según el Gobierno, dos de estas últimas tienen entre sus afiliados a 1.500 funcionarios pertenecientes a la policía. Dentro de dos, al menos, de los sindicatos reconocidos como representativos existen comisiones técnicas para la policía municipal, que, en su caso, tratan de los problemas propios de ésta.

25. El 22 de septiembre de 1966 el demandante solicitó al Ministro del Interior que, en aplicación del Real Decreto mencionado, se le considerara como una de las organizaciones más representativas del personal provincial y municipal. Por carta de 14 de febrero de 1967, el Ministro respondió en los siguientes términos: «No resulta de los documentos que se me han sometido que su organización cumpla las condiciones del caso: apertura a la totalidad de los funcionarios provinciales y municipales y defensa de los intereses profesionales de dichos funcionarios.»

26. Previamente, el 25 de octubre de 1966, el demandante había presentado ante el Consejo de Estado un recurso de declaración de nulidad del Real Decreto de 2 de agosto de 1966, alegando la violación del artículo 9 de la Ley de 27 de julio de 1961. Este artículo, concebido en términos muy generales, implicaba, a juicio del demandante, que las organizaciones que agrupaban a los funcionarios por categorías y sin distinción de opinión debían ser consultadas siempre que se encontraran entre las más representativas, al igual que aquellas que agrupan a los funcionarios por opiniones políticas y sin distinción de categoría profesional. Según el demandante, los antecedentes de elaboración del artículo 9 declaraban que era necesario extender la consulta a cualquier organización representativa que defendiese los intereses profesionales del personal sujeto a un determinado estatuto. Afirmando agrupar a las tres cuartas partes de los miembros de la policía municipal, que tiene un Estatuto propio y constituye un cuerpo dentro del personal municipal, el demandante entendía ser representativo desde un doble punto de vista: tanto desde el del número de sus afiliados con relación al total de los miembros de la policía municipal como desde el del carácter especial de sus funciones. Entendía que el Rey había actuado «ultra vires» al reservar el calificativo de representativas a las organizaciones abiertas a la totalidad de los funcionarios municipales y provinciales.

El demandante no se refería a los artículos 11 y 14 del Convenio, ni al artículo 20 de la Constitución belga; sostenía, sin embargo, aunque a título subsidiario, que el artículo 2, párrafo 2, del Real Decreto infringía el principio de libertad sindical al hacer «obligatoria» la afiliación de los policías a sindicatos «políticos».

27. El Ministro del Interior replicó que el artículo 9, párrafo 1, de la Ley de 27 de julio de 1961 preveía precisamente la consulta de las organizaciones más representativas de los funcionarios provinciales y municipales. Añadía que el Consejo de Estado, en su dictamen L9438/2, había estimado que nada impedía que se consideraran como más representativas a aquellas organizaciones que «agrupan integrantes del personal que pertenezcan a todos los

cuerpos». De ello deducía el Ministro que el recurso no estaba fundado.

28. El 6 de noviembre de 1969, el Consejo de Estado declaró no haber lugar al recurso. Según el Consejo, «el criterio numérico invocado por el demandante», aunque «satisfactorio cuando se aplique a trabajadores del sector público o incluso a funcionarios de una gran administración sometidos a las mismas jerarquías y dotados de un mismo Estatuto», «no era aplicable al caso, dado que los funcionarios concernidos pertenecen a cuerpos muy diferentes sin ningún vínculo entre los mismos, que tienen en algún caso diferentes regímenes legales». Señalando que «esta diversidad en los cuerpos y en los estatutos tiene como consecuencia el hacer mucho menos fácil la consulta de las organizaciones representativas del personal», el Consejo de Estado estimó que «en cada cuerpo los interesados tendrán tendencia a reivindicar el mismo número de ventajas a su favor, sin preocuparse de las incidencias que las medidas que se le someten a consulta puedan tener en la situación de otros miembros del personal, siendo así que la autoridad ha de tener en cuenta dichas incidencias; que la consulta de las organizaciones por el Gobierno no puede rendir frutos en la mayoría de los casos más que si se dirige a organizaciones que agrupen a miembros del personal que pertenezcan a todos los cuerpos y que por ello deben, para defender los intereses de sus afiliados, establecer un cierto equilibrio en sus reivindicaciones; que al considerar como organizaciones más representativas de los funcionarios municipales y provinciales aquellas que representan los intereses profesionales del conjunto de los funcionarios provinciales y municipales, la norma recurrida no ha desconocido la voluntad del legislador; que no tiene razón el demandante al sostener que la disposición criticada sería contraria al principio de libertad sindical, al hacer obligatoria la afiliación de los funcionarios policiales a sindicatos políticos, dado que la disposición criticada no obliga a los policías a inscribirse en un sindicato en general ni en un sindicato determinado».

