

EXTRANJERA

**LA CONTINUIDAD DE LOS SERVICIOS JURÍDICOS
EN LA ADMINISTRACIÓN ANTE UNA HUELGA
DE FISCALES Y ABOGADOS DEL ESTADO:
LA EXPERIENCIA DE QUEBEC**

ALEJANDRA BOTO ÁLVAREZ

Profesora Ayudante Doctora de Derecho Administrativo (Acreditada PTU)
Universidad de Oviedo

I. INTRODUCCIÓN.—II. LOS JURISTAS DEL MINISTERIO DE JUSTICIA EN QUEBEC: ORIGEN, EVOLUCIÓN Y FUNCIONES.—III. LOS PRECEDENTES DE LA «HUELGA DE LOS TOGADOS».—IV. LOS EFECTOS SOCIALES Y POLÍTICOS DE LA HUELGA.—V. LOS EFECTOS JURÍDICOS: LA LEY DE FEBRERO DE 2011.—VI. EPÍLOGO.—VII. A MODO DE CIERRE... POR EL MOMENTO.

RESUMEN

En los últimos tiempos se ha debatido ampliamente sobre el derecho de huelga de los jueces, sin que haya podido llegarse aún a una posición pacífica. Prácticamente inédito es, sin embargo, el interés de la doctrina por el ejercicio de este derecho fundamental por parte de fiscales y abogados del Estado, que también carecen en este ámbito de una regulación legal específica y comparten con jueces y magistrados muchos de los rasgos que justifican un tratamiento diferenciado. Con una visión de Derecho comparado y a partir de una presentación general de la situación de los colectivos equivalentes en Quebec, este trabajo contiene una crónica de la huelga que sacudió la Administración de Justicia de aquella provincia canadiense durante el año 2011. Su seguimiento tuvo importantes efectos jurídicos, con la adopción de varias leyes especiales y recursos de inconstitucionalidad, y ecos sobre otros colectivos con relación de sujeción especial donde la titularidad del derecho de huelga también es controvertida y resultan afectados igualmente otros derechos fundamentales.

Palabras clave: huelga; Ministerio Fiscal; abogados del Estado; derechos fundamentales y servicios esenciales del Estado.

ABSTRACT

Judges' right to go on strike has been deeply discussed in recent times, yet a common position has not been reached till now. The same issue regarding state prosecutors and lawyers is, however, mostly ignored by Spanish scholars, although such public employees share some traces in common with judges and would also deserve a specific approach. From a comparative law point of view, this paper presents the legal strike that shook Quebec's Ministry

of Justice in 2011 and led to a large scale shutdown in its overloaded criminal and administrative court system. The strike had important juridical effects, with the adoption of several special laws and constitutional appeals, and echoes on other groups also specially subordinated to Public Administration, whose right of strike is as well controversial while other fundamental rights turn out to be equally affected.

Key words: strike; Crown Prosecutors; public lawyers; fundamental rights and essential services.

I. INTRODUCCIÓN¹

Los episodios de protesta y reivindicación laboral de los funcionarios públicos generan debates sociales constantes, y más en momentos de crisis como los que vivimos, en que la población en general puede ver más que nunca a estos trabajadores como una «casta» privilegiada con trabajo y salario seguros por haber acreditado en su momento un cierto mérito y capacidad; y en ocasiones ni eso. Es cierto, sin embargo, que en la mayor parte de las ocasiones las huelgas en el sector público traspasan una motivación puramente profesional, gremial o corporativa para convertirse en movilizaciones de denuncia de la falta de medios de la Administración, del desmantelamiento del Estado del bienestar y de un empobrecimiento irreversible del sector público que repercute en último término en todos los ciudadanos. Ello es común, y así lo estamos viviendo, en ámbitos como el educativo y el sanitario. En la Administración de Justicia, por su parte, existe un aura particular y delicada que en ocasiones se ha explicado teniendo en cuenta que la Justicia se considera más como un Poder, e incluso un contrapoder, que como un servicio o función pública esencial²; esto es lo que justifica que las movilizaciones en este sector sean siempre objeto de atención especial.

Desde el punto de vista estrictamente jurídico, en nuestro país incluso se ha discutido la titularidad del derecho fundamental de huelga del artículo 28.2 de la Constitución por parte de los funcionarios públicos; entre otras cosas, por la ambigüedad que siempre ha rodeado a

¹ El presente trabajo ha sido elaborado en el marco del Proyecto de Investigación de referencia DER2012-32241 y título «Modelos jurídico-organizativos de optimización de las prestaciones esenciales del Estado de bienestar», financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad.

² M. SÁNCHEZ MORÓN, «De la huelga de los jueces y otras cuestiones conexas», *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 3, 2009, págs. 37-38.

los pronunciamientos del Tribunal Constitucional al respecto³. No obstante, en los últimos tiempos la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos parece evidenciar que dentro del concepto de trabajador deben incluirse también los trabajadores públicos, laborales o estatutarios, que serían también titulares del derecho fundamental y podrían, pues, ejercerlo salvo en casos muy particulares en los que entrarían en juego nociones como las de «misión de interés general», «ejercicio del poder público» o «parcela de la soberanía del Estado»; siempre interpretadas en sentido restrictivo y favorable al ejercicio del derecho⁴. Dentro de la función pública, la sensibilidad especial de la Administración de Justicia ante el derecho de huelga está reconocida en el artículo 496.d) de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (LOPJ), en relación con el artículo 15 de La Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP). En concreto, además, la existencia o no de un derecho de huelga para jueces y magistrados ha sido objeto de múltiples estudios y debates en tiempos recientes, sin que haya podido llegarse a una conclusión definitiva⁵.

Dejando al margen a los titulares de la función jurisdiccional y a los secretarios judiciales, que tienen una regulación específica en el articulado de la LOPJ⁶, los funcionarios al servicio de la Administración de

³ Para un repaso de la situación pueden verse las obras de F. FERNÁNDEZ PROL, *La huelga en los servicios esenciales de la comunidad*, CES, Madrid, 2005, o J. CASTIÑEIRA FERNÁNDEZ, *El derecho de huelga de los funcionarios públicos*, Aranzadi, Cizur Menor, 2006.

⁴ La evolución queda perfectamente sintetizada en J. J. DIEZ SÁNCHEZ, «El derecho de huelga de los funcionarios públicos. Del silencio del Tribunal Constitucional al reconocimiento como derecho fundamental en el artículo 28.2 CE a la inclusión como elemento del derecho reconocido en el artículo 11 del CEDH por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos», en VV.AA., *Administración y justicia. Un análisis jurisprudencial: liber amicorum Tomás-Ramón Fernández*, vol. I, Aranzadi, Cizur Menor, 2012, págs. 155-176.

⁵ Entre los administrativistas, por todos, puede verse el trabajo de M. C. RODRÍGUEZ-PIÑERO ROYO, «La huelga de los jueces», *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 2, 2009, págs. 48 y ss. y la doctrina allí referenciada. En la doctrina laboralista, y destacando no sólo el punto de vista dogmático, sino también el jurídico general, sociológico y cívico defendiendo que la reivindicación de mejora de las condiciones en que el personal al servicio de la Justicia realiza su labor interesa no sólo al colectivo directamente afectado, sino a toda la ciudadanía, C. MARTÍNEZ MORENO, «Algunas reflexiones sobre el hipotético derecho de los jueces a la huelga», *Diario La Ley*, núm. 7258, 2009. Por su llamada al debate sereno y su análisis pormenorizado de todas las variables iuslaboralistas destaca, asimismo, la reflexión de A. V. SEMPERE NAVARRO, «¿Huelga judicial?», *Aranzadi Social*, núm. 20, 2009, págs. 139-147. Una síntesis de las variopintas observaciones de constitucionalistas, laboralistas y administrativistas vertidas en la prensa general se recoge en L. M. MUNÍN SÁNCHEZ, «La huelga en el poder judicial», *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade de Coruña*, núm. 14, 2010, págs. 573-586, fundamentalmente en las notas al pie 36-44. La visión de los propios magistrados puede verse en J. J. PÉREZ BENÍTEZ, «Jueces y huelga», *Diario La Ley*, núm. 7108, Sección Tribuna, 5 febrero 2009, Año XXX, Ref. D-36, o R. TRILLO TORRES, «Breve sobre el Tribunal Supremo y sobre la huelga de los jueces», *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 34, 2013, págs. 4 y ss., en particular pág. 6.

⁶ Libros IV y V, respectivamente. No obstante, respecto a los secretarios judiciales, el artículo 444 de la LOPJ remite a la regulación de los derechos individuales y colectivos del Libro VI.

