

Sentencia 5589/72

CASO SCHMIDT Y DAHLSTRÖM [TEDH-15]

Sentencia de 6 de febrero de 1976

Discriminación en la aplicación del principio de libertad sindical y extensión de este principio al derecho a la retroactividad de beneficios salariales. Artículos 11 y 14 del Convenio Europeo

COMENTARIO

1. En esta sentencia se analiza la demanda planteada por dos ciudadanos suecos, funcionarios del Gobierno y afiliados a dos de las Federaciones de Sindicatos más representativas. En la misma se estima que el Gobierno sueco ha violado los artículos 11 y 14 del Convenio de Salvaguarda de los Derechos del Hombre y de las Libertades Fundamentales, en relación con el derecho de los demandantes a pertenecer a un sindicato y no ser objeto de discriminación por tal motivo.

2. No se plantea en la resolución del caso ninguna cuestión de procedimiento importante en las distintas fases del proceso.

3. El hecho básico del caso consiste en que la oficina sueca encargada de negociar los convenios colectivos con los funcionarios no aplicó a los miembros de las Federaciones de Sindicatos que hicieron huelga durante la negociación el beneficio del efecto retroactivo de las subidas salariales pactadas en el Convenio. Esta medida la adoptó globalmente, hubieran o no participado en la huelga los afiliados a tales Federaciones de Sindicatos. Por el contrario, sí disfrutaron de tales beneficios los miembros de otras Federaciones y los trabajadores no afiliados.

4. El fundamento de la demanda es la presunta violación de las leyes laborales suecas de convenios colectivos y del derecho de organización y negociación sindical, deduciendo en consecuencia una violación de los artículos citados del Convenio.

Concretamente aquellos funcionarios que no hicieron huelga, pertenecientes a las Federaciones citadas, entienden que fueron discriminados respecto de los no afiliados a las mismas al negárseles los beneficios de la retroactividad del Convenio Colectivo. De ese modo, se dice, el Estado presiona a los funcionarios para disuadirlos de que pertenezcan a los Sindicatos, trabajen por ellos o ejerzan las presiones que, conforme a la ley, son propias de los mismos.

5. El Tribunal realiza dos importantes afirmaciones de validez general:

- El primer objetivo del Convenio es la protección del individuo frente al Estado, considerado como poder público.

- El Convenio, cuando se refiere al Estado, lo hace exclusivamente considerándole como ente dotado de las potestades públicas. Cuando el Estado actúa como empresario no tiene más poderes ni más restricciones que los que corresponden a un empresario particular.

6. El Tribunal considera que no hubo violación del artículo 11 del Convenio. Dicho precepto establece el derecho de toda persona a fundar Sindicatos, o afiliarse a un Sindicato para la protección de sus intereses. El examen del expediente, dice la sentencia, no revela que los demandantes hayan perdido esa facultad, ni que la no aplicación del beneficio de la

retroactividad hiciera perder afiliados a las Federaciones que promovieron la huelga, ni siquiera que se prohibiera o limitara el ejercicio del derecho de huelga. Lo que ocurrió es que el Convenio ligó un efecto de sanción al hecho de promover una huelga en determinadas circunstancias.

7. Por su parte, el artículo 14 del Convenio asegura la no discriminación por ninguna situación. El Estado sueco, en las alegaciones, que el Tribunal en la práctica hace suyas, manifiesta que es un principio básico de la legislación laboral sueca que «una huelga destruye la retroactividad».

Una práctica inveterada ha llevado a la conclusión de que los beneficios retroactivos de un convenio (desde la fecha de firma hasta la fecha de vigencia que suele ser varios meses anterior) no se aplican si la negociación se rompe con una huelga.

El Tribunal reconoce el derecho de todo empresario, y en consecuencia del Estado, de aplicar este principio tradicional, y dice que no tiene ninguna razón para creer que el Estado persiguiera otros propósitos abusivos.

8. Finalmente, rechaza el Tribunal la idea de la discriminación, con un importante argumento de validez general: cuando un Sindicato está en huelga, no importa a cuáles de sus miembros les toca hacerla o no. Lo importante es la solidaridad de todos los afiliados en la aplicación de una táctica concertada de lucha sindical. A unos les corresponde hacer la huelga y a otros el apoyo psicológico y financiero. No hay discriminación si se actúa sobre el dato objetivo de la afiliación.

TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS

6 de febrero de 1976

CASO SCHMIDT Y DAHLSTRÖM

SENTENCIA

En el asunto Schmidt y Dahlström, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, constituido conforme al artículo 43 del Convenio de Salvaguarda de los Derechos del Hombre y las Libertades Fundamentales («el Convenio») y a los artículos 21 y 22 del Reglamento, en Sala compuesta por los jueces señores:

G. Balladore Pallieri, Presidente;

H. Mosler,

J. Cremona,

G. Wiarda,

P. O'Donoghue,

H. Pedersen (señora),

S. Petren,

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

de haber deliberado en Sala del Consejo el 27 de septiembre de 1975 y el 19 de enero de 1976,

Dictan la siguiente sentencia, adoptada en esta última fecha:

PROCEDIMIENTO

1. El asunto Schmidt y Dahlström fue sometido al Tribunal por la Comisión Europea de Derechos del Hombre («la Comisión»). Tiene su origen en una demanda dirigida contra el Reino de Suecia por dos ciudadanos suecos, los señores Folke Schmidt y Hans Dahlström, y sometida a conocimiento de la Comisión el 9 de junio de 1972.

