



COMISIÓN EUROPEA

Bruselas, 21.3.2012
COM(2012) 130 final

2012/0064 (APP)

Propuesta de

REGLAMENTO DEL CONSEJO

sobre el ejercicio del derecho a adoptar medidas de conflicto colectivo en el contexto de la libertad de establecimiento y la libre de prestación de servicios

(Texto pertinente a efectos del EEE)

{SWD(2012) 63}

{SWD(2012) 64}

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. CONTEXTO DE LA PROPUESTA

Contexto general

En sus sentencias en los asuntos Viking Line¹ y Laval², el Tribunal de Justicia reconoció por primera vez que el derecho a adoptar medidas de conflicto colectivo, incluido el derecho de huelga, es un derecho fundamental que forma parte integrante de los principios generales del Derecho de la UE cuyo respeto garantiza el Tribunal de Justicia³. El Tribunal también declaró de manera explícita que, dado que la Unión Europea tiene una finalidad no solo económica, sino también social, deben sopesarse los derechos derivados de las disposiciones del Tratado relativas a la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales en relación con los objetivos perseguidos por la política social, entre los que figuran la mejora de las condiciones de vida y de trabajo, una protección social adecuada y el diálogo social⁴. Asimismo, reconoció que el derecho a adoptar medidas de conflicto colectivo con la finalidad de proteger a los trabajadores constituye un interés legítimo que puede justificar, en principio, una restricción a una de las libertades fundamentales garantizadas por el Tratado. La protección de los trabajadores figura, por tanto, entre las razones imperiosas de interés general reconocidas por el Tribunal de Justicia⁵.

A pesar de esta aclaración, las sentencias del Tribunal de Justicia han desatado un amplio e intenso debate sobre sus consecuencias para la protección de los derechos de los trabajadores desplazados y, de manera más general, sobre la medida en que los sindicatos pueden seguir protegiendo los derechos de los trabajadores en situaciones transfronterizas. Concretamente, han suscitado controversia acerca de la adecuación de las normas de la UE en vigor para proteger los derechos de los trabajadores en el contexto de la libre prestación de servicios y la libertad de establecimiento⁶.

Numerosas partes interesadas, como los interlocutores sociales, políticos, profesionales de la justicia y profesores, se han sumado a este debate. Si bien algunos de los participantes en el debate han acogido con satisfacción las sentencias del Tribunal de Justicia, como aclaración necesaria de las normas del mercado interior, muchos otros ven en ellas el reconocimiento de la primacía de las libertades económicas sobre el ejercicio de los derechos fundamentales, lo que supone un riesgo, o incluso una licencia, de «dumping social» y competencia desleal. Un aspecto particular en el que han insistido quienes critican las sentencias es que el Tribunal de Justicia, a la vez que reconoce el derecho a adoptar medidas de conflicto colectivo, incluido el derecho de huelga, como derecho fundamental que forma parte integrante de los principios generales del Derecho de la UE, reconoce explícitamente que «su ejercicio puede ser

¹ Sentencia de 11 de diciembre de 2007 (C-438/05).

² Sentencia de 18 de diciembre de 2007 (C-341/05).

³ Apartado 44 de la sentencia en el asunto Viking Line y apartado 91 de la sentencia en el asunto Laval.

⁴ Apartado 79 de la sentencia en el asunto Viking Line y apartado 105 de la sentencia en el asunto Laval.

⁵ Apartado 77 de la sentencia en el asunto Viking Line y apartado 103 de la sentencia en el asunto Laval.

⁶ Informe de 19 de marzo de 2010 relativo a los trabajos conjuntos de los interlocutores sociales europeos sobre las sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en los asuntos Viking Line, Laval, Rüffert y Comisión/Luxemburgo.

sometido a ciertas restricciones»⁷. Esto último, en particular, limitaría la capacidad de acción de los sindicatos para proteger los derechos de los trabajadores.

Para el profesor Monti⁸, las sentencias del Tribunal de Justicia de 2007 y 2008 han puesto de manifiesto las brechas existentes entre el mercado único y la dimensión social a nivel nacional⁹. Considera que estas sentencias «han reabierto una vieja herida que nunca se había cerrado: la división entre quienes abogan por una mayor integración del mercado y quienes piensan que la defensa de las libertades económicas y la supresión de las barreras reguladoras es una forma subrepticia de dismantelar los derechos sociales protegidos a nivel nacional» y que «el renacimiento de esta división puede hacer que un segmento de la opinión pública, las organizaciones de trabajadores y los sindicatos, que con el tiempo han llegado a ser partidarios claves de la integración económica, se distancien del mercado único y de la UE».

El Tratado de Lisboa

De acuerdo con el artículo 3, apartado 3, del Tratado de la Unión Europea, el mercado interior debe obrar en pro del desarrollo de una economía social de mercado altamente competitiva, tendente al pleno empleo y al progreso social. En la definición y ejecución de sus políticas y acciones, la Unión debe tener en cuenta las exigencias relacionadas con la promoción de un nivel de empleo elevado, con la garantía de una protección social adecuada, con la lucha contra la exclusión social¹⁰. Además, el Tratado de Lisboa, al conferir a la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea el mismo valor jurídico que a los Tratados, refuerza aún más la integración de los derechos fundamentales en el Derecho primario¹¹.

La dimensión social constituye, pues, un elemento central del mercado interior, que no puede funcionar adecuadamente sin una fuerte dimensión social y el apoyo de los ciudadanos¹².

El Tribunal de Justicia ha reconocido también que la Unión tiene una finalidad no solo económica, sino también social. En consecuencia, los derechos derivados de las disposiciones del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) sobre la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales deben aplicarse de acuerdo con los objetivos de la política social, entre los que figuran, tal como se desprende claramente del párrafo primero del artículo 151 del TFUE, la mejora de las condiciones de vida y de trabajo, una protección social adecuada y el diálogo social.

Por otro lado, de conformidad con el artículo 152 del TFUE, la Unión tiene como finalidad reconocer, promover y reforzar el papel de los interlocutores sociales en su ámbito y facilitar el diálogo entre ellos, respetando su autonomía y teniendo en cuenta la diversidad de los sistemas nacionales.

⁷ Parte final de la primera frase del apartado 44 de la sentencia en el asunto Viking Line y del apartado 91 de la sentencia en el asunto Laval.

⁸ Informe al Presidente de la Comisión Europea «Una nueva estrategia para el mercado único», de 9 de mayo de 2010, pp. 70 y 71.

⁹ Además de las ya mencionadas sentencias en los asuntos Viking Line y Laval, véanse también los asuntos Rüffert y Comisión/Luxemburgo.

¹⁰ Artículo 9 del TFUE.

¹¹ Artículo 6 del TUE.

¹² Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «La dimensión social del mercado interior» (Dictamen de iniciativa), por Thomas Janson (DO C 44 de 11.2.2011, p. 90).

En su Declaración Solemne de 18 y 19 de junio de 2009 sobre los derechos de los trabajadores, la política social y otras cuestiones, el Consejo Europeo recordó también que los Tratados, modificados por el Tratado de Lisboa, estipulan que la Unión Europea ha de reconocer y promover el papel de los interlocutores sociales.