Justicia en general tienen reconocido en nuestro ordenamiento jurídico como derecho colectivo, en los términos establecidos por la Constitución y las leyes, el de huelga⁷, debiendo garantizarse, por previsión expresa del ya citado artículo 496 de la LOPJ, el mantenimiento de los servicios esenciales de la Administración de Justicia. Dicho «personal al servicio de la Administración de Justicia» está integrado, según el tenor de la misma LOPJ, por los funcionarios de los Cuerpos de Médicos Forenses, de Facultativos del Instituto Nacional de Toxicología y Ciencias Forenses, de Gestión Procesal y Administrativa, de Técnicos Especialistas del Instituto Nacional de Toxicología y Ciencias Forenses, de Tramitación Procesal y Administrativa, de Auxilio Judicial y de Auxiliares de Laboratorio del Instituto Nacional de Toxicología y Ciencias Forenses⁸. Al margen quedan los integrantes del Ministerio Fiscal, que tienen su regulación propia conforme al artículo 541 de la LOPJ, si bien su Estatuto Orgánico, aprobado por la Ley 50/1981, de 30 de diciembre, nada dispone específicamente respecto a su derecho de huelga. En una suerte de limbo legislativo quedan también los funcionarios del Cuerpo de Abogados del Estado, considerados en el texto de la LOPJ sólo en el artículo 551, como «personas o instituciones que cooperan con la Administración de Justicia»⁹. Ni este artículo ni ninguno de los que se contienen en el Real Decreto 997/2003, de 25 de julio, por el que se aprueba el Reglamento del Servicio Jurídico del Estado, recogen tampoco previsión específica alguna respecto al derecho de huelga de estos empleados públicos. En tal situación habrá de entenderse de aplicación para fiscales y abogados del Estado la previsión general del EBEP, que en su también citado artículo 15 reconoce el derecho de huelga como un derecho individual que se ejerce de forma colectiva, con la garantía del mantenimiento de los servicios esenciales de la comunidad.

La Justicia es, sin duda, un servicio esencial de la comunidad, pero ni fiscales ni abogados del Estado ofrecen realmente un servicio directo a los ciudadanos, sino que quedan integrados en los Poderes del Estado de una forma similar a la de los jueces y magistrados; de ahí que puedan verse salpicados por las mismas dudas respecto a la titularidad del derecho fundamental de huelga.

Como es bien sabido, los fiscales promueven la acción de la justicia en defensa de la legalidad, de los derechos de los ciudadanos y del interés público tutelado por la ley, ya sea ejercitando acciones penales y

⁷ Al respecto siguen resultando pertinentes las observaciones contenidas en J. J. GARCÍA PÉREZ, «Reflexiones en torno al ejercicio del derecho de huelga por el personal al servicio de la Administración de Justicia», en VV.AA., *Terceras Jornadas de Derecho Judicial*, vol. II, Ministerio de Justicia, Madrid, 1987, págs. 1381-1395.

⁸ Artículo 470.1 LOPJ.

⁹ Es el título del Libro VII de la LOPJ.

civiles dimanantes de delitos y faltas u oponiéndose a las ejercitadas por otros. El Ministerio Fiscal está, de hecho, formalmente integrado con autonomía funcional en el Poder Judicial¹⁰. Su rol ha merecido una atención justificada en la doctrina jurídica¹¹, pero su eventual derecho o no a la huelga ha quedado ensombrecido por la polémica que suscita la titularidad de este derecho por parte de jueces y magistrados¹², con los que comparte la prohibición constitucional del derecho de sindicación¹³ y recientes convocatorias a la huelga¹⁴, sin ir más lejos. Por su parte, resulta evidente que el cliente directo de Abogacía del Estado no es el ciudadano, sino el Estado, sus organismos autónomos y el resto de entes públicos y Administraciones que se hagan representar, defender y asesorar por este Cuerpo de funcionarios de elite¹⁵, cuya regulación y funciones han sido estudiadas con prolijidad por la doctrina¹⁶. Los efectos de una huelga de este colectivo concreto tampoco han sido hasta el momento atendidos de forma específica, y ello a pesar de que su planteamiento no es inédito en nuestra historia reciente y con facilidad puede intuirse el severo efecto que acarrearía¹⁷.

¹⁰ Artículo 2.1 de la Ley 50/1981.

¹¹ Por todos, vid. C. CONDE-PUMPIDO FERREIRO, *El Ministerio Fiscal*, Aranzadi, Cizur Menor, 1999.

¹² De hecho, las pocas veces en que suele considerarse este aspecto es de forma conjunta con aquellos. Así puede verse en los trabajos de A. OJEDA AVILÉS, «Límites constitucionales al derecho de huelga de jueces, magistrados y fiscales», *Jueces para la Democracia*, núms. 16-17, 1992, págs. 136-139, y «El derecho de huelga de jueces, magistrados y fiscales», *Actualidad Laboral*, núm. 1, 1993, págs. 87-92, o, más recientemente, J. BECARES GUERRA, «La titularidad del derecho a la huelga de jueces y fiscales», *Jueces para la Democracia*, núm. 76, 2013, págs. 41-49.

¹³ Artículo 127.1 de la Constitución española. De ineludible cita, por el carácter de este trabajo, resultan los estudios de A. J. GALLEGO MORALES y J. L. MONEREO PÉREZ, «La asociación profesional y el derecho de huelga de jueces, magistrados y fiscales», en VV.AA., *Comentario a la constitución socio-económica de España*, Comares, Granada, 2002, págs. 1157-1192, y, más recientemente, L. M. MUNÍN SÁNCHEZ, «Naturaleza parasindical de las Asociaciones judiciales», *Aranzadi Social*, núm. 10, 2013, págs. 307-321.

¹⁴ Cfr. <http://es.reuters.com/article/entertainmentNews/idESMAE91J03M20130220>. Vid., asimismo, A. PÉREZ MEDINA, «Jueces y fiscales amenazan con la huelga», *Iuris: Actualidad y Práctica del Derecho*, núms. 181-182, 2012, págs. 4-6.

¹⁵ En Derecho comparado, esta cuestión no es ni mucho menos menor y tiene connotaciones éticas importantes, tal y como puede verse en G. MACKENZIE, *Lawyers and Ethics*, Carswell, Scarborough, 1993; A. C. HUTCHINSON, «In the Public Interest: The Responsibilities and Rights of Government Lawyers», *Osgoode Hall Law Journal*, núm. 46, 2008, págs. 105 y ss.; P. BERNARD, «Les juristes de l'État auraient-ils des devoirs différents ou même plus élevés que ceux des autres avocats? Une réflexion sur le sujet», en VV.AA., *XVIIIe Conférence des juristes de l'État*, Yvon Blais, Cowansville, 2009, págs. 8 y ss., o H. ROY, M. JUTRAS y K. KELLY, «Le contexte éthique des juristes de l'État», en VV.AA., *XIXe Conférence des juristes de l'État*, Yvon Blais, Cowansville, 2011, págs. 121-136.

¹⁶ De cita obligada en este punto es el trabajo clásico de S. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, *La defensa en derecho del Estado*, Civitas, Madrid, 1986. Entre los estudios más recientes puede verse M.ª J. GALLARDO CASTILLO, «La Abogacía del Estado en España: antecedentes, regulación y funciones», *Actualidad Administrativa*, núm. 1, 2012, págs. 6-14.

¹⁷ En España se planteó ya esta posibilidad en el año 1998, con ocasión de la entrada en vigor de la Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa, que conllevaba un considera-

Aprovechando el interés que pueda derivarse del Derecho comparado, que también ha sido ya explorado respecto del derecho de huelga de jueces y magistrados¹⁸, las páginas que siguen traen a colación la experiencia vivida en la provincia canadiense de Quebec a comienzos de 2011, cuando una huelga de fiscales y abogados del Estado suscitó un revuelo social y político sin parangón y concluyó con la adopción de una controvertida Ley especial que también se analizará a continuación, tras una breve pero esencial puesta en contexto¹⁹.

II. LOS JURISTAS DEL MINISTERIO DE JUSTICIA EN QUEBEC: ORIGEN, EVOLUCIÓN Y FUNCIONES

Tal y como ya se ha tenido oportunidad de estudiar con más detalle en otra ocasión, la provincia de Quebec fue la primera en Canadá en dotarse de un Ministerio propio de Justicia, en el año 1965²⁰. En su seno

ble aumento de trabajo para estos funcionarios, que además no habían sido consultados durante el proceso de elaboración de la norma (cfr. http://elpais.com/diario/1998/12/16/sociedad/913762812_850215.html).

¹⁸ S. DE LA SIERRA, «Panorámica del derecho de huelga de jueces y magistrados en el Derecho comparado», *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 2, 2009, págs. 44 y ss.