2. La demanda de la Comisión, que se acompañaba del informe previsto en el artículo 31 del Convenio, fue depositada en la Secretaría del Tribunal el 9 de octubre de 1974, en el plazo de tres meses establecido por los artículos 32.1 y 47. La demanda reenviaba a los artículos 44 y 48 y a la declaración por la cual el Reino de Suecia había reconocido la jurisdicción obligatoria del Tribunal (art. 46). Tiene por objeto obtener una decisión del Tribunal sobre si los hechos de la causa revelan o no, por parte del Reino de Suecia, una falta a las obligaciones que le incumben en los términos de los artículos 11 y 14 del Convenio.

3. El Presidente del Tribunal estimó que, en interés de una buena administración de la justicia, procedía constituir una Sala única para el examen del presente asunto y del asunto sobre el Sindicato sueco de conductores de locomotoras (art. 21.6 del Reglamento). En consecuencia, procedió el 15 de octubre de 1974 a extraer por sorteo, en presencia del Secretario, los nombres de cinco de los siete jueces requeridos para constituirla. El señor S. Petren, juez de nacionalidad sueca, y el señor G. Balladore Pallieri, Presidente del Tribunal, actuaban de oficio en virtud del artículo 43 del Convenio y del artículo 21.3.b) del Reglamento, respectivamente.

Los cinco jueces designados fueron los señores H. Mosler, E. Rodenbourg, A. Favre, G. Wiarda y P. O'Donoghue (arts. 43, último párrafo, del Convenio y 21.4 del Reglamento); los señores Favre y Rodenbourg, fallecidos en noviembre de 1974 y octubre de 1975, fueron reemplazados por el señor J. Cremona y la señora H. Pedersen, jueces suplentes. En aplicación del artículo 21.5 del Reglamento, el señor Balladore Pallieri asumió la presidencia de la Sala.

4. El Presidente de la Sala recibió, por medio del Secretario, la opinión del agente del Gobierno sueco («el Gobierno»), así como la de los delegados de la Comisión, sobre el procedimiento que debía seguirse. Por orden de 31 de octubre de 1974 decidió que el Gobierno presentaría una memoria en un plazo que expiraba el 14 de febrero de 1975, y que los delegados podrían contestar por escrito en un plazo de dos meses a contar desde la recepción de la citada memoria.

La memoria del Gobierno llegó a la Secretaría el 17 de febrero, y la de los delegados el 26 de marzo de 1975.

5. Por orden de 2 de junio de 1975, el Presidente fijó el 25 de septiembre como fecha de apertura de las audiencias, después de haber consultado al agente del Gobierno y a los delegados de la Comisión por medio del Secretario.

6. El 22 de septiembre de 1975, el Tribunal celebró una sesión dedicada a la preparación de la fase oral del procedimiento. El Tribunal confeccionó una lista de preguntas que comunicó a los comparecientes para que cumplimentaran la información requerida en el curso de sus informes. Igualmente requirió de la Comisión el envío de un documento concreto.

7. Los debates se desarrollaron en público el 25 de septiembre de 1975, en el Palacio de los

Derechos Humanos de Estrasburgo.

Comparecieron ante el Tribunal:

Por el Gobierno:

El señor Danelius, Director del Departamento Jurídico del Ministerio de Asuntos Exteriores, actuando como agente, y los señores Hardefet, Director de la Asesoría Jurídica del Ministerio de Finanzas; Normack, Director de la Asesoría Jurídica de la Oficina Nacional de Contratación Colectiva, y Bergquist, asesor jurídico del Ministerio de Trabajo, todos ellos como asesores.

Por la Comisión:

Los señores Fawcett, delegado principal; Custers, delegado, y Schmidt, profesor de la Universidad de Estocolmo, requerido como asesor de los delegados, al amparo del artículo 29.1 del Reglamento del Tribunal .

El Tribunal escuchó los informes de los señores Fawcett y Schmidt por la Comisión y Danelius por el Gobierno, así como las respuestas a preguntas realizadas por el Tribunal y varios jueces. Por su parte, la Comisión elaboró el documento recientemente solicitado por el Tribunal.

HECHOS

8. Los demandantes son los ciudadanos suecos señores Folke Schmidt, profesor de Derecho de la Universidad de Estocolmo, y Hans Dahlström, oficial del ejército sueco.

9. Los demandantes son miembros de los sindicatos afiliados desde las principales federaciones representativas de los empleados del Estado sueco, llamadas Confederación Sueca de Asociaciones Profesionales (abreviadamente SACO), en el caso del señor Schmidt, y Federación Nacional de Empleados del Estado (abreviadamente SR), en el caso del señor Dahlström.