Derecho de negociación colectiva, derecho a adoptar medidas de conflicto colectivo y derecho a libertad de huelga

Aunque los instrumentos aplicables no siempre hagan referencia explícita al derecho o la libertad de huelga, el derecho a adoptar medidas de conflicto colectivo, que es el corolario del derecho de negociación colectiva, está reconocido en varios instrumentos internacionales que han firmado o en los que han cooperado los Estados miembros¹³. Asimismo, está recogido en instrumentos elaborados por los Estados miembros a nivel de la UE¹⁴ y en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, proclamada en Niza el 7 de diciembre de 2000¹⁵ y adoptada en Estrasburgo el 12 de diciembre de 2008¹⁶. Este derecho goza también de protección constitucional en varios Estados miembros.

En este contexto, el artículo 28 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea reconoce expresamente el derecho de negociación colectiva, que, en caso de conflicto de intereses, conlleva el derecho a adoptar medidas de conflicto colectivo, incluida la huelga, para defender los intereses en cuestión¹⁷.

Según el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, el derecho a la negociación colectiva y a negociar y celebrar convenios colectivos constituye un elemento inherente al derecho de asociación, a saber, el derecho de las personas a fundar sindicatos y afiliarse a ellos para la defensa de sus intereses, tal como se establece en el artículo 11 del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales¹⁸.

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos¹⁹ ha reconocido también que, en el ámbito de la libertad sindical, debido al carácter sensible de los asuntos sociales y políticos que deben abordarse para alcanzar un equilibrio adecuado entre los intereses respectivos de los trabajadores y los empleadores, y dada la gran divergencia que existe entre los sistemas nacionales en este ámbito, los Estados contratantes disfrutan de un amplio margen de apreciación sobre la forma de garantizar la libertad de los sindicatos para proteger los intereses laborales de sus miembros. No obstante, señala que este margen no es ilimitado, sino que está sujeto a supervisión europea por parte del Tribunal, cuya misión es decidir en última

¹³ Por ejemplo, la Carta Social Europea, firmada en Turín el 18 de octubre de 1961, a la que, además, se hace referencia expresa en el artículo 151 del TFUE, y el Convenio nº 87 de la Organización Internacional del Trabajo, de 9 de julio de 1948, sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación.

¹⁴ Figura, por ejemplo, en la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores, adoptada en la reunión del Consejo Europeo celebrada el 9 de diciembre de 1989 en Estrasburgo, y a la que se hace referencia también en el artículo 151 del TFUE.

¹⁵ DO C 364 de 18.12.2000, p. 1.

¹⁶ Véase el artículo 6 del Tratado de la Unión Europea.

¹⁷ Por tanto, la referencia general hecha a la Carta en el artículo 6 del TUE confirma expresamente la consagración del derecho de negociación colectiva en el Derecho primario [véanse las conclusiones de la Abogada General Trstenjak en el asunto Comisión/Alemania (C-271/08), apartado 79].

¹⁸ Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 12 de noviembre de 2008, Demir, apartados 153 y 154, leídos en relación con el apartado 145.

¹⁹ Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 27 de abril de 2010, Vördur Olafsson / Islandia, apartados 74 y 75.

instancia si una restricción es compatible con la libertad de asociación protegida por el artículo 11 del Convenio Europeo de Derechos Humanos.

Ahora bien, según han reconocido el Tribunal de Justicia y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos²⁰, el derecho de huelga no es absoluto y su ejercicio puede ser sometido a ciertas restricciones, que también pueden resultar de las constituciones, legislaciones y prácticas nacionales. Tal como se reafirma en el artículo 28 de la Carta, este derecho debe ejercerse de conformidad con el Derecho de la Unión y con las legislaciones y prácticas nacionales.

Por tanto, los sindicatos desempeñan un importante papel a este respecto y, tal como lo ha confirmado el Tribunal de Justicia, deben conservar la facultad de adoptar medidas para proteger los derechos de los trabajadores, incluida la posibilidad de convocar a sus miembros a la huelga y de ordenar boicots y bloqueos para proteger los intereses y los derechos de los trabajadores y garantizar la protección de los puestos de trabajo o las condiciones de trabajo y empleo, a condición de que lo hagan de conformidad con el Derecho y las prácticas nacionales y de la Unión Europea.

Libertades económicas, restricciones y protección de los derechos de los trabajadores

La libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios forman parte de los principios fundamentales del Derecho de la UE. De acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, una restricción de estas libertades solo es aceptable si persigue un objetivo legítimo compatible con el Tratado y está justificada por razones imperiosas de interés general. Si es el caso, la restricción debe ser adecuada para alcanzar el objetivo que persigue y no exceder de lo necesario para conseguirlo.

La protección de los trabajadores, especialmente su protección social y la protección de sus derechos, y el deseo de evitar perturbaciones en el mercado de trabajo han sido reconocidos como razones imperiosas de interés general que justifican restricciones en el ejercicio de las libertades fundamentales establecidas en el Derecho de la UE.

Por otro lado, el Tribunal de Justicia ha reconocido que los Estados miembros disponen de una facultad de apreciación y discreción a la hora de prevenir los obstáculos a la libre circulación que tienen su origen en la actuación de los sujetos privados.

En resumen, tanto las libertades económicas como los derechos fundamentales, así como su ejercicio efectivo, pueden ser objeto de restricciones y limitaciones.

2. RESULTADOS DE LAS CONSULTAS CON LAS PARTES INTERESADAS Y EVALUACIÓN DE IMPACTO

2.1. Consulta con las partes interesadas

Como se ha indicado anteriormente, las sentencias del Tribunal de Justicia en los asuntos Viking Line, Laval, Rüffert y Comisión/Luxemburgo alimentaron un intenso debate en 2007 y 2008, especialmente a propósito de las consecuencias que la libre prestación de servicios y la libertad de establecimiento tienen para la protección de los derechos de los trabajadores y el

²⁰ Véase, por ejemplo, la sentencia de 21 de abril de 2009, Enerji Yapi-Yol Sen / Turquía (68959/01), apartado 32.

papel de los sindicatos en la protección de los derechos de los trabajadores en situaciones transfronterizas.

Los sindicatos europeos consideran estas sentencias antisociales. Quieren que se modifique la legislación para aclarar la situación jurídica y evitar que en el futuro los jueces fallen en contra de lo que consideran los intereses de los trabajadores. A tal fin, han presentado dos peticiones esenciales:

- una revisión de la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores (Directiva 96/71/CE) para añadir una referencia al principio de «salario igual a trabajo igual» y permitir que el «Estado miembro de acogida» aplique condiciones más favorables que las condiciones de trabajo y empleo fundamentales establecidas en el artículo 3, apartado 1, de la mencionada Directiva;
- la introducción en el Tratado de un «protocolo de progreso social», para dar prioridad a los derechos sociales fundamentales respecto a las libertades económicas.