La resolución afirmaba, en conclusión, que «en el campo de la organización de los servicios públicos, el Rey puede limitar la consulta de las organizaciones profesionales a las organizaciones más representativas de los funcionarios en su conjunto, técnica ésta consagrada por el legislador en varias ocasiones» (Recueil des arrêts et avis du Conseil d'Etat, 1969, pp. 941-942).

29. Entre tanto, un Real Decreto de 20 de agosto de 1969 había suprimido la comisión creada por el Real Decreto de 2 de agosto de 1966, manteniendo la consulta de las organizaciones más representativas, tal como estaba prevista en el artículo 2, párrafo 2, de este último. La consulta se desarrolla a partir de ese momento por escrito.

30. La Ley de 10 de diciembre de 1974 reestructuró las relaciones entre las autoridades públicas y sindicatos de la función pública. Según su artículo 1, el régimen establecido por la Ley podrá ser declarado aplicable por el Rey, bajo reserva de algunas excepciones, una de las cuales se refiere a «los miembros de las Fuerzas Armadas», a los miembros del personal no sólo de las Administraciones y servicios del Estado, particularmente de los servicios de asistencia al poder judicial, sino también a las provincias y municipios, con inclusión de la policía municipal.

La Ley establece un procedimiento de negociación (capítulo 2) y un procedimiento de concierto (capítulo 3).

Para la primera prevé la Ley el establecimiento por el Rey de tres «comités generales», a saber, la «comisión de servicios públicos nacionales», la «comisión de servicios públicos provinciales locales» y la «comisión común para el conjunto de los servicios públicos» (artículo 3). Se establecen también comisiones especiales en las que figuran las competentes «para las cuestiones que afecten al personal de los servicios provinciales o municipales» (artículo 4). El Rey determinará la disposición y funcionamiento de estas comisiones (artículo 5), en las cuales

estarán representadas, por parte de los sindicatos, las organizaciones representativas (artículo 6). El artículo 7 define los criterios de representatividad para cada una de las tres comisiones generales y el artículo 8 para las comisiones particulares.

En lo relativo al concierto, éste tendrá lugar en el seno de comisiones de concierto creadas por el Rey para los servicios y conjuntos de servicios que comprendan, al menos, 25 funcionarios (artículo 10). Según el artículo 12, las organizaciones sindicales representadas en una comisión especial de negociación quedan facultadas a presentar delegados para que formen parte de las comisiones de concierto correspondientes.

La negociación se extenderá a «las reglamentaciones básicas» que establezcan el Estatuto administrativo, el régimen de retribuciones, el régimen de pensiones, las relaciones con las organizaciones sindicales y la organización de los servicios sociales. Se extenderá también a las disposiciones reglamentarias, las medidas de régimen interior que tengan carácter general y las directrices con el mismo carácter que se refieran a la fijación de las plantillas, a la jornada de trabajo y a la organización del mismo. Finalmente, también se extiende la negociación a los proyectos de ley que regulen alguna de estas cuestiones (artículo 2). El concierto se aplicará a las disposiciones que fijen las plantillas y puestos de trabajo del personal de los servicios que correspondan a cada una de las comisiones, así como a las normas reglamentarias que el Rey no considere con carácter de básicas, etc. (artículo 2).