En 1971, después de expirar un convenio colectivo y durante las negociaciones para un nuevo acuerdo, los sindicatos de los demandantes convocaron huelgas selectivas que no afectaban a los sectores en que trabajaban los demandantes, que no hicieron huelga en consecuencia. Los señores Schmidt y Dahlström se quejan de que en el nuevo convenio a ellos, como miembros de sindicatos beligerantes, no se les reconocieron estos beneficios retroactivos pagados a miembros de otros sindicatos y empleados no sindicados que no habían participado en la huelga.

CONTEXTO GENERAL

10. Desde hace más de cien años, empresarios y trabajadores del sector privado en Suecia han gozado tradicionalmente del derecho a formar sindicatos y asociaciones y a actuar en defensa de sus intereses profesionales sin interferencia del Estado.

Algunos principios del derecho del trabajo surgidos de la práctica fueron codificados en 1928 y 1936 por la siguiente legislación:

- La Ley de Convenios Colectivos de 1928.

- La Ley del Tribunal de Trabajo de 1928.

- La Ley sobre el derecho de organización y negociación de 1936.

11. La Ley de Convenios Colectivos de 1928 regula los convenios colectivos entre las asociaciones y sindicatos de empresarios y trabajadores. Especifica, en particular, los efectos legales de tales acuerdos. Por ejemplo, las partes no pueden recurrir a la huelga o al «lock-out» a propósito de una cuestión regulada por el convenio colectivo en vigor.

12. La Ley del Tribunal de Trabajo de 1928 fijaba la composición, competencia y funcionamiento de esta jurisdicción. El Tribunal de Trabajo conoce de los casos en que se alegue violación de la Ley del derecho de organización y negociación de 1936. Extiende también su jurisdicción a las cuestiones relativas a la interpretación y aplicación de los convenios colectivos, pero causando efecto únicamente sobre una parte del convenio, pues los sindicatos y trabajadores no sindicados a los que tales acuerdos resultan aplicables (ver párrafo 17) deben plantear sus demandas ante los Tribunales civiles o administrativos, según los casos.

13. La citada Ley de 1936 garantiza dos derechos diferentes: el de organizarse y el de negociar. El derecho de organización está definido en la sección 3 de la Ley como el derecho de empresarios y trabajadores a pertenecer a organizaciones patronales y sindicatos, a ejercer sus derechos como miembros de la organización o sindicatos y a trabajar para la organización o sindicato o para la formación de los mismos, sin injerencia o presión por la otra parte. La Ley especifica que se considera violado el derecho de organización «si empresarios o trabajadores adoptan medidas que obliguen a un empresario o un trabajador, según los casos, a no adherirse a una asociación, a abandonarle, a no ejercer sus derechos como miembro de una asociación, a no trabajar para una asociación o para su creación, y también si los trabajadores o empresarios adoptan medidas destinadas a causar perjuicio a un empresario o trabajador por el hecho de ser miembro de una asociación, ejercer sus derechos como tal o trabajar en una asociación o para la formación de una asociación».

Tales asociaciones gozan de la protección de la Ley en la medida en que puede serle concedida una indemnización de daños si la otra parte viola el derecho de organización de uno de sus miembros, de tal forma que la violación pueda ser considerada como una intervención en los asuntos de la asociación.

El derecho de negociación está definido en la sección 4 de la Ley de 1936 como «el derecho a establecer negociaciones sobre las condiciones de empleo o las relaciones entre empresarios y trabajadores en general». La Ley impone, por otra parte, la obligación de emprender negociaciones, de asistir a las sesiones de negociación y, cuando fuese necesario, de efectuar propuestas para la solución de los problemas planteados. Estos principios son aplicables a todos los sindicatos.

14. Hasta 1966, el Estado fijaba los salarios y condiciones de empleo de sus empleados en el supuesto de una ruptura de negociaciones entre ambas partes.

La Ley sobre empleados del Estado de 1965, en vigor desde el 1 de enero de 1966, ha asimilado prácticamente a los empleados del Estado y a los trabajadores del sector privado, a los efectos de derechos sindicales, huelgas, «lock-out», etc. La Ley declara la aplicación al sector público de la Ley de Convenios Colectivos de 1928, la Ley del Tribunal de Trabajo de 1928 y la Ley sobre el derecho de organización y negociación de 1936. Prevé la Ley, además, que, salvo ciertas excepciones, los convenios se concluirán entre la Oficina Nacional de Negociación Colectiva, en representación del Estado-empresario, y las organizaciones de

empleados del Estado. El Ministerio de Finanzas designa un representante en el Consejo de Administración de la Oficina.

15. La reforma legislativa de 1965 fue facilitada por la estructura centralizada del movimiento sindical sueco. Un factor que contribuyó grandemente a su adopción fue la conclusión en diciembre de 1965 de un acuerdo básico sobre el procedimiento de negociaciones entre la Oficina y los cuatro principales sindicatos de empleados del Estado:

- La Unión de Empleados del Estado (SF).
- La Federación Nacional de Empleados del Estado (SR).
- La Confederación Sueca de Asociaciones Profesionales (SACO).
- La Sección de Funcionarios de la Organización Central de Asalariados (TCO-S).

Según la información en poder del Tribunal, estas centrales representan una gran mayoría de los empleados del Estado sueco: más de 450.000 de los 500.000 cuyos términos de empleo negocia la Oficina. Cerca de cuarenta sindicatos están afiliados a esas organizaciones. Algunos sindicatos independientes representan sólo a unos 2.000 empleados del Estado en total.