Otras partes interesadas tienen un punto de vista diferente. BUSINESSSEUROPE acoge favorablemente la aclaración que han aportado las sentencias del Tribunal de Justicia y no considera que sea necesario revisar la Directiva. Muchos Estados miembros han expresado opiniones similares. Algunos Estados miembros (DK, DE, LU y SE) han modificado su legislación para ajustarla a las sentencias.

En octubre de 2008, el Parlamento Europeo adoptó una Resolución en la que pedía a todos los Estados miembros que garantizaran adecuadamente el cumplimiento de la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores y, a la Comisión, que no excluyera una revisión parcial de la Directiva tras un análisis pormenorizado de los problemas y los retos²¹. Al mismo tiempo, destacaba que «la libre prestación de servicios es una de las piedras angulares del proyecto europeo, pero que debe equilibrarse con los derechos fundamentales y los objetivos sociales establecidos en los Tratados, así como con el derecho de que disponen los interlocutores públicos y sindicales para garantizar la no discriminación, la igualdad de trato y la mejora de las condiciones de vida y de trabajo»²². El 2 de junio de 2010, la Comisión de Empleo y Asuntos Sociales organizó una audiencia con tres expertos (en representación de la Comisión, de la CES y de BUSINESSSEUROPE), en la que diputados del Parlamento Europeo de S&D, la Izquierda y los Verdes pidieron a la Comisión que actuara, siguiendo básicamente las líneas de la propuesta de la CES.

En respuesta a una invitación conjunta del Comisario Špidla y del Ministro Bertrand (en calidad de Presidente del Consejo) en el Foro de octubre de 2008, los interlocutores sociales europeos acordaron llevar a cabo un análisis conjunto de las consecuencias de las sentencias del Tribunal de Justicia en el contexto de la movilidad y la globalización. En marzo de 2010²³, los interlocutores sociales europeos emitieron un informe sobre las consecuencias de las sentencias del Tribunal de Justicia. El documento puso de manifiesto sus profundas divergencias. Mientras que BUSINESSSEUROPE se opone a una revisión de la Directiva (pero

²¹ Resolución de 22 de octubre de 2008 sobre los retos para los convenios colectivos en la Unión Europea [2008/2085 (INI)], apartados 25 y 30.

²² Apartado 1; véanse también los apartados 17 y 31.

²³ El texto se presentó en la conferencia de Oviedo de marzo de 2010, organizada por la Presidencia española. Los debates evidenciaron una vez más la división de opiniones de las partes interesadas.

acepta la necesidad de aclarar determinados aspectos relativos a la garantía de cumplimiento), la CES desea que se modifique en profundidad.

En 2010, el Comité Económico y Social Europeo adoptó un dictamen sobre «La dimensión social del mercado interior»²⁴, en el que pedía una implementación más eficaz de la Directiva 96/71/CE y apoyaba una iniciativa de la Comisión para aclarar las obligaciones jurídicas de las autoridades nacionales, de las empresas y de los trabajadores, sin excluir una revisión parcial de la mencionada Directiva. En dicho dictamen también se animaba a la Comisión a eximir del mercado interior el derecho de huelga y a estudiar la idea de constituir una «Interpol europea de asuntos sociales» que respalde las actividades de las inspecciones de trabajo de los diferentes Estados miembros.

El profesor Monti, que en su informe «Una nueva estrategia para el mercado único» reconoce la controversia suscitada por las sentencias del Tribunal de Justicia, recomendó:

- aclarar la implementación de la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores y reforzar la difusión de información sobre los derechos y las obligaciones de los trabajadores y las empresas, la cooperación administrativa y las sanciones en el marco de la libre circulación de personas y de la prestación transfronteriza de servicios;
- introducir una disposición que garantice el derecho de huelga, siguiendo el modelo del artículo 2 del Reglamento (CE) nº 2679/98 del Consejo (denominado *Reglamento Monti II*), y un mecanismo de resolución informal de los litigios laborales referentes a la implementación de la Directiva.

En octubre de 2010, mediante su Comunicación «Hacia un Acta del mercado único. Por una economía social de mercado altamente competitiva. Cincuenta propuestas para trabajar, emprender y comerciar mejor todos juntos»²⁵, la Comisión inició una consulta pública sobre cómo revigorizar el mercado único. En ella, se presentan dos propuestas (nº 29 y nº 30) destinadas a restablecer la confianza y el apoyo de los ciudadanos: una sobre el equilibrio entre los derechos sociales fundamentales y las libertades económicas y otra sobre el desplazamiento de trabajadores.

- Propuesta nº 29: «Partiendo de su nueva estrategia para la aplicación efectiva de la Carta de los Derechos Fundamentales por la Unión Europea, la Comisión velará por que se atienda a los derechos garantizados por dicha Carta, incluido el derecho a realizar acciones colectivas. [...]».
- Propuesta nº 30: «La Comisión aprobará en 2011 una propuesta legislativa destinada a mejorar la aplicación de la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores, propuesta que podría incluir una aclaración del ejercicio de los derechos sociales fundamentales en el contexto de las libertades económicas del mercado único o completarse con dicha aclaración».

La consulta pública puso de manifiesto el enorme interés y respaldo con que cuentan estas acciones entre los sindicatos, los ciudadanos y las ONG.

²⁴ Dictamen 2011/C 44/15.

²⁵ COM(2010) 608 final/2 de 11.11.2010.

Setecientos cuarenta encuestados (entre los más de ochocientos) consideran que la propuesta nº 29, sobre la aplicación efectiva de la Carta de los Derechos Fundamentales y el análisis de las repercusiones sociales, es una de las cuestiones más importantes.

Los interlocutores sociales europeos han respondido a la consulta de acuerdo con sus líneas de actuación establecidas. La CES reitera su petición de un «protocolo de progreso social» que modifique el Tratado y mantiene que la Comisión debería no solo aclarar y mejorar la implementación de la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores, sino también revisarla a fondo. BUSINESSEUROPE apoya el enfoque de la Comisión de mejorar la implementación de la Directiva en vigor y las disposiciones para garantizar su cumplimiento.

La idea del denominado Reglamento Monti II fue acogida por la CES como un paso en la buena dirección (también se menciona expresamente en varias respuestas de sindicatos nacionales), además del protocolo de progreso social. En su contribución, BUSINESSEUROPE no se pronuncia con claridad, pero parece poner en tela de juicio su valor añadido e indica claramente que no debe cuestionar la exclusión del derecho de huelga de las competencias de la UE.

El 13 de abril de 2011, tras el amplio debate público y sobre la base de las contribuciones al mismo, la Comisión adoptó la Comunicación «Acta del Mercado Único. Doce prioridades para estimular el crecimiento y reforzar la confianza»²⁶. Las iniciativas legislativas sobre el desplazamiento de trabajadores se encuentran entre las doce acciones clave incluidas en el capítulo sobre cohesión social: **«Legislación que mejore y refuerce la transposición, aplicación y cumplimiento en la práctica de la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores. Esa legislación deberá establecer medidas para prevenir y sancionar cualquier abuso o elusión de las normas aplicables y tendrá que ir acompañada de disposiciones que permitan aclarar el ejercicio de las libertades de establecimiento y de prestación de servicios junto con los derechos sociales fundamentales»**.