En sus observaciones de 18 de febrero de 1975, el demandante estimaba que el caso dejaba de tener objeto si la Ley de 19 de diciembre de 1974 fuera aplicable a los funcionarios municipales.

En las audiencias de los días 8 y 9 de mayo de 1975, el Gobierno subrayó que la aplicación de la mencionada Ley al personal provincial y municipal no sería fácil y requeriría más tiempo. Según el Gobierno, se puede deducir del texto y los trabajos preparatorios de la Ley que ésta, incluso una vez declarada aplicable a ese personal, no modifica el Estatuto sindical en un sentido favorable a los sindicatos de cuerpo. En su opinión, el demandante no podrá formar parte ni de una comisión general ni de una comisión especial de negociación.

Consiguientemente, el demandante estimó era dudoso que pudiera obtener satisfacción equitativa de la nueva Ley y ha informado en este sentido al Tribunal a través de la Comisión.

31. En su demanda a la Comisión, presentada el 5 de marzo de 1970, el Sindicato Nacional de la Policía Belga alegaba la violación de los artículos 11 y 14 del Convenio en relación con el artículo 17, al estimar que las autoridades belgas, al no reconocerle la cualidad de organización representativa, le apartaban de la consulta prevista en la Ley de 27 de julio de 1961. Reclamaba, además, el demandante indemnización de daños y perjuicios, cuya evaluación provisional fijaba en 100.000 francos belgas.

La Comisión declaró admisible la demanda por resolución de 8 de febrero de 1972, después de haber rechazado algunas de las acciones preliminares del Gobierno demandado el 28 de mayo de 1971. En las alegaciones sobre el fondo del asunto, el demandante se ha limitado a invocar el artículo 11, tanto aisladamente como en relación con el artículo 14.

32. En su informe de fecha 27 de mayo de 1974, la Comisión formuló el siguiente dictamen:

- Por unanimidad, que el Estado, como legislador y como patrono, asume obligaciones que entran dentro del campo de aplicación del artículo 11, párrafo 1, del Convenio;
- Por 8 votos contra 5, que el derecho de consulta y la libertad de negociación colectiva

constituyen elementos importantes, incluso esenciales, de la acción sindical, protegidos por el artículo 11, párrafo 1;

- Por 8 votos contra 5, que el mencionado derecho a la consulta no es de carácter ilimitado: el límite reside precisamente en el caso del demandante en la existencia de un criterio de representatividad;

- Por unanimidad, que la reglamentación de la consulta sindical en Bélgica no viola el artículo 11, párrafo 1, del Convenio;

- Por unanimidad, que la diferencia de trato establecido por el legislador belga entre distintas clases de sindicatos se justifica en el caso de autos y responde a las exigencias del artículo 11 en relación con el 14 del Convenio.

El informe contiene un informe individual concurrente, al que se han sumado cuatro miembros de la Comisión.

33. En la audiencia de la tarde del 8 de mayo de 1975, el Gobierno belga concluyó suplicando al Tribunal que declare en primer lugar:

- El artículo 11 no es de aplicación al presente caso, por lo que no ha lugar a entrar en la posible violación del artículo 14 en relación con el 11;

- Subsidiariamente, que no ha habido violación ni del artículo 11 del Convenio ni del artículo 14 en relación con el 11.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