En la medida en que estén sindicados, los profesores de Universidad y los oficiales del ejército potencian al SACO y al SR, respectivamente. Estas dos organizaciones, que están, respectivamente, abiertas a quienes poseen un diploma universitario y a los bachilleres, se han fusionado en fecha reciente, después de haberse sometido al caso ante la Comisión.

De acuerdo con los datos publicados por los propios sindicatos, el número de afiliados de SACO en relación con los cuales la Oficina lleva negociaciones es de 48.800 en 1971 y 1972; subió a 51.800 en 1973 y estaba entre 53.600 y 53.700 al final de 1974. El Sindicato de profesores de Universidad afiliado a SACO tenía entre 1.800 y 1.900 miembros en 1971, de 1.900 a 2.000 en 1972, de 2.100 a 2.300 en 1973 y de 2.300 a 2.400 al final de 1974. Por su parte, SR tenía 19.200 miembros en 1971, 19.800 en 1972 y alrededor de 20.000 al final de 1973. El Sindicato de oficiales del ejército afiliado a SR tenía entre 6.900 y 7.000 miembros en 1971, 7.300 en 1972, entre 7.400 y 7.500 al final de 1973. Parece que en agosto de 1975 sus afiliados habrían bajado a 7.100 ó 7200.

16. La cláusula 4 del mencionado acuerdo básico prevé que, salvo acuerdo contrario entre la Oficina y la central interesada, ésta llevará a cabo, por cuenta de los empleados, las negociaciones necesarias para la conclusión de un convenio colectivo.

17. La Real Orden de 30 de junio de 1965 relativa a ciertos convenios colectivos públicos dispone, entre otros:

- Artículo 3. Los convenios colectivos sobre condiciones de empleo y servicios determinados por el Rey en Consejo o por el Parlamento deben concluirse bajo la condición de que sean sancionados por el Rey en Consejo.

- Artículo 4. Una autoridad, en aplicación de un convenio colectivo, puede extender la eficacia del mismo a todos los empleados de su categoría profesional y región a la que el convenio alcance, incluso si el empleado no fue parte en el convenio o en ningún otro convenio colectivo aplicable.

18. Los convenios colectivos en Suecia se concluyen normalmente para un período de dos o

tres años, pero por distintas causas el nuevo convenio se concluye con frecuencia algún tiempo después de expirar el anterior. En tales casos, el nuevo convenio contiene fórmulas sobre su aplicación retroactiva desde la fecha en que expiró el anterior. Por otra parte, en el caso de huelga durante el período de negociaciones, los empresarios, públicos o privados, han rehusado por costumbre conceder beneficios retroactivos para disuadir a los sindicatos de tomar medidas reivindicativas (en aplicación del principio de que una huelga destruye la retroactividad).

19. Las negociaciones laborales en el sector público están centralizadas en el sentido de que las federaciones negocian en nombre y por cuenta de los sindicatos afiliados. Además, éstos no pueden promover una huelga u otra acción colectiva de modo independiente, sino sobre la base de una decisión o con la aprobación de la Federación. Esta elige y designa, de acuerdo con una política y táctica estudiadas, aquellos de sus miembros que deben participar en el movimiento. En la práctica actual las negociaciones entre la Oficina y las federaciones desembocan en un acuerdo que regula el crecimiento salarial, la clasificación profesional, horarios de trabajo, otras prestaciones salariales, etc., y que se aplica, conforme a lo dispuesto en el artículo 4 de la Orden referida en el párrafo 17, a todas las categorías de empleados del Estado, incluyendo a los no representados por las federaciones. Normalmente, el acuerdo lo suscriben todas las federaciones.

Los Estatutos de cada sindicato determinan si un empleado tiene medios para desafiar la orden de huelga lanzada por el sindicato. Los Estatutos pueden prever el voto secreto u otros derechos que permitan oponerse a la decisión de entablar una acción reivindicativa.

20. La legislación analizada en los párrafos 10 a 17 ha sufrido estos últimos años diversas modificaciones, que no son relevantes para el presente caso, por haberse producido con posterioridad a los hechos de la causa.

HECHOS ESPECÍFICOS DEL CASO

21. En 1969, la Oficina y las cuatro federaciones acordaron un convenio global para 1969 y 1970. Al expirar este período el 31 de diciembre de 1970, las partes estaban aún comprometidas en las negociaciones de un nuevo convenio global. Al no llegarse a un acuerdo se nombró una Comisión de Conciliación, ante la cual fracasaron también las negociaciones. En consecuencia, SACO y SR convocaron huelgas selectivas que comenzarían a ser efectivas el 5 de febrero de 1971 y afectarían a unos 4.000 afiliados. Esta iniciativa, que era legal (ver párrafos 11 y 14), no se aplicó a los profesores universitarios o al ejército, por lo que los señores Schmidt y Dahlström no tomaron parte en las huelgas.