El 6 de abril de 2011, tras la adopción del Acta del Mercado Único, el Parlamento Europeo adoptó tres resoluciones²⁷. Sin embargo, al contrario que la cuestión más general de la movilidad (y la portabilidad de los derechos de pensión), el desplazamiento de trabajadores no figura entre las prioridades clave identificadas.

En cambio, el desplazamiento de trabajadores y las libertades económicas sí figuran entre las prioridades identificadas por el Comité Económico y Social Europeo²⁸.

En sus conclusiones sobre las prioridades para relanzar el mercado único, el Consejo:

«14. CONSIDERA que la aplicación y ejecución adecuada de la Directiva sobre el desplazamiento de los trabajadores pueden contribuir a una mejor protección de los derechos de los trabajadores desplazados y a garantizar una mayor claridad con respecto a los derechos y las obligaciones de las empresas de servicios y de las autoridades nacionales, y puede ayudar a evitar la elusión de las normas aplicables; por otra parte CONSIDERA necesaria una mayor claridad en el ejercicio de la libertad de establecimiento y libre prestación de servicios junto con los derechos sociales fundamentales»²⁹.

²⁶ COM(2011) 206 final.

²⁷ Sobre un mercado único para las empresas y el crecimiento [2010/2277 (INI)], un mercado único para los europeos [2010/2278 (INI)], y gobernanza y asociación en el mercado único [2010/2289 (INI)].

²⁸ Dictamen Federspiel, Siecker y Voleš, INT 548, de 15 de marzo de 2011.

²⁹ 3094ª reunión del Consejo de Competitividad, de 30 de mayo de 2011.

La Conferencia sobre los Derechos Sociales Fundamentales y el Desplazamiento de Trabajadores (de 27 y 28 de junio de 2011) reunió a ministros, interlocutores sociales, representantes de las instituciones de la UE y profesores para debatir las posibles opciones de reglamentación y el posible contenido de las iniciativas legislativas y para ayudar a encontrar soluciones viables³⁰. Su finalidad era contribuir a una visión más consensuada, mediante un debate constructivo y abierto, y presentar los resultados de estudios recientes.

En la declaración de Cracovia³¹ se reiteró además que la prestación transfronteriza de servicios y la movilidad de los trabajadores desplazados son elementos esenciales del mercado único. A la vez que se facilita la prestación transfronteriza temporal de servicios debe garantizarse un nivel adecuado de protección de los trabajadores desplazados a otro Estado miembro para prestar esos servicios.

2.2 Evaluación de impacto

Siguiendo la línea de su política de mejora de la legislación, la Comisión ha llevado a cabo una evaluación de impacto de otras opciones de actuación, sobre la base de un estudio externo³².

Las causas de los problemas identificadas están agrupadas en torno a cuatro epígrafes, y el problema 4 («Tensiones entre las libertades de establecimiento y de prestación de servicios y los sistemas nacionales de relaciones laborales») es directamente pertinente para la presente propuesta. Las sentencias del Tribunal de Justicia en los asuntos Viking Line y Laval, que interpretan las disposiciones de la Directiva y del Tratado, revelaron tensiones subyacentes entre las libertades de establecimiento y de prestación de servicios y el ejercicio de derechos fundamentales, como el derecho de negociación colectiva y el derecho a adoptar medidas de conflicto colectivo. En particular, los sindicatos entienden que las sentencias imponen una vigilancia de las medidas de conflicto colectivo por parte de la UE o de los tribunales nacionales cuando dichas medidas puedan afectar al ejercicio de la libre prestación de servicios o la libertad de establecimiento o ir en detrimento de dicho ejercicio. Esta percepción ha tenido recientemente efectos indirectos negativos, como ponen de manifiesto algunos conflictos laborales transnacionales. La importancia de este problema fue destacada en el informe de 2010 de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT, que expresó su «grave preocupación» por las limitaciones prácticas al ejercicio efectivo del derecho de huelga que imponen las sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. El derecho de huelga está consagrado en el Convenio n° 87 de la OIT, firmado por todos los Estados miembros de la UE.

Las opciones de actuación frente a las causas subyacentes de este problema comprenden un escenario de referencia (opción 5), una intervención no reguladora (opción 6) y una intervención reguladora a nivel de la UE (opción 7).

³⁰ En la siguiente dirección se ofrece más información, discursos de introducción y documentos relacionados:

<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=471&eventsId=347&furtherEvents=yes>.

³¹ Foro del Mercado Único, Cracovia, 3 y 4 de octubre de 2011, en particular el párrafo quinto de la Declaración y el apartado 5 de las conclusiones operativas.

³² Contrato marco múltiple VT 2008/87, *Estudio preparatorio para la evaluación de impacto de la posible revisión del marco legislativo sobre el desplazamiento de trabajadores para la prestación de servicios* (VT/2010/126).

Las opciones 6 y 7 se han evaluado respecto al escenario de referencia, dada su capacidad para tratar las causas subyacentes del problema 4 identificado y para alcanzar los objetivos generales, a saber, el desarrollo sostenible del mercado único, basado en una economía social de mercado altamente competitiva, la libre prestación de servicios y la promoción de condiciones equitativas, la mejora de las condiciones de vida y de trabajo, el respeto de la diversidad de los sistemas de relaciones laborales de los Estados miembros y la promoción del diálogo social. Dichas opciones se han evaluado también respecto a objetivos operativos conexos y más específicos, en particular la mejora de la seguridad jurídica en lo que atañe al equilibrio entre los derechos sociales y las libertades económicas, especialmente en el contexto del desplazamiento de trabajadores. La evaluación de impacto, basada en la estrategia para la aplicación efectiva de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, ha servido para identificar los derechos fundamentales que pueden verse afectados, el grado de interferencia con los derechos en cuestión y la necesidad y proporcionalidad de la interferencia en cuanto a opciones de actuación y objetivos³³.

En la evaluación de impacto se identificaron consecuencias económicas y sociales negativas del escenario de referencia. El mantenimiento de la inseguridad jurídica podría conducir a una pérdida del respaldo al mercado único de una proporción importante de las partes interesadas y crear un entorno empresarial hostil, con posibles comportamientos proteccionistas. El riesgo de demandas por daños y perjuicios y las dudas acerca de la función de los órganos jurisdiccionales nacionales podrían impedir que los sindicatos ejercieran su derecho de huelga. Ello tendría consecuencias negativas en la protección de los derechos de los trabajadores y en el artículo 28 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Las opciones 6 y 7 tendrían efectos económicos y sociales positivos, dado que reducirían el margen de inseguridad jurídica. La opción 7 tendría un efecto positivo más significativo, puesto que una intervención legislativa (reglamento) ofrece más seguridad jurídica que un planteamiento basado en Derecho indicativo (opción 6). Un mecanismo de alerta aumentaría el efecto positivo. Por otro lado, una intervención legislativa reflejaría un planteamiento político más comprometido por parte de la Comisión para hacer frente a un problema que preocupa mucho a los sindicatos y a parte del Parlamento Europeo.