¹⁹ Como es evidente, en este trabajo será imprescindible la cita de legislación y jurisprudencia canadienses. La jurisprudencia puede consultarse a través de buscadores en línea gratuitos como www.canlii.ca. Para facilitar la localización de las sentencias y decisiones se indicará siempre, además del título del asunto (en francés), la referencia «CanLII»; se hará asimismo referencia, cuando proceda, al RCS (*Recueil des arrêts de la Cour suprême du Canada*), registro oficial editado en papel de los pronunciamientos del Tribunal Supremo de Canadá. La legislación quebequense se cita por el título oficial, con referencia a los capítulos de los índices LQ (*Lois du Québec*) y LRQ (*Lois refondues du Québec*), que eran tradicionalmente registros en papel, uno para las leyes anuales y otro para las versiones consolidadas. Las leyes anteriores a los años setenta se citan con referencia al índice SQ (*Statuts du Québec*) y al SRQ (*Statuts refondus du Québec*). Los reglamentos se citan por su título, con referencia a la publicación oficial en la *Gazette Officielle du Québec*. Hay que tener en cuenta que desde el año 2010 las leyes y reglamentos se publican y actualizan constantemente de forma digital y oficial en <http://www3.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/loisreglements.fr.html>. La referencia LRQ desde entonces debe entenderse hecha a este nuevo registro (*Recueil des lois et règlements du Québec*). Para localizar la normativa es también útil la base CanLII, que además ofrece vínculos directos a las versiones anteriores de las normas, a las que también puede llegarse a través de la página web institucional de la Asamblea Nacional. Para facilitar la localización de los textos, además, en los casos más relevantes se indicará el enlace directo en el buscador «CanLII».

²⁰ Vid. A. BOTO ÁLVAREZ, *La Administración instrumental en el proceso*, Reus, Madrid, 2010, pág. 261; hasta ese momento, el único «Ministerio de Justicia» era el federal, a pesar de que, según la Constitución de 1867, la justicia era fundamentalmente una competencia provincial. El nuevo Ministerio asume las funciones que hasta entonces personificaba el Procurador General (*Procureur général*) e integra todos los servicios jurídicos del Gobierno en aras a buscar una verdadera unidad de doctrina (vid. J. I. Gow, *Histoire de l'Administration publique québécoise, 1867-1970*, Presses de l'Université Laval, Québec, 1985, págs. 182 y ss.). El cargo de *Procureur général*, miembro del Consejo Ejecutivo, estaba previsto, junto al de *Solliciteur général*, en el artículo 63 de la Ley constitucional de 1867 [*Loi constitutionne-*

se agruparon juristas profesionales encargados de ofrecer asesoramiento jurídico unitario a la Administración y de ejercitar la acción pública²¹; sus condiciones de trabajo estaban reguladas en un Reglamento propio, publicado en el *Boletín Oficial de la Provincia* el 14 de agosto de 1967²². Este Estatuto era en principio común para todos los profesionales jurídicos del Ministerio, pero enseguida se diversificaría creándose una suerte de Cuerpo propio de fiscales, denominados procuradores de la Corona para el ejercicio de la acción pública²³, que se acabarían distinguiendo también de los abogados litigantes en aspectos civiles y de un grupo de notarios encargados fundamentalmente de realizar los trámites y la documentación precisos para los negocios inmobiliarios de la Administración²⁴. Estos dos últimos colectivos, junto a los juristas que trabajan en las funciones de asesoramiento y de redacción legislativa, forman lo que hoy se conoce como *Juristes de l'État*, en lo que se considera el mayor bufete legal de la provincia²⁵; muchos de ellos ejercen las mismas funciones que nuestros abogados del Estado y gozan en general del mismo prestigio. Por su parte, los procuradores de la Corona, denominados desde 2005 formalmente *Procureurs aux poursuites criminelles et pénales*²⁶, son los que realizan las funciones comúnmente identificables con nuestro Ministerio Fiscal en

lle de 1867, LRC (1985), app. II, no. 5]. En el momento de organizar el Gobierno y la Administración de la provincia, tras la entrada en vigor de la citada Constitución, se creó un «Departamento de oficiales de la Corona» (*Département des officiers en loi de la Couronne*) que en un principio se regía por la legislación de lo que había sido entre 1840 y 1867 la Provincia de Canadá hasta la aprobación de normativa específica propia. Esta nueva legislación se produjo en 1885, con la adopción del *Acte concernant les officiers en loi de la Couronne*, SQ 1885 (48 Vict.), c. 6, que definía ambos cargos como los consejeros jurídicos del aparato gubernativo y representantes del Gobierno ante los tribunales. El Departamento situado bajo su bicéfala dirección sería regulado al año siguiente, mediante el *Acte concernant le Département des officiers en loi de la Couronne*, SQ 1886 (49/50 Vict.), c. 99, que contiene claras referencias históricas al precedente de estas figuras en la antigua colonia y en la metrópoli. El cargo de *Solliciteur général* fue suprimido en 1887 [*Acte pour amender les lois concernant le Conseil exécutif et les départements publics de la province, ainsi que la loi relative au service civil*, SQ 1887 (50 Vict.), c. 7]. El Departamento, por tanto, sería conocido a partir de entonces como *Département du procureur général*, hasta la creación del nuevo Ministerio.

²¹ Cfr. síntesis del Informe sobre el estudio del rol, estatuto, remuneración y carrera de los notarios y abogados de la función pública elaborado por un Comité de Expertos para el Ministerio de Justicia de Quebec en 1986, y disponible en <http://www.conferencedesjuristes.gouv.qc.ca/textes-de-conferences/pdf/2009/SyntheseduRapportDussault.pdf>.

²² *Règlement concernant les conseillers juridiques*, AC 1104-115 (1967), 99 *Gazette officielle du Québec*, pág. 5026.

²³ *Loi des substituts du procureur général*, LQ 1969, c. 20.

²⁴ *Règlement concernant la classification, l'intégration et certaines conditions de travail des avocats civilistes plaideurs et des notaires instrumentants de la fonction publique*, CT 119840 (1979), *Gazette Officielle du Québec II*, pág. 4733.

²⁵ Vid. la conferencia de R. DUSSAULT, «Les juristes de l'État: Les défis de la maturité», pronunciada con ocasión de la XVIIIe Conférence des juristes de l'État, en abril de 2009 (disponible en <http://www.conferencedesjuristes.gouv.qc.ca/textes-de-conferences/pdf/2009/LesDefisDeLaMaturite.pdf>).

²⁶ *Loi sur le Directeur des poursuites criminelles et pénales*, LRQ, c. D-9.1.1.

el orden penal²⁷; todo sea dicho con la cautela que el intento de buscar paralelismos entre dos sistemas jurídicos tan alejados exige.

Los orígenes de estas modernas figuras canadienses son de gran arraigo²⁸, pues constituyen reminiscencias y adaptaciones de instituciones tradicionales británicas como el *King's Attorney*²⁹. Esto puede explicar el gran choque social que se produjo cuando, por primera vez en la historia de la Corona en Canadá, fiscales y juristas del Estado secundaron de forma conjunta una huelga a comienzos del año 2011 en la provincia de Quebec. Los desencuentros entre los fiscales y su empleador³⁰ a propósito de la remuneración salarial estaban ya enquistados, como se verá a continuación, desde 2003, y precisamente de los intentos de solución previos procede el reconocimiento formal del derecho de huelga para el colectivo de procuradores de la Corona, quienes tienen legalmente vetado, empero, el derecho de afiliación sindical. Por su parte, las reclamaciones sobre la negociación colectiva de los juristas del Estado, canalizadas a través de su sindicato, se remontaban al año 2005 y ya habían sido presentadas incluso ante la Organización Internacional de Trabajo (OIT). Cuando unos y otros hicieron frente común, los tribunales quedaron paralizados en sólo unos días, al menos en cuanto a los asuntos administrativos y penales, y tuvo que recurrirse a una Ley especial para asegurar la continuidad de la prestación de los servicios jurídicos al Gobierno y a sus organismos públicos, a fin de paliar la situación.

²⁷ A. BUTEAU, «Les fonctions de poursuivant, de gardien de l'intérêt public, de représentant de l'État devant les tribunaux et de conseiller juridique exercées par le Ministre de la Justice et le Procureur Général du Québec», en VV.AA., *XVe Conférence des juristes de l'État*, Yvon Blais, Cowansville, 2002, págs. 239-316.

²⁸ P. C. STENNING, *Appearing for the Crown*, Brown Legal Publications, Cowansville, 1986. Ver también la reconstrucción histórica sobre los precedentes del Ministerio de Justicia quebequense en la nota 20 *supra*.