La Oficina replicó y el 19 de febrero de 1971 se aplicó «lock-out» a unos 30.000 afiliados de SACO y SR. Esta medida afectó a todos los profesores universitarios afiliados a SACO, incluyendo al señor Schmidt, y algunos oficiales afiliados al SR, pero no al señor Dahlström. Se sucedieron nuevas convocatorias de huelgas y «lock-out», que no llegaron a producirse. El 12 de marzo de 1971 se promulgó una ley que daba al Rey en Consejo la facultad de prolongar la vigencia de ciertos convenios colectivos por un período de seis semanas, sin sobrepasar la fecha del 25 de abril de 1971, siempre que las acciones reivindicativas amenazaran intereses públicos vitales. Por virtud de esta ley, los anteriores convenios colectivos fueron puestos otra vez en vigor el 13 de marzo por un período de seis semanas, con lo que finalizaron las huelgas y «lock-out».

22. Negociaciones ulteriores ante la Comisión de Conciliación concluyeron en junio de 1971 en un nuevo convenio por los años 1971 a 1973. El convenio reclasificaba algunos puestos de trabajo e incrementaba por regla general las escalas salariales con efecto retroactivo desde 1

de enero de 1971. No obstante, la cláusula 18 establecía una excepción al respecto: «Los funcionarios que entre el 1 de enero y el 12 de marzo de 1971, o durante una parte de ese período, fueran miembros de organizaciones que hubieran promovido acciones reivindicativas durante tal período no disfrutarán de los incrementos salariales desde 1 de enero hasta 12 de marzo, salvo que la Oficina de Contratación Colectiva decidiese lo contrario. Esta declaración afecta igualmente a cualquier funcionario que hubiera tomado parte en una acción reivindicativa.»

23. El convenio sólo fue firmado por TCO-S y SF, SACO y SR rehusaron hacerlo por considerar inaceptables sus términos. El convenio, y en particular la cláusula 18, fueron, no obstante, aplicados a sus miembros por virtud del artículo 4 de la Real Orden citada en el párrafo 17.

Según los demandantes, durante las negociaciones SF y TCO-S solicitaron que la cláusula de no retroactividad no fuese incluida en el convenio, manteniendo que era un tema sobre el que debían negociar el Estado, SACO y SR, SF y TCO-S declararon esto expresamente e hicieron reserva expresa antes de firmar el convenio. No obstante, TCO-S aprovechó para incitar a algunos miembros de SACO, organización inútil para ellos, a cambiar la afiliación, y de hecho escribieron al demandante Schmidt en este sentido.

24. Como resultado del convenio, los miembros de SACO y SR, hubieran hecho o no la huelga, y aunque su puesto de trabajo se hubiera reclasificado, no recibieron el incremento salarial de 1 de enero a 12 de marzo ni el beneficio del aumento general de escalas salariales, durante el mismo período. Igual medida se aplicó a los empleados del Estado que, sin ser miembros de SACO o SR, participaron en la huelga. La cláusula de excepción se aplicó a los miembros de SACO y SR, incluso aun cuando no hubieran ido a la huelga. Al señor Schmidt la medida le era de aplicación de 1 de enero a 19 de febrero, fecha en que se produjo el «lock-out», y fue privado de su salario. Al señor Dahlström, que había sido reclasificado por el convenio, le afectaba la medida hasta el 12 de marzo. Durante ese período los demandantes trabajaron a cambio de un salario inferior del que se pagaba a los demás empleados de igual categoría no afiliados a SACO ni a SR. Sus pérdidas económicas alcanzaban la cifra de 300 y 1.000 coronas, respectivamente.

25. Acordado el convenio, el señor Schmidt avisó a la Oficina que el tratamiento sufrido por él le parecía contrario a sus derechos sindicales. Cuando, no obstante, la Oficina le denegó el beneficio de la retroactividad, el SACO y SR demandaron al Estado ante el Tribunal de Trabajo invocando la Ley sobre el derecho de organización y negociación de 1936. En nombre de los demandantes (y de un tercero afiliado a SR), solicitaban:

- Una declaración de que las medidas adoptadas por la Oficina constituían una violación del derecho de organización de los demandantes y una injerencia en los asuntos de SACO y SR.
- Una declaración sobre la no aplicación a los demandantes de la cláusula 18 del convenio.
- Una condena al Estado a indemnizar por las pérdidas económicas a los demandantes y por infringir su derecho de organización.

SACO y SR aseguraban que el Estado había violado el derecho sindical de sus miembros garantizado en el artículo 3 de la Ley de 1936, sometiéndoles, en relación con la retroactividad salarial, a un régimen diferente del que había sido aplicado a los afiliados de TCO-S y SF y a los funcionarios no sindicados. La Oficina negó las infracciones que se le imputaban, y argumentó que la no aplicación del beneficio de la retroactividad salarial a los miembros de SACO y SR se debía exclusivamente a la necesidad para el Estado de mantener el principio de que la huelga destruye la retroactividad. La comparación entre los afiliados de SACO y SR con los de SF,

TCO-S y los no afiliados no ofrece base alguna para concluir que el Estado hubiera obrado con el objetivo o a través del procedimiento referido en el artículo 3 de la Ley de 1936.