La opción preferida para tratar las causas subyacentes del problema 4 es la opción 7. Se considera la solución más eficaz y eficiente para alcanzar el objetivo específico de «reducir las tensiones entre los sistemas nacionales de relaciones laborales y la libre prestación de servicios» y la más coherente con los objetivos generales. Por tanto, es, en esencia, la base de la presente propuesta.

El proyecto de evaluación de impacto fue examinado dos veces por el Comité de Evaluación de Impacto, y las recomendaciones de mejora de este último se integraron en el informe final. El dictamen del mencionado Comité, al igual que la evaluación de impacto final y su resumen, se publicará junto con la presente propuesta.

³³ COM(2010) 573 final, pp. 6 y 7.

3. ELEMENTOS JURÍDICOS DE LA PROPUESTA

3.1. Contexto general: resumen de la acción propuesta

Las sentencias del Tribunal de Justicia mencionadas anteriormente exponen de dos maneras las brechas entre el mercado único y la dimensión social. En primer lugar, las sentencias ponen de manifiesto la necesidad de lograr el equilibrio adecuado entre el ejercicio del derecho a adoptar medidas de conflicto colectivo por parte de los sindicatos, incluido el derecho de huelga, y las libertades de establecimiento y de prestación de servicios, que son libertades económicas consagradas en el Tratado. En segundo lugar, inciden en la pregunta de si la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores sigue ofreciendo una base adecuada para la protección de los derechos de los trabajadores, teniendo en cuenta la existencia de condiciones sociales y laborales divergentes entre los Estados miembros. Se cuestionan, en particular, su aplicación y las disposiciones para garantizar su cumplimiento en la práctica.

Como se reconoce en el informe del profesor Monti mencionado anteriormente, las dos cuestiones están estrechamente relacionadas, pero requieren estrategias diferentes para alcanzar un equilibrio entre el mercado único y los requisitos sociales. Como se destaca en la estrategia para la aplicación efectiva de la Carta de los Derechos Fundamentales por parte de la Unión Europea, las personas deben poder disfrutar realmente de los derechos que recoge la Carta cuando se encuentran en una situación regida por el Derecho de la Unión³⁴. La aclaración de estos aspectos no debe depender de futuros litigios ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea o los tribunales nacionales³⁵. Además, el derecho o la libertad de huelga no deberían ser un mero eslogan o una metáfora jurídica.

Por tanto, la presente propuesta forma parte de un paquete. Junto con la propuesta de Directiva relativa a la garantía de cumplimiento de la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores, constituye una intervención específica para aclarar la interacción entre el ejercicio de los derechos sociales y las libertades de establecimiento y de prestación de servicios en la UE consagradas en el Tratado, en consonancia con uno de los objetivos clave del Tratado, a saber, «una economía social de mercado altamente competitiva», sin que ello, no obstante, suponga una vuelta atrás en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia.

La presente propuesta tiene por objeto aclarar los principios generales y las normas aplicables a escala de la UE en relación con el ejercicio del derecho fundamental a adoptar medidas de conflicto colectivo en el contexto de la libre prestación de servicios y la libertad de establecimiento, lo que supone la necesidad de conciliarlos en la práctica en situaciones transfronterizas. Su ámbito de aplicación comprende no solo el desplazamiento temporal de trabajadores a otro Estado miembro para la prestación transfronteriza de servicios, sino también cualquier reestructuración o deslocalización prevista que afecte a más de un Estado miembro.

3.2. Base jurídica

El artículo 352 del TFUE (aplicable cuando los Tratados, en el marco de las políticas que definen, no prevén los poderes de actuación necesarios para alcanzar uno de los objetivos que establecen) es la base jurídica adecuada para la medida propuesta.

³⁴ COM(2010) 573 final.

³⁵ Véase el mencionado Informe Monti, p. 71.

Se considera que un reglamento es el instrumento jurídico más adecuado para aclarar los principios generales y las normas aplicables a escala de la UE a efectos de conciliar el ejercicio de los derechos fundamentales con las libertades económicas en situaciones transfronterizas. La aplicabilidad directa de un reglamento reducirá la complejidad reguladora y dará mayor seguridad jurídica a las personas sujetas a la legislación en toda la Unión, al aclarar de forma más uniforme las normas aplicables. La claridad y simplicidad de la normativa es especialmente importante para las PYME. Dicha claridad no podía alcanzarse con una directiva que, por naturaleza, solo es vinculante en cuanto al resultado que debe obtenerse y deja a la discreción de las autoridades nacionales la elección de las formas y los métodos para obtener dicho resultado.

3.3. Principios de subsidiariedad y proporcionalidad

A falta de disposiciones explícitas en el Tratado acerca de los poderes necesarios, el presente Reglamento se basa en el artículo 352 del TFUE.

El artículo 153, apartado 5, del TFUE excluye el derecho de huelga de las materias que pueden ser reguladas en toda la UE mediante normas mínimas establecidas por directivas. Sin embargo, las sentencias del Tribunal de Justicia indican claramente que el hecho de que el artículo 153 no se aplique al derecho de huelga no excluye las medidas de conflicto colectivo del ámbito de aplicación del Derecho de la UE.

El objetivo del Reglamento, a saber, aclarar los principios generales y las normas de la UE aplicables al ejercicio del derecho fundamental a adoptar medidas de conflicto colectivo en el contexto de la libre prestación de servicios y la libertad de establecimiento, lo que supone la necesidad de conciliarlos en la práctica en situaciones transfronterizas, exige una actuación a nivel de la Unión Europea y los Estados miembros no pueden alcanzarlo por sí solos.

Además, en sintonía con el Tratado, cualquier iniciativa en este ámbito deberá respetar no solo la autonomía de los interlocutores sociales, sino también los distintos modelos sociales y la diversidad de sistemas de relaciones laborales existentes en los Estados miembros.

En lo que concierne al contenido de la propuesta, el respeto del principio de subsidiariedad queda reforzado por el reconocimiento del papel de los órganos jurisdiccionales nacionales a la hora de establecer los hechos y determinar si las medidas persiguen objetivos que constituyen un interés legítimo, son adecuadas para alcanzar tales objetivos y no exceden de lo necesario para alcanzarlos. Se reconoce también la importancia de las disposiciones legislativas y los procedimientos nacionales existentes sobre el ejercicio del derecho de huelga, incluidas las prácticas de resolución alternativa de conflictos, que no sufrirán cambios ni se verán afectados. En efecto, (tal como se sugería en el Informe Monti de 2010), la propuesta no crea un mecanismo de resolución informal de conflictos laborales a nivel nacional con vistas a introducir algún tipo de control prejurisdiccional de las acciones de los sindicatos, y se limita a indicar el papel de los mecanismos de resolución alternativa informal que existen en algunos Estados miembros.

La presente propuesta no excede de lo necesario para alcanzar los objetivos previstos.