²⁹ J. L. L. EDWARDS, *The Law Officers of the Crown*, Sweet and Maxwell, London, 1964. Las comparaciones y paralelismos entre las figuras británicas y las canadienses se evidencian en Commission de réforme du droit du Canada, *Poursuites pénales: les pouvoirs du Procureur général et des Procureurs de la Couronne (Document de travail 62)*, 1990, págs. 1-19 y 36-43, y, más recientemente, en N. WALKER, «The antinomies of the Law Officers», en VV.AA., *The nature of the Crown*, Oxford University Press, 1999, págs. 135 y ss., en particular 135-140 y 143-144.

³⁰ Para la negociación de las condiciones de trabajo de sus empleados, el Estado está representado por el Consejo del Tesoro (*Conseil du trésor*); en la doctrina, J. DEADUELIN, «Le Conseil du trésor: un acteur incontournable de l'administration gouvernementale», en VV.AA., *XXe Conférence des juristes de l'État*, Yvon Blais, Cowansville, 2013, págs. 607-677, en particular 627-638.

III. LOS PRECEDENTES DE LA «HUELGA DE LOS TOGADOS»

En un reciente pronunciamiento del Tribunal Superior de Quebec, hecho público el 10 de enero de 2013, puede leerse un completo análisis de la situación que generó el caldo de cultivo para los eventos del año 2011, y se da asimismo cuenta de la complejidad general de la negociación colectiva de las condiciones de trabajo de los empleados del sector público en la provincia³¹. Como se ha anticipado ya, las razones principales para la convocatoria de huelga eran de carácter retributivo, y el descontento de los dos colectivos que aquí se analizan en este punto se remontaba considerablemente en el tiempo.

A comienzos del siglo XXI, y siguiendo una línea de denuncia que arrancaba ya a mediados de los años ochenta, los procuradores de la Corona se quejaban amargamente de sus precarias condiciones de trabajo en cuestiones tecnológicas, de la sobrecarga de tareas por escasez de personal, tanto propio como de apoyo; pero, sobre todo, de unas diferencias salariales injustificables a sus ojos con respecto a sus colegas de otras provincias y a los fiscales que operaban para la Administración federal³². Lanzaron entonces una serie de ofensivas de presión para conseguir que se les acordase un derecho a acudir al arbitraje para la fijación de sus retribuciones profesionales, de una forma similar a la que funcionaba en otras provincias³³ y a la que se sigue en el propio Quebec para la determinación del salario de los jueces³⁴. Los pro-

³¹ Vid. *Centrale des syndicats du Québec c. Québec (Procureur général)*, 2013 QCCS 32 (CanLII). Disponible de forma gratuita en http://canlii.org/fr/qc/qccs/doc/2013/2013qccs32/2013qccs32.html#_Toc343783736.

³² http://www.appcp.ca/index.php/site/details_actuallites/25_ans_de_promesses_non_tenues/.

³³ En mayo de 2002 se hizo público el informe final del *Étude sur la rémunération et la charge de travail des Procureurs de la Couronne au Canada*, que buscaba sentar las bases para una negociación con el Ministerio de Justicia sobre remuneración y condiciones de trabajo de este colectivo a partir de la situación en el resto de Canadá. El informe, elaborado por el *Institut de la statistique du Québec*, puede verse en http://www.stat.gouv.qc.ca/publications/remuneration/pdf2002/rem_procureurs.pdf.

³⁴ Esta es una cuestión que ha dado lugar a amplios debates y desarrollos en el Derecho constitucional canadiense de los últimos años. Todo comienza con una decisión del Tribunal Supremo de Canadá del año 1997: *Renvoi sur la rémunération des juges*, [1997] 3 RCS 3, 1997 CanLII 317 (CSC), en la que se decide sobre tres asuntos acumulados, todos relativos a la retribución de los jueces de las Cortes provinciales «inferiores» (constituidas por las provincias con jueces nombrados por los gobiernos provinciales; a diferencia de las llamadas Cortes «superiores» de las provincias, con jueces nombrados por el Gobierno federal). Esta decisión del Tribunal Supremo es, junto con la emitida respecto a la secesión de Quebec, la más importante de los últimos tiempos para el Derecho constitucional de aquel país. En ella, el Tribunal subraya la existencia de «principios constitucionales no escritos» que de alguna manera subyacen en las normas positivas, dando lugar así a una categoría jurídica nueva, controvertida en la doctrina y que ha empezado a consolidarse en la jurisprudencia. Entre tales principios está la «independencia judicial», de la que el Tribunal deduce la «seguridad financiera de los jueces», yendo más allá de una línea interpretativa que había co-

curadores de la Corona no consiguieron entonces su propósito³⁵, pero, en cambio, se atribuyó a su asociación profesional representativa el derecho a la negociación colectiva y se les reconoció formalmente la titularidad del derecho fundamental de huelga, mediante una reforma de la *Loi sur les substituts du Procureur général*, en noviembre del año 2004³⁶. Semejante «privilegio» no dejaría, sin embargo, satisfechos a estos profesionales, y su malestar no sería el único en la función pública provincial, pues se vivía en aquel entonces un cambio de gobierno y una cierta crisis financiera que obligaba a contener el presupuesto provincial justo en el momento en el que correspondía renegociar muchos de los convenios colectivos de los empleados del sector público.

El 15 de diciembre de 2005, el Parlamento provincial aprobaba la *Loi concernant les conditions de travail dans le secteur public*³⁷ (conocida como Ley 43, por el capítulo que la identificaba dentro del repertorio legislativo), que contiene previsiones especiales respecto a retribucio-

menzado a sentarse en el año 1985 respecto a la forma en que debe entenderse la noción de «tribunal independiente» que se consagra en el artículo 11.d) de la Carta canadiense de derechos y libertades: *Valente c. R.*, [1985] 2 RCS 673, 1985 CanLII 25 (CSC), para situarse en el plano de principios fundamentales no escritos en la Constitución. En su decisión de 1997, el Tribunal afirma que este principio concierne a todos los jueces y no sólo a los de las «Cortes superiores» y entiende que sus retribuciones pueden ser aumentadas, reducidas o bloqueadas pero sólo en el marco de una medida general (que afecte a todos los fondos públicos o que afecte a todos los jueces), y siempre que la medida sea despolitizada, no dé lugar a negociaciones y no acuerde una reducción por debajo del umbral mínimo para la función. El efecto principal de esta concepción es que, para garantizar la no politización, debe existir una comisión independiente, eficaz y objetiva que estudie la cuestión de las remuneraciones con carácter preceptivo; sus recomendaciones no son vinculantes, pero para apartarse de ellas el Gobierno deberá demostrar su falta de racionalidad. Evidentemente, esta construcción jurisprudencial ha dado lugar a una fuerte litigiosidad, sobre todo porque los gobiernos sienten demasiado constreñida su autonomía financiera —vid. *Mackin c. Nouveau-Brunswick*, [2002] 1 RCS 405, 2002 CSC 13; *Assoc. des juges de la Cour provinciale du Nouveau-Brunswick c. Nouveau-Brunswick*, [2005] 2 RCS 289, 2005 CSC 44; *Aalto c. PG Canada*, [2010] 3 RCF 312 (CF), confirmado en 2010 CAF 195— o porque no queda del todo claro el ámbito de aplicación subjetivo de la teoría —vid., por ejemplo, respecto a los llamados «tribunales administrativos»: *PG Québec c. Barreau de Montréal*, [2001] RJQ 2058 (CA), 2001 CanLII 20651 (QCCA), par. 207; *Assoc. des juges administratifs de la Commission des lésions professionnelles c. PG Québec*, [2011] RJQ 774 (CS), 2011 QCCS 1614, par. 224, que actualmente se está revisando en apelación—. Es en este contexto en el que debe situarse la reivindicación inicial de los procuradores de la Corona: aspiraban a ver sus retribuciones determinadas a partir de los estudios de órganos independientes, para asegurar la despolitización.

³⁵ Como se verá más adelante, finalmente, en el año 2012 sí conseguirían en cierta manera su objetivo.

³⁶ Vid. artículos 10-12 de la citada Ley (LRQ, c-S-35), en la versión vigente entre el 10 de noviembre de 2004 y el 14 de marzo de 2007 (disponible en <http://www.canlii.org/fr/qc/legis/lois/lrq-c-p-27.1/76785/lrq-c-p-27.1.html#art10a11>). El reconocimiento de estos derechos no sufriría apenas cambios cuando la Ley se modificó en 2007, pasando a denominarse *Loi sur le régime de négociation collective des procureurs aux poursuites criminelles et pénales* (LRQ, c. R-8.1.2), ni con la posterior reforma de esta en septiembre 2011; la titularidad del derecho quedaría derogada finalmente en diciembre de ese mismo año, como se verá más adelante.