34. Las declaraciones del demandante pueden resumirse así:

El Sindicato Nacional de la Policía Belga se queja de no haber sido reconocido por el Gobierno como una «organización más representativa» que el Ministerio del Interior debe consultar, de acuerdo con la Ley de 27 de julio de 1969, relativa, entre otras cosas, a las plantillas, las condiciones de ingreso y ascenso y el régimen y escalas de retribución de los funcionarios provinciales y municipales. Mantenido al margen de dicha consulta, tanto en lo concerniente a las cuestiones que interesan a todos esos funcionarios como a las específicas de la policía municipal, se estima discriminado con relación a los tres sindicatos abiertos al conjunto de los mencionados funcionarios definidos en el párrafo 2 del artículo 2 del Real Decreto de 2 de agosto de 1966. Este texto limitaría en una muy amplia medida la capacidad de acción del Sindicato demandante; al mismo tiempo esta norma incitaría a los miembros de la policía municipal a afiliarse a las organizaciones reputadas como representativas, que tendrían, sin embargo, un carácter político incompatible con la vocación específica de la policía. Esta vocación específica habría sido, sin embargo, aceptada por el Gobierno en el caso de otros dos cuerpos de policía dependientes del Estado: la policía judicial, dependiente del Ministerio Fiscal (Real Decreto de 21 de febrero de 1956), y la gendarmería (Carta del 17 de marzo de 1962 y posterior Ley de 14 de enero de 1975).

Sobre estos diversos puntos, el demandante invoca el artículo 11 del Convenio, tanto en su consideración aislada como en relación con el artículo 14.

35. Tras concluir que no existe violación, la Comisión elevó el caso al Tribunal, subrayando la

importancia de las cuestiones de interpretación y de aplicación que el mismo implicaría en relación con los dos artículos precitados.

36. Teniendo en cuenta las informaciones de las que el Tribunal dispone acerca de la Ley de 19 de diciembre de 1974 y su aplicación (párrafo 30 «infra»), el Tribunal estima que no ha lugar a tomar dicha Ley en consideración. Por otra parte, ni la Comisión ni el Gobierno le han pedido que decida este caso sobre la base de dicha Ley.

I. SOBRE LA PRETENDIDA VIOLACIÓN DEL ARTICULO 11

37. Según el artículo 11, párrafo 1, del Convenio, todos tienen derecho a la libertad de reunión pacífica y a la libertad de asociación, incluido el derecho de fundar con otras personas un sindicato y de afiliarse a sindicatos para la defensa de los intereses propios.

38. La mayoría de la Comisión ha dictaminado que los elementos esenciales de la actividad sindical, entre los que debe incluirse el derecho de consulta, entran dentro del dominio de la precitada norma.

El Tribunal advierte que el artículo 11, párrafo 1, presenta la libertad sindical como una forma o aspecto específico de la libertad de asociación; no garantiza ni a los sindicatos ni a sus miembros un trato específico por parte del Estado y, en concreto, el derecho a ser consultados por éste. No sólo este último derecho no se menciona en el artículo 11, párrafo 1, sino que tampoco se podría afirmar que los Estados parte lo consagren todos, en principio, en su legislación y prácticas internas, ni que el mismo sea imprescindible para el ejercicio eficaz de la libertad sindical. En principio, no constituye un elemento necesariamente inherente a un derecho garantizado por el Convenio, en lo que se diferencia, por ejemplo, del derecho a un Tribunal incluido en el artículo 6 (sentencia Golder de 21 de febrero de 1975, serie A, núm. 18, p. 18, párrafo 36).

Por lo demás, las cuestiones relativas a los sindicatos han sido tratadas con mayor detalle en otro Convenio elaborado también en el marco del Consejo de Europa: la Carta Social de 18 de octubre de 1961. El artículo 6, párrafo 1, de dicho instrumento obliga a los Estados contratantes «a favorecer la consulta paritaria entre trabajadores y patronos». La prudencia de los términos utilizados muestra que la Carta no reconoce un verdadero derecho de consulta; según el artículo 20, un Estado que lo ratifica puede no aceptar el compromiso que resulta de dicho artículo. Por tanto, no se puede comprender que un derecho de tal naturaleza se derive implícitamente del artículo 11, párrafo 1, del Convenio de 1950, lo que por lo demás equivaldría a admitir que la Carta de 1961 habría marcado un retroceso en esta materia.