3.4. Explicación detallada de la propuesta

3.4.1. Objeto y la denominada cláusula Monti

Además de describir los objetivos del Reglamento, el artículo 1 contiene la «cláusula Monti», como se suele denominar. Combina el texto del artículo 2 del Reglamento (CE) n° 2679/98 del Consejo³⁶ y del artículo 1, apartado 7, de la Directiva sobre servicios³⁷. Está también en sintonía con el texto de disposiciones similares de, por ejemplo, la reciente propuesta de Reglamento relativo a la competencia judicial, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil (versión refundida Bruselas I)³⁸ y el Reglamento sobre desequilibrios macroeconómicos³⁹ adoptado recientemente.

3.4.2. Relación entre los derechos fundamentales y las libertades económicas; principios generales

Si bien reitera que no existe una incompatibilidad intrínseca entre el ejercicio del derecho fundamental a adoptar medidas de conflicto laboral y las libertades de establecimiento y de prestación de servicios consagradas y protegidas por el Tratado, sin que exista primacía de lo uno sobre lo otro, el artículo 2 reconoce que puede haber situaciones en las que deba conciliarse su ejercicio en caso de conflicto, de conformidad con el principio de proporcionalidad según la práctica estándar de los órganos jurisdiccionales y la jurisprudencia de la UE⁴⁰.

La igualdad general de los derechos fundamentales y las libertades de establecimiento y de prestación de servicios en cuanto a estatus implica que puede ser necesario restringir tales libertades en aras de la protección de los derechos fundamentales. Sin embargo, ello implica también que el ejercicio de dichas libertades podría justificar una restricción del ejercicio efectivo de los derechos fundamentales.

Para evitar que los sindicatos se encuentren ante obstáculos o incluso, *de facto*, ante la imposibilidad de ejercer efectivamente sus derechos colectivos debido a la amenaza de que los empresarios los demanden por daños y perjuicios invocando elementos transfronterizos⁴¹

³⁶ Reglamento de 7 de diciembre de 1998 sobre el funcionamiento del mercado interior en relación con la libre circulación de mercancías entre los Estados miembros (DO L 337 de 12.12.1998, p. 8).

³⁷ Directiva 2006/123/CE (DO L 376 de 27.12.2006, p. 36); véase el considerando 22 de la Directiva 96/71/CE.

³⁸ COM(2010) 748 final, de 14.12.2010, artículo 85.

³⁹ Artículo 1, apartado 3, última frase, del Reglamento (UE) n° 1176/2011, de 16 de noviembre de 2011, relativo a la prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos (DO L 306 de 23.11.2011, p. 25).

⁴⁰ Conclusiones del Abogado General Cruz Villalón en el asunto dos Santos Palhota y otros (C-515/08), apartado 53. Véanse las sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en los asuntos Viking Line (C-438/05), apartado 46, Laval (C-341/05), apartado 94, y Comisión/Alemania (C-271/08), apartado 44. Véase también el discurso de la doctora M. Schlachter en el grupo de trabajo «Reconciliation between fundamental social rights and economic freedoms» (Conciliación entre los derechos sociales fundamentales y las libertades económicas): <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=471&eventsId=347&furtherEvents=yes>.

⁴¹ Véanse más detalles en el informe del Comité de Expertos de la OIT sobre esta cuestión, disponible en la dirección siguiente: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_123424.pdf, así como en «The dramatic implications of Demir and Baykara» (Las dramáticas consecuencias de la sentencia en el asunto Demir y Baykara), K. Ewing y J. Hendy QC, *Industrial Law Journal*, Vol. 39, n° 1, marzo de 2010, pp. 2-51, en particular las páginas 44-47.

sobre la base de la sentencia Viking Line, conviene recordar que en situaciones en las que no existan dichos elementos transfronterizos o estos sean hipotéticos, se considerará que una medida de conflicto colectivo no constituye una vulneración del derecho de establecimiento o de la libre prestación de servicios. Esto último se entiende sin perjuicio de la conformidad de la medida de conflicto colectivo con las legislaciones y prácticas nacionales.

En efecto, un riesgo de responsabilidad por daños y perjuicios tan amplio sobre la base de una situación bastante hipotética o en la que no haya elementos transfronterizos dificultaría considerablemente, o incluso imposibilitaría, el ejercicio del derecho de huelga por parte de los sindicatos en situaciones en las que ni siquiera son de aplicación la libertad de establecimiento o la libre prestación de servicios.

3.4.3. *Mecanismos de resolución de conflictos*

En el artículo 3 se reconocen el papel y la importancia de las prácticas nacionales existentes con relación al ejercicio real del derecho de huelga, incluidas las prácticas existentes de resolución alternativa de conflictos, como la mediación, la conciliación o el arbitraje. La presente propuesta no introduce cambios en estos mecanismos de resolución alternativa de conflictos a nivel nacional y tampoco contiene ni conlleva la obligación de introducir estos mecanismos en los Estados miembros que carezcan de ellos. No obstante, respecto a los Estados miembros en los que sí existan tales mecanismos, establece el principio de igualdad de acceso en el caso de asuntos transfronterizos y dispone que los Estados miembros introduzcan adaptaciones para garantizar su aplicación en la práctica.

La propuesta no incluye un mecanismo de resolución informal de conflictos laborales relacionados con la aplicación de la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores a nivel nacional⁴². Ese mecanismo introduciría algún tipo de control prejurisdiccional de las acciones de los sindicatos, que no solo podría crear o constituir un obstáculo adicional al ejercicio efectivo del derecho de huelga, sino que además resultaría incompatible con el artículo 153, apartado 5, del TFUE, que excluye explícitamente las competencias legislativas de la UE en este ámbito.

Por otro lado, de acuerdo con el artículo 155 del TFUE, en la propuesta se reconoce la función específica de los interlocutores sociales a nivel europeo, invitándolos, si así lo desean, a establecer directrices sobre las modalidades y los procedimientos de los mencionados mecanismos de resolución alternativa de conflictos.

3.4.4. *Papel de los tribunales nacionales*

El artículo 3, apartado 4, aporta nuevas aclaraciones sobre el papel de los tribunales nacionales: cuando, en un caso concreto, el ejercicio de un derecho fundamental cause una restricción a una libertad económica, tendrán que buscar un equilibrio justo entre los derechos y las libertades en cuestión⁴³ y conciliarlos. De acuerdo con el artículo 52, apartado 1, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, cualquier limitación del ejercicio de los derechos y libertades reconocidos por la Carta deberá respetar el contenido esencial de dichos derechos y libertades. Asimismo, solo se podrán introducir limitaciones, respetando el

⁴² Tal como se recomienda en el Informe Monti.