³⁷ Disponible en <http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=5&file=2005C43F.PDF>.

nes y prórroga automática de todos los convenios colectivos vigentes en el sector público, suprimiendo mientras tanto el derecho de huelga, con el pretexto de evitar una situación de bloqueo institucional si la patronal y los sindicatos no eran capaces de llegar a un acuerdo. La Asociación de Juristas del Estado, acreditada desde el 10 de enero de 1996 como el sindicato representativo de la profesión³⁸, que había negociado el primer convenio colectivo del sector en marzo del año 2000, y que estaba articulando de buena fe consultas con sus representados respecto a su renovación en el momento de aprobación de la Ley 43, interpretó como un desaire que se les incluyese en su ámbito de aplicación y se apresuró a reaccionar en su contra, encontrando en la Asociación profesional que representaba a los procuradores de la Corona el socio perfecto.

Las dos asociaciones presentaron sendos recursos solicitando la inconstitucionalidad de la Ley 43, por vulneración de la libertad sindical y del derecho de negociación colectiva, ya que los profesionales se veían afectados por la Ley especial sin que sus asociaciones hubieran sido llamadas a negociar de buena fe³⁹. Llevaron el caso también ante las instancias internacionales⁴⁰, obteniendo en marzo de 2007 un pronunciamiento del Comité de Libertad Sindical de la OIT⁴¹, que «tomaba nota» de los alegatos de los recurrentes y reconocía el valor de algunos de sus argumentos particulares, tales como que una disposición legal que permite al empleador modificar unilateralmente el contenido de los acuerdos colectivos previamente pactados, u obliga a negociarlos nuevamente, es contraria a los principios de la negociación colectiva⁴². El Comité también opinó que si en virtud de una política de estabilización un gobierno considerara que las tasas de salarios no pueden fijarse libremente por negociación colectiva, tal restricción de-

³⁸ La acreditación se produjo mediante el *Décret 13-96 du 10 janvier 1996, Gazette Officielle du Québec II*, pág. 1201, según lo dispuesto en el *Code du travail* (LRQ, c. C-27), en la *Loi sur la fonction publique* (LRQ, c. F-3.1.1) y en la *Loi sur le régime de négociation des conventions collectives dans les secteurs public et parapublic* (LRQ, c. R-8.2).

³⁹ La obligación de negociar de buena fe un convenio colectivo, largamente reconocido por la doctrina laboralista en Canadá, está constitucionalizada desde el año 2007 en virtud de un pronunciamiento del Tribunal Supremo de Canadá que la consideró incluida en la libertad de asociación que consagra el artículo 2.d) de la Carta canadiense de derechos y libertades y el artículo 3 de la Carta de derechos y libertades de la persona de Quebec (vid. *Health Services and Support - Facilities Subsector Bargaining Association c. Colombie-Britannique*, [2007] 2 RCS 391, 2007 CSC 2). Por contra, sin embargo, tal libertad de asociación no comprende el derecho a la huelga: *Renvoi relatif à la Public Service Employee Relations Act*, [1987] 1 RCS 313, 1987 CanLII 88 (CSC).

⁴⁰ La queja la dirigió en primera instancia la Asociación de los Procuradores de la Corona, uniéndose los juristas del Estado y otros sindicatos de empleados públicos con posterioridad.

⁴¹ 344.º informe, caso núm. 2467. Disponible en http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—ed_norm/—relconf/documents/meetingdocument/wcms_gb_298_7_1_es.pdf.

⁴² Párrafo 570 del informe citado.

bería aplicarse como medida de excepción, limitarse a lo necesario, no exceder de un período razonable e ir acompañada de garantías adecuadas para proteger el nivel de vida de los trabajadores⁴³. En lo que respecta a la suspensión del derecho a la huelga durante el período de validez de un convenio colectivo que ha venido impuesto, el Comité fue especialmente severo⁴⁴. Por último, el Comité pidió al Gobierno que tomase en consideración la posibilidad de establecer un procedimiento de negociación capaz de contar con la confianza de las partes interesadas y de solucionar sus diferencias, especialmente a través del recurso a la conciliación o a la mediación, y además recurriendo de forma voluntaria a un árbitro independiente para resolver el conflicto⁴⁵. Las recomendaciones del Comité eran especialmente críticas con la actitud del Gobierno, instándole a enmendar la Ley y urgiendo para que en el futuro se abstuviese de recurrir a intervenciones por vía legislativa para imponer condiciones de trabajo, sin que se hayan llevado a cabo consultas de manera completa y franca con las partes concernidas y considerase someter el conflicto, en caso de que exista, a un arbitraje imparcial e independiente⁴⁶, prestando especial atención a la situación de los procuradores de la Corona⁴⁷.

Las recomendaciones del Comité de Libertad Sindical, sin embargo, no tienen fuerza vinculante y la Ley no fue modificada; no quedaba sino acatarla y esperar a la resolución del recurso de inconstitucionalidad. La convulsión retornó al llegar el año 2010 y cumplirse el plazo de prórroga de los convenios impuestos por la Ley 43, produciéndose la sucesión de eventos que se detallará en los apartados siguientes. El texto de la Ley, por cierto, sería finalmente declarado constitucional por el Tribunal Superior de Quebec en el pronunciamiento de enero de este año citado al comienzo de este epígrafe; para entonces los recursos de juristas del Estado y procuradores de la Corona habían sido ya retirados en virtud de un acuerdo prejudicial⁴⁸, pero persistían en el intento otros sindicatos de la función

⁴³ Párrafo 574.

⁴⁴ Párrafos 577 y 578.

⁴⁵ Párrafo 581.

⁴⁶ Párrafo 587.

⁴⁷ Recomendaciones finales f) y g).

⁴⁸ Las asociaciones de juristas y procuradores intentaron en un determinado momento ver reconocida una situación diferente para sus representados y desligarse de la posición del resto de sindicatos de la función pública. Renunciaron al recurso inicial y plantearon otro, considerando infundado el hecho de que el Gobierno les hubiera tratado de forma conjunta; este recurso tampoco llegó a prosperar; vid. *Association des juristes de l'État c. Québec (Procureur général)*, 2010 QCCS 4545 (CanLII). Finalmente, como se verá, para el momento en que el recurso de los otros sindicatos fue oído en el Tribunal, las reivindicaciones de juristas y procuradores estaban siendo atendidas por el Gobierno, por lo que desistieron de toda acción judicial.

pública que, sin embargo, no vieron refrendados sus argumentos ni los de la OIT⁴⁹.

IV. LOS EFECTOS SOCIALES Y POLÍTICOS DE LA HUELGA

La huelga de juristas del Estado y procuradores de la Corona que comenzó el 8 de febrero de 2011 en Quebec, tras votaciones unánimes en sus respectivas asociaciones profesionales, fue la primera de este género no sólo en la provincia, sino en todo Canadá. Las principales reivindicaciones eran de carácter retributivo: los dos colectivos reclamaban aumentos salariales del 40% para igualarse así a la media canadiense. También había de fondo, sin embargo, otro tipo de reclamaciones. Los procuradores calculaban la necesidad de doscientos puestos más de trabajo para alcanzar la media canadiense⁵⁰ (lo que suponía un 45% de incremento en la plantilla) y así paliar la sobrecarga causante de una lentitud considerable en la tramitación de los expedientes⁵¹. Los juristas, por su parte, reclamaban sobre todo cambios organizativos para asegurar un mayor respeto a su deontología profesional y mayores garantías para la despolitización de sus funciones.

Los servicios mínimos fijados para el período de huelga afectaban a una cincuentena de procuradores⁵², asignados a los procesos sobre detenidos y procesos penales con un jurado ya seleccionado. Los servicios mínimos para los juristas del Estado radicaban en el Ministerio de Hacienda, para procedimientos urgentes, y en la Asamblea Nacional, de-

⁴⁹ Debe tenerse en cuenta también que aunque al inicio todos los recurrentes habían solicitado la declaración de la inconstitucionalidad completa de la Ley, con el paso del tiempo y la evolución de las circunstancias los demandantes fueron introduciendo matices ulteriores en sus recursos, de forma que en último término lo que estaba por determinar era si ciertos artículos (no ya la totalidad) suponían vulneración de la libertad de asociación o de expresión y si, en tal caso, la misma era o no constitucionalmente aceptable. Especialmente beligerante era la *Fédération de la santé et des services sociaux*, que sostenía que se habían vulnerado además la libertad de opinión y la dignidad de sus representados. La respuesta del Tribunal fue en todo caso justificar la constitucionalidad de la Ley en un pronunciamiento especialmente largo y prolijo en la reconstrucción de las circunstancias financieras del Estado.