39. El Tribunal no coincide, sin embargo, con la tesis de la minoría de la Comisión que califica de redundante la expresión «para la defensa de sus intereses». Dicha expresión indica claramente un fin y muestra que el Convenio protege la libertad de defensa de los intereses profesionales de los adherentes a un sindicato mediante la acción colectiva del mismo, acción cuyo desarrollo debe ser posibilitado por los Estados parte. El Tribunal entiende que, por tanto, los miembros de un sindicato para la defensa de sus intereses tienen derecho a que el mismo sea oído. El artículo 11, párrafo 1, deja a cada Estado la elección de los medios a emplear a este fin; la consulta es uno de ellos, pero existen otros. Lo que exige el Convenio es que la legislación nacional permita a los sindicatos luchar por la defensa de los intereses de sus miembros, de acuerdo con modos de acción que no sean contrarios al artículo 11.

40. Nadie disputa que el Sindicato demandante puede actuar de diversas formas ante el Gobierno; puede, por ejemplo, presentar reivindicaciones e intervenir para la defensa de los intereses de sus miembros o de algunos de entre ellos. El Sindicato demandante no sugiere

que sus iniciativas sean ignoradas por el Estado. En dicho contexto, el hecho de que el Ministro del Interior no lo consulte de acuerdo con la Ley de 27 de julio de 1961 no viola el artículo 11, párrafo 1, en sí mismo considerado.

41. En lo que se refiere a la violación alegada de la libertad individual de adherirse al Sindicato demandante o de permanecer como miembro de él, el Tribunal subraya que cualquier funcionario de la policía municipal conserva dicha libertad a pesar del Real Decreto de 2 de agosto de 1966. Es posible que la constante e importante baja de efectivos del Sindicato Nacional de la Policía Belga se explique, al menos en parte, como alega el demandante, por la desventajosa situación en la que se encuentra con relación a otros sindicatos que gozan de un régimen más favorable. Es también posible que dicha situación llegue a reducir la utilidad real y el valor práctico de la pertenencia al Sindicato demandante. Sin embargo, ello se deriva de una política general del Estado belga que tiende a restringir el número de las organizaciones a consultar. Dicha política no es en sí misma incompatible con la libertad sindical; las medidas en que se traduce están fuera de la fiscalización del Tribunal, siempre y cuando no infrinjan los artículos 11 y 14.

42. Habiendo llegado a la conclusión de que no existe violación del párrafo 1 del artículo 11, el Tribunal no tiene que entrar en considerar el párrafo 2, que, por otra parte, tanto la Comisión como el Gobierno han declarado no aplicable al caso.

II. SOBRE LA PRETENDIDA VIOLACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 11 Y 14 EN CONJUNTO

43. Según el artículo 14, el disfrute de los derechos y libertades reconocidos en el Convenio debe ser asegurado sin discriminación de ninguna clase, y concretamente ninguna basada en el sexo, la raza, el color, la lengua, la religión, la opinión política o de otra naturaleza, el origen nacional o social, la pertenencia a una minoría nacional, la fortuna, el nacimiento o cualquier otra.

44. Si bien el Tribunal no ha constatado ninguna violación del artículo 11, párrafo 1, ha lugar a preguntarse si las diferencias de texto de que se queja el Sindicato demandante implican violación de los artículos 11 y 14 en su conjunto. En efecto, el artículo 14, aunque no tiene existencia independiente, completa las demás disposiciones normativas del Convenio y de los protocolos: protege a los individuos y grupos contra toda discriminación en el disfrute de los derechos y libertades reconocidos en el mismo. Por tanto, una medida en sí misma conforme con el artículo que consagre el derecho o la libertad en cuestión puede infringir dicho artículo en relación con el 14, siempre que revista un carácter discriminatorio. Habría que considerar que el artículo 14 forma parte integrante de todos y cada uno de los diversos artículos que garantizan los derechos y libertades, cualquiera que sea la naturaleza de estos últimos (asunto relativo a determinados aspectos del régimen lingüístico de la enseñanza en Bélgica, sentencia de 23 de julio de 1968, serie A, núm. 6, pp. 33 y 34, párrafo 9).