26. El 22 de diciembre de 1971, el Tribunal de Trabajo, por unanimidad, rechazó la demanda de los sindicatos. El Tribunal comenzó por manifestar su conformidad con un criterio común a las partes: el derecho de organización no impedía al Estado aplicar el principio conforme al cual la huelga destruye la retroactividad. La adopción de tal posición y en aplicación después de un conflicto no puede por sí misma considerarse un atentado a ese derecho. Además, el deber que incumbe al empresario de respetar tal derecho no implica en principio ninguna obligación de pagar salarios idénticos a los trabajadores afiliados y no afiliados. El simple hecho de que se acordaran salarios diferentes para grupos distintos de empleados no puede llevar a la conclusión de que se hubiera violado el artículo 3. Por el contrario, se quebrantaría el texto si se favoreciera a los afiliados de una de las federaciones firmantes o a los no sindicados para ejercer contra los afiliados de las otras federaciones el tipo de presión previsto por el artículo 3.

El Tribunal constató que nada permitía concluir que el Estado hubiera obrado con tal fin. En concreto no se tenía en pie la tesis de que el Estado hubiera inducido a miembros de SACO y SR a pasarse a las otras federaciones sindicales. En este sentido, el Tribunal argumentó que tampoco habría favorecido la retroactividad a estas federaciones si hubieran entablado acciones reivindicativas en el período de negociaciones.

En relación con los empleados no sindicados, el Tribunal desligó el hecho de que se les hubiera concedido un beneficio especial respecto del hecho de no estar sindicados. Es evidente que un procedimiento que hubiera tenido por finalidad la no aplicación del beneficio de la retroactividad a los empleados no sindicados de los sectores dominados por SACO y SR, o donde estas federaciones fueran más representativas, habría comportado grandes complicaciones y pérdidas de tiempo. Por otra parte, no había criterios firmes para determinar tales sectores y el concepto de representación era ambiguo y discutido. El Tribunal manifestó a continuación que el Estado no había conseguido negociar un acuerdo de exclusión de la retroactividad a los no afiliados que trabajaran en los sectores en que SACO y SR fueran más representativos. En este sentido el Tribunal consideró que los hechos del caso no permitían mantener la conclusión de que el Estado tuviera intención de violar el derecho de organización. Si hubiera sido de otro modo, el Estado, tan pronto como una federación organizara un acto reivindicativo, no hubiera podido aplicar el principio de que la huelga destruye la retroactividad, salvo que hubiera negado los beneficios de la retroactividad a todas las federaciones. Tal limitación de las facultades del Estado para aplicar el principio no podría fundamentarse en el artículo 3 de la Ley de 1936.

El Tribunal no estimó que la concesión del beneficio de la retroactividad a los empleados no sindicados que no hubieran hecho huelga supusiera la intención de violar el derecho de organización. En su opinión, las partes no habrían podido presentar una información precisa sobre el número total de empleados o sobre los sectores en que trabajaban. El Tribunal manifestó que la opinión de los demandantes en cuanto al objetivo de la acción del Estado hacia los no sindicados hubiera aparecido como más razonable si hubiera sido posible probar que en su gran mayoría trabajaban en el campo de la principal actividad de SACO y SR. Por el contrario, hubiera sido menos razonable tomar en consideración el tratamiento dado a estos funcionarios si pudieran estar clasificados principalmente en el campo de reclutamiento de SF y TCO-S. La incertidumbre sobre tales circunstancias, concluyó el Tribunal, apoya la actitud del Estado, cuyo objetivo no era sino mantener el principio de que la huelga destruye la retroactividad.

27. En su demanda ante la Comisión, presentada el 9 de junio de 1972, los demandantes

alegaban que la aplicación de la política del Gobierno en materia de ventajas retroactivas había conducido a un tratamiento preferencial en favor de los no sindicados, violando en consecuencia el artículo 11 del Convenio. La Comisión declaró admisible la demanda el 18 de diciembre de 1972.

En cuanto al fondo, los demandantes invocaron a la vez el artículo 11 y el artículo 14 en relación con el artículo 11.

28. En su informe de 17 de junio de 1974 la Comisión:

1.º Confirma su criterio expresado en el asunto del Sindicato sueco de conductores de locomotoras de que el artículo 11.1 puede considerarse legítimamente como regulador de la responsabilidad del Estado en el campo de las relaciones profesionales y que ofrece su protección a los sindicatos contra los actos de injerencia de los empresarios.

2º Y formula su dictamen:

- Por nueve votos contra uno, con una abstención, que la política del Gobierno, consistente en denegar el beneficio de la retroactividad a los miembros no huelguistas de los sindicatos que convocaron la huelga, no desconoce el derecho de los demandantes de fundar sindicatos o afiliarse a ellos en el sentido del artículo 11.1.

- Que, en consecuencia, la Comisión no entra a examinar si la medida litigiosa se justificaba al amparo del artículo 11.2.

- Por ocho votos contra uno, con dos abstenciones, que la diferencia de tratamiento denunciada se justificaba por razones de política en materia de relaciones profesionales, por lo que no había violación del artículo 14 en relación con el artículo 11.1.