⁵⁰ En Canadá la proporción es de un procurador por 11.000 habitantes, mientras que en Quebec su número es de uno por 15.600.

⁵¹ Según el *Vérificateur général du Québec*, el retardo de la justicia penal en la provincia había aumentado un 55% en los últimos diez años, con más de 127.000 expedientes en espera. Hay que tener en cuenta que el derecho de un acusado de ser juzgado en un «plazo razonable» está consagrado en el artículo 11.b) de la Carta canadiense de derechos y libertades y el 32.1 de la Carta de derechos y libertades de la persona de Quebec. Las consiguientes obligaciones del Estado para respetar tales plazos son el objeto de relevantes pronunciamientos del Tribunal Supremo de Canadá, como *R. c. Askov*, [1990] 2 RCS 1199, 1990 CanLII 45 (CSC), y *R. c. Morin*, [1992] 1 RCS 771, 1992 CanLII 89 (CSC).

⁵² De los 450 en plantilla, suponía un 11,11%.

terminación no exenta de polémica⁵³. En concreto, los servicios jurídicos de apoyo a la tramitación parlamentaria fueron decretados servicios esenciales a mantener durante la huelga en virtud de una decisión del *Conseil des services essentiels* de 7 de febrero de 2011, motivada el 10 de febrero siguiente a partir del llamado «privilegio parlamentario», alegado por el Presidente de la Asamblea Nacional⁵⁴. La Asociación de Juristas del Estado recurrió esta decisión ante el Tribunal Superior de Quebec, apoyándose principalmente en que el Presidente de la Asamblea Nacional no tenía competencia para decretar los servicios mínimos durante la huelga de los juristas del Estado que trabajan allí, pues son personal de la función pública y en materia de relaciones de trabajo están sujetos a las reglas generales que encomiendan el rol de empleador al *Procureur général du Québec/Secrétariat du Conseil du Trésor*; consideraban también que el privilegio parlamentario no podía amparar una determinación semejante⁵⁵. El Tribunal resolvió el 10 de agosto de 2011 desestimando el recurso⁵⁶, pero la apelación está aún pendiente de ser resuelta⁵⁷.

En apenas cuatro días de huelga la situación se tornó insostenible, con el sobreseimiento automático de varios casos penales entre las consecuencias más graves, de las que comenzó a dar cuenta la prensa generalista⁵⁸. La parálisis de la justicia, con efectos colaterales además de difícil reparación, como los relativos, por ejemplo, a la preclusión de plazos y a la caducidad de procedimientos, condujo a que empezase a hablarse de una Ley especial para imponer a los profe-

⁵³ Puesto que, por ejemplo, no se consideraban como esenciales los servicios de los juristas del Estado en el Ministerio de Finanzas, lo que podría comprometer la elaboración de la legislación presupuestaria y fiscal anual en curso (<http://www.ledevoir.com/societe/justice/316343/greve-historique-des-procureurs-de-la-couronne-un-gouffre-separe-quebec-et-ses-procureurs>).

⁵⁴ Principio de Derecho público en los sistemas parlamentarios de la *Commonwealth* y en los países con gobiernos del tipo Westminster. En general, sobre el privilegio puede verse J. CHAFETZ, *Democracy's Privileged Few: Legislative Privilege and Democratic Norms in the British and American Constitutions*, Yale University Press, 2007; sobre el juego del principio en Canadá es de cita ineludible el trabajo de J. MAINGOT, *Parliamentary Privilege in Canada*, 2.ª ed., House of Commons & McGill-Queen's University Press, 1997, y en Quebec la referencia es VV.AA., *La procédure parlementaire du Québec*, 3.ª ed., Assemblée Nationale, Québec, 2012, sobre todo págs. 63-105 (disponible en www.assnat.qc.ca). Su aplicación a los Parlamentos provinciales ha sido discutida por la jurisprudencia en *New Brunswick Broadcasting c. Président de l'Assemblée législative de Nouvelle-Écosse*, [1993] 1 RCS 319, 1993 CanLII 153 (CSC).

⁵⁵ Con apoyo en la jurisprudencia de la Corte Suprema del Estado federal en el caso *Canada (Chambre des communes) c. Vaid*, [2005] 1 RCS 667, 2005 CSC 30 (CanLII).

⁵⁶ *Association des juristes de l'État c. Québec (Procureur général) (Secrétariat du Conseil du Trésor)*, 2011 QCCS 4015 (CanLII). Disponible de forma gratuita en <http://www.canlii.org/fr/qc/qccs/doc/2011/2011qccs4015/2011qccs4015.html>.

⁵⁷ La apelación se aceptó con fecha 11 de octubre de 2011: *Association des juristes de l'État c. Québec (Procureur général)/Secrétariat du Conseil du Trésor*, 2011 QCCA 1857 (CanLII).

⁵⁸ <http://www.lapresse.ca/actualites/justice-et-affaires-criminelles/201102/10/01-4368742-greve-des-procureurs-trois-nouveaux-cas-dacquittement.php>.

sionales la vuelta a sus tareas, mientras se intercambiaban acusaciones cruzadas sobre la falta de buena voluntad negociadora o el sostenimiento de pretensiones inasumibles para la capacidad de gasto del Estado⁵⁹. En esta situación, una amplia mayoría de los cargos más altos dentro de los procuradores de la Corona presentó sendas cartas de dimisión que, si bien no fueron aceptadas por el director correspondiente, cuya dimisión también era a su vez reclamada con fervor, hicieron aún más patente la situación de caos y el divorcio entre el Estado y sus abogados⁶⁰.

V. LOS EFECTOS JURÍDICOS: LA LEY DE FEBRERO DE 2011

El 21 de febrero de 2011 se presentó un Proyecto de Ley de urgencia para garantizar la vuelta al trabajo de juristas y procuradores, y que fue adoptado al día siguiente, tras toda una noche de debates en la Asamblea Nacional, por una votación de 61 votos contra 50. Veía así la luz la *Loi assurant la continuité de la prestation des services juridiques au sein du gouvernement et de certains organismes publics*⁶¹ (conocida como Ley 2, por el capítulo que la identificaba dentro del repertorio legislativo). Según su propio título, esta Ley especial pretendía asegurar la continuidad de la prestación de los servicios jurídicos en el seno del Gobierno y de ciertos organismos públicos. Tal y como fue publicada en el *Boletín Oficial de la Provincia*, el texto normativo iba precedido de una nota explicativa que, en lo que podría parecer una exposición de motivos, siendo en realidad un subproducto de la tramitación parlamentaria⁶², manifestaba que el objeto de la Ley era, además, dotar a juristas del Estado y procuradores de la Corona de un régimen de condiciones de trabajo «acorde a los parámetros salariales ya convenidos con la mayoría de asociaciones de trabajadores del sector público». La Ley prevé, continúa leyéndose en la nota explicativa, que la huelga que de inmediatamente interrumpida y los trabajadores vuelvan al desempeño de sus cargos en su horario habitual. Igualmente se procede a la

⁵⁹ <http://www.ledevoir.com/societe/justice/316410/en-greve-les-procureurs-craignent-l-imposition-d-une-loi-speciale> y <http://www.ledevoir.com/societe/justice/316664/des-grevistes-en-toge-noire>.

⁶⁰ <http://www.ledevoir.com/societe/justice/317338/quebec-assomme-les-procureurs>.

⁶¹ Texto disponible en <http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=5&file=2011C2F.PDF>.

⁶² Vid. artículo 233 del Reglamento de la Asamblea Nacional (disponible en <http://www.assnat.qc.ca/fr/abc-assemblee/fondements-procedure-parlementaire/reglement-assemblee.html>). Se trata de unas notas de carácter neutro que lee el diputado que presenta un proyecto de ley y a partir de las cuales se acepta o no el examen del mismo, sin debate. Se publican junto con la versión en papel de las leyes, pero nunca en la versión digital.

renovación automática de los convenios colectivos que habían expirado el 31 de marzo de 2010, aportando mejoras puntuales.

La Ley 2 se divide en seis secciones donde se integran 33 artículos, más un anexo con siete puntos adicionales que contiene especificaciones sobre las referidas condiciones de trabajo.

La sección primera (objeto y aplicación) retoma en su artículo primero el objetivo de la Ley prácticamente en los mismos términos recogidos en la nota explicativa; los artículos segundo y tercero tienen, por su parte, contenido definitorio. Así, a los efectos de la Ley se entiende por «asociación» la Asociación de Juristas del Estado y la Asociación de los Procuradores de la Corona; por «organismo público», al Gobierno, ministerios o entidades públicas frente a los cuales las asociaciones citadas ostentan poder representativo, incluidas en estas a la Asamblea Nacional y al Procurador General; finalmente, por «asalariados» se entiende a los abogados y notarios de la función pública y a los procuradores de la Corona .