⁴³ Véanse las Conclusiones de la Abogada General Trstenjak en el asunto Comisión/Alemania (C-271/08), apartados 188-190. Véase también, de forma más general, C. Barnard, «Proportionality and collective action» (Proporcionalidad y medidas de conflicto colectivo), ELR 2011.

principio de proporcionalidad, cuando sean necesarias y respondan efectivamente a objetivos de interés general reconocidos por la Unión o a la necesidad de protección de los derechos y libertades de los demás⁴⁴. El Tribunal de Justicia reconoció también que las autoridades nacionales competentes gozan de amplia discrecionalidad a este respecto. En sintonía con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, se exige un test en tres fases cuando sea necesario evaluar 1) la idoneidad, 2) la necesidad y 3) la adecuación de la medida en cuestión. En caso de conflicto, solo se garantizará el equilibrio adecuado entre derechos fundamentales y libertades fundamentales si «la restricción de una libertad fundamental como consecuencia del ejercicio de un derecho fundamental no va más allá de lo que sea idóneo, necesario y adecuado para dicho ejercicio. Del mismo modo, la restricción de un derecho fundamental como consecuencia del ejercicio de una libertad fundamental tampoco puede ir más allá de lo que sea idóneo, necesario y adecuado para dicho ejercicio.»⁴⁵

Estas conclusiones se entienden sin perjuicio de la posibilidad de que el propio Tribunal de Justicia dé indicaciones y clarificaciones, en caso necesario, a un tribunal nacional a propósito de los elementos que deben tomarse en consideración⁴⁶.

3.4.5. *Mecanismo de alerta*

En el artículo 4 se establece un sistema de alerta rápida por el que los Estados miembros deben informar a los Estados miembros afectados y a la Comisión de actos o circunstancias graves que perturben seriamente el buen funcionamiento del mercado único o creen una profunda agitación social, para prevenir y limitar en la medida de lo posible los eventuales daños.

4. REPERCUSIONES PRESUPUESTARIAS

La propuesta no tiene incidencia en el presupuesto de la UE.

⁴⁴ Conclusiones del Abogado General Cruz Villalón en el asunto dos Santos Palhota y otros (C-515/08), apartado 53. Véase la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 12 de octubre de 2004, Wolff & Müller (C-60/03), apartado 44.

⁴⁵ Conclusiones de la Abogada General Trstenjak en el asunto C-271/08, apartado 190.

⁴⁶ Véase la sentencia de 11 de diciembre de 2007, Viking Line (C-438/05), apartados 80 y siguientes.

Propuesta de

REGLAMENTO DEL CONSEJO

sobre el ejercicio del derecho a adoptar medidas de conflicto colectivo en el contexto de la libertad de establecimiento y la libre de prestación de servicios

(Texto pertinente a efectos del EEE)

EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y, en particular, su artículo 352,

Vista la propuesta de la Comisión Europea,

Previa transmisión del proyecto de acto legislativo a los parlamentos nacionales,

Vista la aprobación del Parlamento Europeo⁴⁷,

De conformidad con un procedimiento legislativo especial,

Considerando lo siguiente:

- (1) El derecho a adoptar medidas de conflicto colectivo, que constituye el corolario del derecho de negociación colectiva, está reconocido por varios instrumentos internacionales que han sido firmados por los Estados miembros o en los que estos han cooperado, como la Carta Social Europea, firmada en Turín el 18 de octubre de 1961, y los Convenios n° 87 y n° 98 de la Organización Internacional del Trabajo sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación y sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, respectivamente, así como por instrumentos desarrollados por los Estados miembros a nivel de la UE, como la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores, adoptada en la reunión del Consejo Europeo celebrada en Estrasburgo el 9 de diciembre de 1989, y la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, proclamada en Niza el 7 de diciembre de 2000 y adoptada en Estrasburgo el 12 de diciembre de 2008, que tiene el mismo valor jurídico que los Tratados. Este derecho goza también de protección constitucional en varios Estados miembros.
- (2) El derecho de negociación colectiva y el derecho a negociar y celebrar convenios colectivos constituyen un elemento inherente a la libertad de asociación, tal como se

⁴⁷ DO C [...] de [...], p. [...].

establece en el artículo 11 del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales («el Convenio»)⁴⁸.

- (3) El derecho a adoptar medidas de conflicto colectivo está reconocido por el Tribunal de Justicia como un derecho fundamental que forma parte integrante de los principios generales del Derecho de la Unión cuyo respeto garantiza el Tribunal de Justicia⁴⁹. Sin embargo, el derecho de huelga no es absoluto y su ejercicio puede ser sometido a ciertas restricciones, que también pueden resultar de las constituciones, legislaciones y prácticas nacionales.
- (4) Tal como se reafirma en el artículo 28 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, el derecho a adoptar medidas de conflicto colectivo debe protegerse de conformidad con el Derecho de la Unión y con las legislaciones y prácticas nacionales.
- (5) De conformidad con el artículo 152 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, debe reconocerse y promoverse el papel de los interlocutores sociales a nivel de la Unión y facilitarse el diálogo entre ellos, respetando su autonomía y teniendo en cuenta la diversidad de los sistemas nacionales.
- (6) Los Estados miembros siguen teniendo la facultad de establecer las condiciones de existencia y ejercicio de los derechos sociales en cuestión. No obstante, deben ejercer dicha facultad respetando el Derecho de la Unión, en particular las disposiciones del Tratado relativas a la libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios, que constituyen principios fundamentales de la Unión consagrados por el Tratado.
- (7) Una restricción de estas libertades solo es aceptable si persigue un objetivo legítimo compatible con el Tratado y está justificada por razones imperiosas de interés general. En este contexto, la restricción debe ser adecuada para alcanzar el objetivo que persigue y no exceder de lo necesario para conseguirlo.
- (8) La protección de los trabajadores, especialmente su protección social y la protección de sus derechos contra el dumping social, y el deseo de evitar perturbaciones en el mercado de trabajo han sido reconocidos como razones imperiosas de interés general que justifican restricciones del ejercicio de una de las libertades fundamentales establecidas por el Derecho de la Unión.
- (9) Los sindicatos deben seguir teniendo la facultad de adoptar medidas de conflicto colectivo para garantizar y proteger los intereses, las condiciones de trabajo y empleo y los derechos de los trabajadores, a condición de que lo hagan de conformidad con el Derecho y las prácticas nacionales y de la Unión.
- (10) En consecuencia, tanto las libertades económicas fundamentales como los derechos fundamentales, así como su ejercicio efectivo, pueden estar sujetos a restricciones y limitaciones.

⁴⁸ Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 12 de noviembre de 2008, *Demir*.

⁴⁹ Sentencias de 11 de diciembre de 2007, *Viking Line* (C-438/05), apartado 44, y de 18 de diciembre de 2007, *Laval* (C-341/05), apartado 91.