El informe contiene una opinión separada concordante.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

29. Los señores Schmidt y Dahlström demandan que, al amparo de la cláusula 18 del convenio colectivo de junio de 1971, se les denegaron los beneficios de la retroactividad por ser miembros de SACO y SR, organización que había convocado huelgas selectivas, aunque ellos no habían hecho la huelga. Consideran que la Oficina les trató de modo discriminatorio en relación con los empleados no sindicados y los afiliados a otras organizaciones, como TCO-S y SF, que no secundaron la huelga. Alegan violación del artículo 11 del Convenio, tanto considerado independiente como en relación con el artículo 14.

30. Tras concluir que no se habían producido tales infracciones, la Comisión remitió el caso al Tribunal, subrayando en especial la importancia de los problemas de interpretación y aplicación del Convenio.

I, Sobre la violación que se alega del artículo 11

31. El artículo 11.1 del Convenio dice: «Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión pacífica y a la libertad de asociación con otros, incluyendo el derecho de fundar sindicatos, o a afiliarse a un sindicato para la protección de sus intereses.»

32. El Gobierno ha mantenido que, en términos generales, el primer objetivo del Convenio es la protección del individuo frente al Estado considerado como poder público, pero que no obliga al Estado a cuidar de su contenido en las relaciones de derecho privado entre particulares. El artículo 11 no escaparía a estas reglas. Más aún, los demandantes no litigan contra las autoridades suecas legislativas, ejecutivas o judiciales, sino frente a la Oficina Nacional de Contratación Colectiva, esto es, frente al Estado- empresario, y en la esfera de las condiciones de trabajo y empleo el Convenio no puede imponer al Estado obligaciones discriminatorias respecto a los empresarios privados.

Según la Comisión, por el contrario, la decisión objeto del litigio puede en principio ser atacada al amparo del artículo 11, incluso ejerciendo la Oficina las funciones propias del empresario.

33. El Convenio no establece la distinción entre las atribuciones de potestad pública de los Estados y sus responsabilidades como empresario. En esa línea, el artículo 11 no es una excepción. Más bien, al final del apartado 2 indica claramente que el Estado está limitado por el respeto a la libertad de reunión y asociación de sus empleados, pudiendo establecer «restricciones legítimas» en el supuesto de los miembros de las fuerzas armadas, policía y administración.

El artículo 11 es, pues, obligatorio para el Estado-empresario, tanto si sus relaciones con sus empleados son de derecho público como si son de derecho privado. Por ello el Tribunal estima que no debe detenerse a analizar la circunstancia de que ciertos requerimientos de las demandas se formulen conjuntamente frente a la Oficina y al Estado sueco, en cuanto titular de las potestades públicas. No considera el Tribunal que tenga que pronunciarse sobre la aplicabilidad directa o indirecta del artículo 11 a las relaciones entre simples particulares en sentido estricto.

34. El Tribunal observa que mientras que el artículo 11.1 presenta la libertad sindical como una forma especial de la libertad de asociación, no asegura ningún tratamiento especial a los afiliados de los sindicatos, tales como el derecho al beneficio de la retroactividad o el aumento de salario resultante de un nuevo convenio colectivo. Tal derecho, que no está enunciado ni en el artículo 11.1 ni siquiera en la Carta Social de 18 de octubre de 1961, no es indispensable para el disfrute efectivo de la libertad sindical, y de ningún modo constituye un elemento inherente a un derecho garantizado por el Convenio.

35. En cuanto a su libertad personal de asociación, los demandantes la han mantenido en su derecho a pesar de la medida demandada. Han permanecido siendo miembros de las respectivas federaciones sindicales. Aunque los demandantes sólo actúan ante la Comisión en su propio nombre, el Tribunal manifiesta que, a la luz de la información aportada en la sesión pública del 25 de septiembre de 1975, la cláusula 18 del convenio colectivo de junio de 1971 no fue seguida por ninguna disminución de afiliación en SACO y SR.

36. Los demandantes consideran que la mencionada cláusula 18 tiende a disuadirles de usar en adelante el derecho de huelga, que es, en su criterio, un derecho orgánico incluido en el artículo 11 del Convenio.

El Tribunal recuerda que el Convenio protege la libertad de defender los intereses profesionales de los afiliados a un sindicato a través de la acción colectiva, actitud que a los Estados contratantes corresponde al tiempo autorizar y hacer posible un desarrollo (sentencia sobre Sindicato Nacional de Policía Belga de 27 de octubre de 1975). El artículo 11.1 deja, no obstante, a cada Estado la elección de los medios a utilizar para ese fin. La concesión del derecho de huelga supone, sin duda, uno de los más importantes, pero hay otros. Un derecho

no expresamente garantizado por el artículo 11 puede ser sometido por la ley nacional a una regulación de tal clase que limite su ejercicio en ciertas circunstancias. La Carta Social de 18 de octubre de 1961 sólo garantiza el derecho de huelga sometido a tal regulación, lo mismo que «otras restricciones» compatibles con su artículo 31, y no sin reconocer a los empresarios, por su parte, el derecho de recurrir a una acción colectiva (art. 6.4 y anexo). Por su parte, el Convenio de 1950 exige que la legislación nacional permita a los sindicalistas, en el marco del artículo 11, luchar a través de sus organizaciones para la protección de sus intereses profesionales. El examen del expediente nos revela que los demandantes hayan perdido esta facultad.