La sección segunda (continuidad de los servicios) ordena la vuelta al trabajo de los asalariados desde las 13,00 horas del día 22 de febrero de 2011 (art. 4), prohibiendo la participación en cualquier acción concertada que dificulte o paralice sus actividades profesionales o administrativas habituales de forma que repercuta en la prestación de servicios jurídicos a la Administración o produzca dilación en los procesos penales, civiles o administrativos en curso (art. 5). Cualquier huelga o cierre patronal que tengan los mismos efectos quedan prohibidos (art. 7). La Ley ordena a los organismos públicos que se aseguren de la vuelta al trabajo efectiva de sus empleados (art. 6), y a las asociaciones que muestren que se aquietan al contenido de la Ley y respetan sus prescripciones (art. 8). Específicamente se prevé que nada puede obstaculizar la prestación de los servicios jurídicos por parte de los asalariados (art. 9) ni dificultar el acceso de los mismos a sus puestos de trabajo (art. 10).

La sección tercera (condiciones de trabajo) renueva los convenios colectivos de los dos grupos de trabajadores concernidos hasta el 31 de marzo de 2015 (arts. 11 y 12), con las modificaciones contenidas en el anexo de la misma Ley referidas a cuestiones salariales y de jornada.

Conforme a lo estipulado en la sección cuarta (medidas administrativas y civiles), la vulneración de las condiciones de la Ley por parte de los trabajadores la sufrirán, en primer término, las asociaciones que los representan, que no recibirán la cotización sindical de los «asalariados rebeldes» durante un período de doce semanas por día o fracción de rebeldía, ni en la parte empresarial ni en la del trabajador (arts. 13 y 14); pero en segundo término, y con mayor intensidad, también, desde luego, repercute en el trabajador individual, que no recibirá remunera-

ción alguna por el tiempo que dure su infracción e incluso puede ver su retribución disminuida cuando se reincorpore. El ahorro, en todo caso, no redundará en el empleador, pues debe entregarse a un organismo de beneficencia designado reglamentariamente (art. 15). El trabajador podrá obtener un reembolso sólo si demuestra que no había vulnerado los términos de la Ley, que había intentado volver al trabajo por todos los medios razonables o que su ausencia al trabajo no se debía a una acción sindical concertada (art. 16). Las mismas sanciones se aplican a los liberados sindicales, incluso aunque personalmente ellos sigan en servicio, siempre que existan acciones concertadas (arts. 17 a 19). En el caso de que en un organismo público los asalariados no respetasen los términos de la Ley en un número tal que la prestación de los servicios jurídicos quedase comprometida, la Ley prevé en su artículo 20 que por vía reglamentaria pueda procederse a eliminar todos los obstáculos que impedirían una reorganización eficaz del trabajo, incluso contratando nuevo personal. La sección finaliza con dos artículos dedicados al tratamiento de la responsabilidad civil derivada de acciones concertadas que vulneren la Ley, responsabilizando a las asociaciones profesionales y remitiendo a la jurisdicción competente (arts. 21 y 22).

La sección quinta (disposiciones penales) articula distintos tipos de sanciones en los artículos 23 a 26, graduadas según el sujeto infractor y el tipo de autoría. Se trata de cuantías con un gran efecto disuasivo, particularmente en lo que concierne a los sindicatos y a sus representantes y agentes.

Finalmente, en la sección sexta (disposiciones finales) se remarca la prevalencia de las disposiciones de la Ley sobre los términos de los convenios colectivos (art. 27), se hace responsable al Ministro Presidente del Consejo del Tesoro de la aplicación de la Ley (art. 31), determina su entrada en vigor el 22 de febrero de 2011 (art. 33) y su cese, para los artículos de la sección segunda, el 31 de marzo de 2015 (art. 32). Igualmente se explicita que la Ley 2 no excluye ni restringe la aplicación de la Ley sobre equidad salarial⁶³ (art. 29) y se recuerda la imposibilidad de *bis in idem* en materia de sanciones administrativas y penales, de forma que si se aplica su régimen no puede volverse a sancionar con identidad de sujeto, hechos y causa en aplicación del Código del Trabajo (art. 30), lo que en cierta manera puede contrarrestar en parte los efectos de la sección quinta. Se contiene también una previsión espe-

⁶³ Esta Ley es a su vez colofón de otra lucha sindical relevante, cuyo estudio merece atención separada. En la doctrina, vid. J. CLOUTIER, *Les programmes d'équité salariale au Québec: de la justice sociale à la justice organisationnelle*, UQAM, Montreal, 2004, o O. ARTEMOVA, Y. COMEAU y L. THUY-DIEP, *La lutte pour l'équité salariale au Québec*, Centre de Recherche sur les Innovations Sociales dans l'Économie Sociale, les Entreprises et les Syndicats, 2008.

cífica para los juristas del Estado que en abril de 2011 habían sido transferidos a la *Agence du revenu du Québec* y a los contratados por ella después⁶⁴, para remarcar que quedan dentro del ámbito de aplicación de la Ley (art. 28).

Los juristas y procuradores volvieron inmediatamente al trabajo, con la moral afectada y la denuncia de muchos actores sociales hacia lo que consideraban una situación inaceptable⁶⁵ e incluso contraria a la Constitución⁶⁶.

La Ley fue inmediatamente recurrida ante el Tribunal Superior y de nuevo denunciada ante el Comité de Libertad Sindical de la OIT, con argumentos muy similares a los que se habían sostenido en la reacción contra la Ley 43 de 2005; no en vano suponía una segunda imposición de las condiciones de trabajo, sin negociación efectiva previa, por una Ley especial.

VI. EPÍLOGO

En otoño de 2011, juristas, procuradores y Gobierno enterrarían el hacha de guerra. A finales de verano se anunció un principio de acuerdo sobre las condiciones de trabajo de los juristas del Estado, y respecto de los procuradores de la Corona, otro era anunciado a finales de septiembre. En contrapartida, los recursos judiciales lanzados serían retirados, incluida la queja ante la OIT⁶⁷. El 9 de noviembre siguiente se presentaba en la Asamblea Nacional un Proyecto de Ley para derogar la Ley especial de febrero. La nueva Ley, aprobada a comienzos del mes de diciembre y conocida como Ley 31⁶⁸, establece con carácter

⁶⁴ Este asunto tampoco es cuestión pacífica. La Agencia, creada en el año 2011, recibió en primer lugar una transferencia de personal que formalmente dejaba de estar incluido en la función pública, pues se consideraba a la Agencia como un empleador distinto del Estado. La representación sindical de estos juristas del Estado se mantuvo a favor de la misma Asociación, tras discutirse su atribución formal entre la propia Agencia y la Comisión de relaciones de trabajo: vid. *Agence du revenu du Québec c. Commission des relations du travail*, 2012 QCCS 6067 (CanLII).

⁶⁵ En la prensa escribían sobre la «vergüenza nacional» de la situación el Presidente de la Asociación Canadiense de Juristas del Estado o el Decano del Colegio de Abogados de Quebec (<http://www.ledevoir.com/societe/justice/317037/le-quebec-une-honte-nationale> y <http://www.ledevoir.com/non-classe/317518/loi-speciale-un-message-clair>).

⁶⁶ El comentario de Michel COUTU, profesor de Derecho del Trabajo en la Escuela de Relaciones Industriales de la Universidad de Montreal, al respecto puede verse en <http://www.ledevoir.com/societe/justice/317724/loi-forcant-le-retour-au-travail-des-procureurs-et-juristes-de-l-etat-une-mesure-illegitime-contraire-a-la-constitution>.

⁶⁷ Los comunicados de prensa pueden consultarse en <http://www.appcp.ca/index.php/site/communiqué>.

⁶⁸ *Loi abrogeant la Loi assurant la continuité de la prestation des services juridiques au sein du gouvernement et de certains organismes publics et modifiant la Loi sur le régime de négociation collective des procureurs aux poursuites criminelles et pénales* (LQ 2011, c. 31).

obligatorio un arbitraje para la determinación de las condiciones salariales y de trabajo de los procuradores de la Corona de la provincia⁶⁹ y suprime respecto de ellos tanto el derecho de huelga como el cierre patronal⁷⁰; respecto de los juristas del Estado, el efecto de la Ley de diciembre de 2011 es diferido: derogaría la Ley de febrero sólo a partir de la eventual firma de un nuevo convenio colectivo. Este se adoptó el 4 de julio de 2012⁷¹ y poco después se irían firmando los acuerdos concretos de los juristas destinados en agencias y organismos de estatuto especial, tras algunos conatos de huelgas sectoriales⁷². El 24 de mayo de 2013 fue el día que se reconoció formalmente la «paz empresarial» en el sector⁷³, pero ya antes la vuelta a la «negociación de buena fe» había hecho que estos colectivos perdiesen el interés en el recurso judicial pendiente contra la Ley 43⁷⁴.