Estas consideraciones son de aplicación particularmente si un derecho incluido en el Convenio y la obligación consecuente del Estado no se encuentran definidos de manera concreta y si, consecuentemente, el Estado tiene diversos medios para hacer posible y eficaz el ejercicio del derecho de que se trate. Tal y como el Tribunal lo ha estimado en el párrafo 39, el artículo 11, párrafo 1, enuncia un derecho de este tipo.

45. El Tribunal ya ha constatado que el demandante se encuentra en una situación de desventaja con relación a otros sindicatos. Sin duda, el campo en el que se produce la desventaja, es decir, la consulta, está remitido a la discreción de los Estados parte por el artículo 11, párrafo 1, pero esta desventaja se encuentra entre las modalidades de ejercicio de un derecho garantizado, según ha interpretado el Tribunal en el párrafo 39 el derecho de los

miembros de un sindicato a que el mismo sea oído para la defensa de sus intereses. El Estado belga ha instaurado un sistema de consulta en sus relaciones con los funcionarios provinciales y municipales y ha determinado que dicha consulta es uno de los procedimientos que hacen posible el desarrollo, por parte de los sindicatos, de una acción colectiva destinada a la defensa de los intereses profesionales de sus miembros. Por tanto, el artículo 14 es de aplicación en el presente contexto.

46. Toda desigualdad no implica necesariamente una discriminación. En su sentencia referida, el Tribunal declaró que «a pesar de la redacción muy general de la versión francesa (*sans distinction aucune*), el artículo 14 no prohíbe cualquier diferencia de trato en el ejercicio de los derechos y libertades reconocidos». Con el fin de establecer «los criterios que permitan determinar si una específica diferencia de trato (...) infringe o no el artículo 14», estableció que «se viola la igualdad de trato si la diferencia no tiene justificación objetiva y razonable», «debe apreciarse con relación a la finalidad y a los efectos de la medida considerada, teniendo en cuenta los principios que prevalecen generalmente en las sociedades democráticas». El Tribunal resolvió, además, que «una diferencia de trato en el ejercicio de un derecho consagrado por el Convenio no sólo debe perseguir un fin legítimo: también hay violación del artículo 14 cuando quede claramente establecido que no existe relación razonable de proporcionalidad entre los medios empleados y el objetivo que se desea alcanzar» (ibídem, p. 34, párrafo 10).

47. El Tribunal debe averiguar si la diferencia de trato en autos reviste carácter discriminatorio. Al proceder a esta averiguación el Tribunal «no puede asumir el papel propio de las autoridades nacionales competentes, que «siguen siendo libres para elegir las medidas que estimen apropiadas en las materias que se rigen por el Convenio»; «la facultad de examen del Tribunal sólo se extiende a la conformidad de dichas medidas con las exigencias del Convenio» (ibídem, p. 35, párrafo 10).

48. El demandante se queja de no estar incluido en las consultas obligatorias del Ministerio del Interior de la misma manera que los sindicatos abiertos al conjunto de los funcionarios provinciales y municipales sobre los proyectos de interés para la policía municipal, sea porque conciernen a todos los cuerpos de funcionarios municipales o a dicha policía en particular.

Tal como el Tribunal señaló más arriba, el Real Decreto de 2 de agosto de 1966 comporta una desigualdad de trato en detrimento de las organizaciones de cuerpo como el Sindicato demandante. El Gobierno manifestó que su propósito era evitar la anarquía sindical y que estimaba necesario asegurar una política de personal coherente y equilibrada del conjunto de los funcionarios provinciales y municipales. Este fin es en sí mismo legítimo y no hay razón que induzca al Tribunal a pensar que el Gobierno haya perseguido otros fines que fueran abusivos a través del artículo 2, párrafo 1, del mencionado Real Decreto. Nada prueba en particular que se haya pretendido otorgar un privilegio exclusivo a las grandes centrales sindicales por su coloración política; por el contrario, si existiera o se creara una organización apolítica abierta al conjunto de funcionarios provinciales y municipales y defensora de sus intereses profesionales, el texto en litigio obligaría al Ministro del Interior a consultarla también.