37. No encontrándose ninguna infracción al derecho garantizado en el artículo 11.1, el Tribunal no entra en el análisis del apartado 2, sobre el cual en ningún caso manifestó al Gobierno que se había apoyado.

II. Sobre la violación que se alega del artículo 14 en relación con el artículo 11

38. El artículo 14 dice: «El disfrute de los derechos y libertades reconocidos en el Convenio debe ser asegurado, sin discriminación alguna basada en el sexo, raza, color, lengua, religión, creencias políticas o de otro tipo, origen nacional o social, pertenencia a una minoría nacional, fortuna, nacimiento o cualquier otra situación.»

39. A pesar de no haber apreciado infracción del artículo 11, el Tribunal debe analizar si la diferencia de tratamiento, calificado de discriminatorio por los demandantes, infringe los artículos 11 y 14 considerados conjuntamente. Mientras que la concesión de los incrementos salariales retroactivos u otros beneficios caen fuera del ámbito propio del artículo 11.1 (párrafo 34), en la presente circunstancia está ligado al ejercicio de un derecho garantizado en el texto la libertad de proteger los intereses profesionales de los miembros de un sindicato a través de acciones reivindicativas. De hecho, el Estado sueco ha elegido la negociación colectiva, la formalización de convenios colectivos y el reconocimiento del derecho de huelga como tres medios de hacer posible la conducta y el desarrollo de tales acciones por los sindicatos de los sectores público y privado. Y es como consecuencia de una huelga, en una negociación y en el marco de un convenio colectivo cuando la Oficina adoptó la actitud que le reprochan los demandantes. En consecuencia, el artículo 14 entra en juego.

En este punto, como sobre los criterios a observar en la materia, el Tribunal se refiere a las sentencias dictadas en el caso «lingüístico» (23 de julio de 1968) y en el caso «Sindicato Nacional de la Policía Belga» (27 de octubre de 1975).

40. Los demandantes, al amparo de los artículos 11 y 14 conjuntamente, alegan la discriminación de la que fueron víctimas en comparación con los funcionarios no afiliados y los pertenecientes a federaciones distintas de SACO y SR, en especial TCO-S y SF. La cláusula 18 del convenio colectivo de junio de 1971 acordó la concesión a los funcionarios del beneficio de la retroactividad, salvo en la medida en que hubieran hecho huelga. En apoyo de la diferencia de trato así establecida entre los demandantes y sus colegas no huelguistas pertenecientes a otros sindicatos o no sindicados, el Gobierno ha invocado el principio tradicional en Suecia, y no replicado por los demandantes, según el cual «la huelga destruye la retroactividad».

El Tribunal encuentra legítima la aplicación de este principio y no tiene ninguna razón para creer que el Estado persiguiera otros propósitos abusivos. Especialmente, le parece inconcebible que la Oficina hubiera podido incitar a afiliados de SACO y SR a renunciar a su afiliación. Por el contrario, por razones políticas, procede animar a los trabajadores a agruparse en grandes federaciones sindicales, como han subrayado el Gobierno y la Comisión y ha mostrado el caso del Sindicato sueco de conductores de locomotoras. El expediente

tampoco indica que la Oficina incitase a miembros de las principales federaciones, como son SACO y SR, a pasarse a SF y TCO-S.

41. Ciertamente, la cláusula 18 del convenio colectivo de junio de 1971 deniega la retroactividad de los beneficios incluso a aquellos miembros de SACO y SR, incluidos los demandantes, que continuaron sus tareas profesionales durante el período en cuestión. El Gobierno y la Comisión no dejan, sin embargo, de enfatizar la solidaridad que reinaba en el contexto de una táctica concertada de lucha sindical por sectores entre los diversos miembros de las dos federaciones: si unos participaban personalmente en la huelga allá donde se hubiera producido, los otros, aun ejerciendo sus funciones en los servicios no afectados por la huelga, les aportaban su apoyo financiero y psicológico. El motivo no concurría obviamente entre los no afiliados o los afiliados a otras federaciones diferentes de SACO y SR, que no habían cesado en el trabajo. En consecuencia, el Tribunal no puede aceptar la tesis de los demandantes de que el beneficio de la retroactividad debiera haber sido concedido o denegado a todo el personal de los sectores en que SACO y SR eran más representativos.

42. El Tribunal, por todo ello, considera que en el presente caso no se ha infringido el principio de proporcionalidad definido en las dos sentencias citadas de 23 de julio de 1968 y 27 de octubre de 1975.

III. Sobre la aplicación del artículo 50

43. No estimándose infracciones a las exigencias del Convenio, el Tribunal estima que no procede plantearse la cuestión de la aplicación del artículo 50 .

POR TODAS ESTAS RAZONES, EL TRIBUNAL

Falla, por unanimidad, que no ha existido violación del artículo 11, ni de los artículos 11 y 14 considerados conjuntamente.

Hecho en francés y en inglés, siendo fehaciente el texto francés, en el edificio de los Derechos Humanos de Estrasburgo el 6 de febrero de 1976.

Firmado: G. Balladore Pallieri

PRESIDENTE

Firmado: M. A. Eissen

SECRETARIO

(Comentario y traducción: Ignacio Bayón)