- (11) Por consiguiente, de acuerdo con el principio de proporcionalidad, que a menudo requiere o implica la realización de complejas evaluaciones por parte de las autoridades nacionales, puede ser necesario conciliar el ejercicio del derecho a adoptar medidas de conflicto colectivo, incluidos el derecho o la libertad de huelga, y los requisitos relativos a la libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios.
- (12) Toda limitación en el ejercicio de los derechos y libertades reconocidos por la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea debe establecerse por ley y respetar el contenido esencial de esos derechos y libertades. Solo se pueden introducir limitaciones, respetando el principio de proporcionalidad, cuando sean necesarias y respondan efectivamente a objetivos de interés general reconocidos por la Unión o a la necesidad de protección de los derechos y libertades de los demás.
- (13) El equilibrio justo entre derechos fundamentales y libertades fundamentales, en caso de conflicto, solo está garantizado si no se permite que la restricción de una libertad fundamental como consecuencia del ejercicio de un derecho fundamental vaya más allá de lo idóneo, necesario y adecuado para ejercer el mencionado derecho. A la inversa, la restricción de un derecho fundamental como consecuencia del ejercicio de una libertad fundamental no puede ir más allá de lo idóneo, necesario y adecuado para ejercer la mencionada libertad. Para ofrecer la seguridad jurídica necesaria, prevenir las ambigüedades y evitar que se busquen soluciones unilaterales a nivel nacional, es necesario aclarar una serie de aspectos relacionados, en particular, con el ejercicio del derecho a adoptar medidas de conflicto colectivo, incluidos el derecho o la libertad de huelga, y precisar en qué medida los sindicatos pueden defender y proteger los derechos de los trabajadores en situaciones transfronterizas.
- (14) El papel esencial que desempeñan los interlocutores sociales como agentes principales en la resolución de conflictos relativos a las relaciones entre el empleador y el trabajador se ha consolidado con el paso del tiempo y debe ser reconocido. Además, debe reconocerse y preservarse el papel de los mecanismos extrajudiciales de resolución de conflictos, como la mediación, la conciliación o el arbitraje, establecidos en varios Estados miembros.
- (15) Un mecanismo de notificación y alerta ha de permitir un intercambio de información rápido y adecuado entre los Estados miembros y la Comisión en situaciones que perturben gravemente el buen funcionamiento del mercado interior u ocasionen importantes pérdidas a los particulares o las organizaciones afectadas.
- (16) El presente Reglamento respeta los derechos fundamentales y observa los principios reconocidos por la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, en particular la libertad de reunión y de asociación (artículo 12), la libertad profesional y el derecho a trabajar (artículo 15), la libertad de empresa (artículo 16), el derecho de negociación y de acción colectiva (artículo 28), unas condiciones de trabajo justas y equitativas (artículo 31), el derecho a la tutela judicial efectiva y a un juez imparcial (artículo 47), y debe aplicarse de conformidad con estos derechos y principios.

HA ADOPTADO EL PRESENTE REGLAMENTO:

Artículo 1

Objeto

1. El presente Reglamento establece las normas y principios generales aplicables a escala de la Unión en lo que respecta al ejercicio del derecho fundamental a adoptar medidas de conflicto colectivo en el contexto de la libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios.
2. El presente Reglamento no afectará en modo alguno al ejercicio de los derechos fundamentales reconocidos en los Estados miembros, incluidos el derecho o la libertad de hacer huelga o de adoptar otras medidas contempladas en los sistemas específicos de relaciones laborales de los Estados miembros de conformidad con las legislaciones y prácticas nacionales. Tampoco afectará al derecho a negociar, celebrar y garantizar el cumplimiento de convenios colectivos y a adoptar medidas de conflicto colectivo de acuerdo con las legislaciones y prácticas nacionales.

Artículo 2

Principios generales

El ejercicio de la libertad de establecimiento y de la libre prestación de servicios consagradas en el Tratado respetará el derecho fundamental a adoptar medidas de conflicto colectivo, incluidos el derecho o la libertad de huelga, y, a la inversa, el ejercicio del derecho fundamental a adoptar medidas de conflicto colectivo, incluidos el derecho o la libertad de huelga, respetará esas libertades económicas.

Artículo 3

Mecanismos de resolución de conflictos

1. Los Estados miembros que, de conformidad con su legislación, sus prácticas o sus tradiciones nacionales, dispongan de mecanismos extrajudiciales alternativos de resolución de conflictos laborales, velarán por la igualdad de acceso a tales mecanismos cuando los conflictos resulten del ejercicio del derecho a adoptar medidas de conflicto colectivo, incluidos el derecho o la libertad de huelga, en situaciones transnacionales o situaciones de carácter transfronterizo en el contexto del ejercicio de la libertad de establecimiento o de la libre prestación de servicios, incluida la aplicación de la Directiva 96/71/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 1996, sobre el desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios⁵⁰.
2. No obstante lo dispuesto en el apartado 1, los interlocutores sociales a nivel europeo, de conformidad con los derechos, las competencias y las funciones que les confiere

⁵⁰ DO L 18 de 21.1.1997, p. 1.

el Tratado, podrán celebrar acuerdos a nivel de la Unión o establecer directrices con respecto a las modalidades y los procedimientos de mediación, conciliación u otros mecanismos extrajudiciales de resolución de conflictos resultantes del ejercicio efectivo del derecho a adoptar medidas de conflicto colectivo, incluidos el derecho o la libertad de huelga, en situaciones transnacionales o situaciones de carácter transfronterizo.

3. Las modalidades y los procedimientos para la resolución extrajudicial de conflictos no podrán impedir a las partes interesadas recurrir a soluciones judiciales para resolver sus litigios o conflictos si los mecanismos mencionados en el apartado 1 no permiten resolverlos en un plazo de tiempo razonable.
4. La aplicación de mecanismos extrajudiciales alternativos de resolución de conflictos se hará sin perjuicio de las funciones de los tribunales nacionales con respecto a los conflictos laborales en las situaciones contempladas en el apartado 1, en particular la de evaluar los hechos e interpretar la legislación nacional y, por lo que respecta al ámbito de aplicación del presente Reglamento, la de determinar si, de acuerdo con la legislación nacional y la normativa sobre convenios colectivos aplicables a la medida de conflicto colectivo en cuestión, esta no excede de lo necesario para alcanzar los objetivos perseguidos, sin perjuicio de la función y las competencias del Tribunal de Justicia, y si lo hace, en qué medida

Artículo 4

Mecanismo de alerta

1. Los Estados miembros, siempre que se produzcan actos o circunstancias graves que afecten al ejercicio efectivo de la libertad de establecimiento o la libre prestación de servicios y puedan perturbar seriamente el buen funcionamiento del mercado interior, causar un grave perjuicio a su sistema de relaciones laborales o crear una profunda agitación social en su territorio o en el territorio de otros Estados miembros, informarán al Estado miembro de establecimiento o de origen del prestador de servicios y/o a otros Estados miembros afectados, así como a la Comisión.
2. Los Estados miembros afectados responderán lo antes posible a las solicitudes de información de la Comisión y de otros Estados miembros acerca de la naturaleza del obstáculo o de la amenaza. Todo intercambio de información entre los Estados miembros se transmitirá también a la Comisión.

Artículo 5

Entrada en vigor

El presente Reglamento entrará en vigor el vigésimo día siguiente al de su publicación en el *Diario Oficial de la Unión Europea*.

El presente Reglamento será obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro.

Hecho en Bruselas, el 21.3.2012

*Por el Consejo
El Presidente*