Es cierto que el Sindicato demandante declaró no entender «cómo el Gobierno puede afirmar que el interés general ordena evitar la fragmentación de las organizaciones sindicales en el caso de la policía municipal cuando es el mismo Gobierno el que ha separado la actividad sindical de la policía judicial y ha reconocido un sindicato de cuerpo y apolítico como único organismo representativo de la gendarmería». En opinión del Tribunal, los artículos 11 y 14 del Convenio obligan al Estado belga a instaurar para el personal provincial y municipal y, en particular, para la policía municipal un sistema de consulta análogo al que prevalece para sus propios funcionarios, incluidos los miembros de la policía judicial, dependiente de la autoridad

judicial, así como la gendarmería.

49. Queda por averiguar si la desventaja que los afiliados al Sindicato demandante experimentan con relación a los afiliados a los sindicatos consultados, de acuerdo con la Ley de 27 de julio de 1961, se justifica no sólo en su principio (párrafo 48), sino también en su actuación.

Parece clara la respuesta, en tanto en cuanto la consulta trata de problemas de orden general que afectan a todos los funcionarios provinciales y municipales. En este sentido la solución adoptada en el artículo 2, párrafo 2, del Real Decreto de 2 de agosto de 1966 constituye un medio adecuado para alcanzar el fin legítimo que se pretende.

El Tribunal ha examinado finalmente la cuestión de si existiría una discriminación contraria al artículo 14 en relación con el 11 por el hecho de que el demandante tampoco tiene derecho a ser consultado sobre cuestiones privativas de la policía municipal, como, por ejemplo, las condiciones de nombramiento en los cargos de comisario y subcomisario (Real Decreto de 12 de abril de 1965 y Circular Ministerial de 18 de mayo de 1965, publicados en el «Moniteur» de 21 de mayo de 1965). Estas cuestiones específicas no son más que una parte del conjunto de asuntos sometidos a consulta obligatoria. Por lo demás, el problema podría surgir igualmente para otros cuerpos de funcionarios provinciales y municipales que si se agruparan en sindicatos de cuerpo tampoco disfrutarían del derecho de consulta. Es comprensible, por tanto, que el Gobierno no haya querido establecer excepciones que habrían amenazado con terminar vaciando de sustancia al criterio fijado en el artículo 2, párrafo 2, del Real Decreto de 2 de agosto de 1966. El Tribunal considera que la uniformidad de dicho criterio no justificaría la conclusión de que el Gobierno hubiera traspasado los límites de su propia libertad al establecer las medidas que ha estimado convenientes en sus relaciones con los sindicatos. Estima el Tribunal que no ha quedado establecido claramente que la desventaja del demandante sea excesiva puesta en relación con el fin legítimo perseguido por el Gobierno; no hay, por tanto, transgresión del principio de proporcionalidad.

III. SOBRE LA APLICACIÓN DEL ARTICULO 50

50. No habiendo existido violación del Convenio, el Tribunal constata que la cuestión de la aplicación del artículo 50 del mismo no se plantea en este caso.

POR ESTOS MOTIVOS, EL TRIBUNAL

1. Falla, por unanimidad, que no ha habido violación del artículo 11.
2. Falla, por 10 votos a favor y 4 en contra, que no ha habido violación de los artículos 11 y 14 considerados conjuntamente.

Dado en francés e inglés, siendo auténtico el texto francés, en el Palacio de los Derechos Humanos de Estrasburgo, el 27 de octubre de 1975.

Por el Presidente,

Firmado: Hermann Mosler

VICEPRESIDENTE

Firmado: Marc-André Eissen

SECRETARIO

(Nota y traducción: José Pedro Pérez-Llorca)