Como se ha anticipado, con la Ley de diciembre de 2011 los procuradores de la Corona volvían a verse privados del derecho de huelga. No obstante, veían en parte realizada su aspiración de tener un sistema retributivo similar en cierta manera al de los jueces, pues se prevé la constitución, cada cuatro años, de un Comité cuyos miembros tienen que determinarse de común acuerdo y que será el encargado de revisar todos los aspectos de la relación de trabajo con incidencia pecuniaria⁷⁵. El Comité habrá de emitir unas «recomendaciones» de las que la Asamblea Nacional sólo podrá apartarse de forma motivada⁷⁶.

Con la Ley especial respecto de los procuradores y la adopción de los nuevos convenios colectivos de los juristas del Estado se aparcó finalmente la grave crisis de confianza abierta entre el Estado quebequense y sus abogados y fiscales. El episodio, aunque de duración breve, había evidenciado el carácter esencial de la prestación de los servicios jurídicos en el Estado de Derecho y, desde este punto de vista, la experiencia del otro lado del océano es de un interés claramente extrapolable. Ante

⁶⁹ Modificando también la *Loi sur le régime de négociation collective des procureurs aux poursuites criminelles et pénales* (LRQ, c. R-8.1.2).

⁷⁰ El texto de la Ley puede consultarse en <http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=5&file=2011C31F.PDF>.

⁷¹ Texto disponible en https://www.aje-qc.org/public/pdf/120704_Convention_2010-2015_Fonction_publicque.pdf.

⁷² En concreto, tuvo lugar una huelga de los juristas adscritos al organismo *Investissements Québec* durante cinco días en la primavera de 2013 (vid. https://www.aje-qc.org/public/pdf/130407_CommPresse_IQ.pdf).

⁷³ Sobre el asunto, vid. https://www.aje-qc.org/public/pdf/130524_CommPresseAJE.pdf.

⁷⁴ Finalmente, como se ha visto, la Ley 43 fue declarada constitucional. En todo caso, tras todos los avatares vistos, procuradores y juristas del Estado triunfaron finalmente en su voluntad de escapar a la regulación de marco general, primero de la Ley 43 y luego de la Ley 2, obteniendo un trato especial en la Ley de noviembre de 2011.

⁷⁵ Sección III.1 de la Ley («Determinación de la remuneración»).

⁷⁶ El sistema no es idéntico al definido *supra* nota 34, pero el espíritu es ciertamente similar.

ello y si, como se anuncia, está próxima la tramitación parlamentaria de una profunda reforma de la justicia en nuestro país, parece que la misma no debería dejar pasar de largo la oportunidad de regular el ejercicio del derecho de huelga de los actores implicados en tareas tan sensibles, que no son únicamente el juzgar y hacer ejecutar lo juzgado.

VII. A MODO DE CIERRE... POR EL MOMENTO

Con el presente trabajo se ha querido de nuevo reivindicar el interés de la provincia de Quebec como elemento de estudio comparado para el jurista, más allá de los debates sobre secesión e identidad a los que muchas veces, y hasta niveles exacerbados, se ve reducida su consideración desde nuestro país. La riqueza cultural y lingüística de aquel territorio es, a mucha distancia, el segundo de los aspectos en que suelen centrarse nuestras perspectivas; mientras que la forma en la que se entienden figuras clásicas del Derecho son relegadas a la sombra, como si no fuesen más que una prolongación de lo que se hace en otros sistemas. Quebec, sin embargo, ofrece un contexto único: un único sistema jurídico que combina un Derecho público de *commonlaw* y un Derecho privado codificado, con los previsibles efectos colaterales de «filtración» dada la imposibilidad de mantener compartimentos estancos absolutos entre estas dos categorías en los tiempos que corren.

En esta línea, en anteriores ocasiones ya me he ocupado de analizar de forma comparada cuestiones ligadas al Derecho municipal, la organización administrativa y la prestación de servicios sanitarios, por ejemplo. En esta ocasión ha centrado la atención la crisis que a comienzos de 2011 tuvo lugar en la prestación de servicios jurídicos esenciales en la Administración, fundamentalmente en la de Justicia, de cuya reconstrucción he tratado de extraer conclusiones que pudieran suscitar la atención del lector español, lo que no parecía en exceso complicado dada la actualidad de las cuestiones ligadas a las huelgas en el sector de la justicia y las reformas que se esperan en nuestro ordenamiento.

En la sociedad quebequense, la inquietud ante la situación de huelga de sus fiscales y abogados del Estado fue sustituida casi sin solución de continuidad por la suscitada con la huelga de estudiantes que comenzó en la primavera de 2012, en contestación al aumento de la cuantía de las tasas universitarias establecida por la Administración provincial, y que se extendió de manera feroz durante más de cien días⁷⁷.

⁷⁷ Con detalle pueden verse VV.AA., *Dictionnaire de la révolte étudiante: du carré rouge au printemps érable*, Tête Première, Montréal, 2012, o VV.AA., *L'éducation en péril: pour mieux penser «le printemps érable»*, Fides, Montréal, 2013.

Son muchos los paralelismos entre las dos situaciones y, más allá del análisis sociopolítico, existen también cuestiones de innegable interés jurídico a discutir y contraponer en ambos casos, como la incertidumbre respecto a la titularidad del derecho de huelga, la afección directa a derechos fundamentales y servicios esenciales del Estado, la utilidad de recursos judiciales de defensa de intereses particulares ante leyes especiales de excepción frente a la vía extrajudicial forzada por la presión social, o la utilización de un movimiento de huelga para la denuncia de carencias estructurales en justicia y educación, respectivamente.

Si bien el fenómeno de la llamada *printemps érable*⁷⁸ no puede ser objeto de atención detallada en este lugar, debiendo quedar pendiente como excusa para volver a traer a colación Quebec como contexto de análisis en otra ocasión, no debe dejarse de señalar que la vía inicialmente planteada para salir de la crisis fue en ambos casos también la misma: leyes especiales de excepción. En concreto, la llamada Ley 12⁷⁹, que ordenó acabar con la huelga estudiantil en mayo de 2012, tiene mucho en común con la Ley de noviembre de 2011 que aquí se ha analizado; sobre todo en lo tocante a la combinación de fuertes sanciones penales y administrativas y a la transmisión de la responsabilidad civil a las asociaciones representativas⁸⁰. La constitucionalidad de ambas normas fue contestada por las asociaciones respectivas de afectados, con pronunciamientos que en ambos casos sólo se conocerán pasado con mucho el efecto de la huelga⁸¹. Conviene señalar, además, que la forma

⁷⁸ En un juego de palabras con la primavera árabe (*printemps érable* puede ser traducido como primavera de arce, cuyo sirope, auténtico producto nacional, se recolecta precisamente en esa época por aquellos lares), para subrayar el movimiento social por el empoderamiento de los jóvenes y la lucha por la participación pública.

⁷⁹ *Loi permettant aux étudiants de recevoir l'enseignement dispensé par les établissements de niveau postsecondaire qu'ils fréquentent* (LQ 2012, c. 12). El texto de la Ley puede consultarse en <http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=5&file=2012C12F.PDF>.

⁸⁰ Las dos Leyes siguen un esquema idéntico, conteniendo en ambos casos la obligación individual (de trabajador o estudiante) de volver a la actividad; la prohibición de tomar parte en acciones concertadas para evitar esa vuelta a la actividad; la obligación institucional (del empleador o del centro de enseñanza superior) de asegurarse de la vuelta a la actividad; la obligación de las asociaciones de los interesados de asegurarse del comportamiento conforme de sus miembros; la prohibición de dificultar la vuelta a la actividad o la entrada al lugar de la misma; sanción administrativa en caso de que la vuelta a la actividad no alcance nivel suficiente, y confiscación temporal proporcional de las cotizaciones a la asociación en consecuencia; responsabilidad civil de la asociación frente a terceros por daños ocasionados por el paro; posibilidad de que esta responsabilidad sea ejercida de forma colectiva; sanciones penales con cuantías pecuniarias muy elevadas.

⁸¹ Las asociaciones de estudiantes no sólo atacaron la constitucionalidad de la Ley 12, sino que también solicitaron su suspensión cautelar. La suspensión fue desechada por el Tribunal Supremo en primera instancia (*Fédération étudiante collégiale du Québec c. Gouvernement du Québec*, 2012 QCCS 2860) y el recurso no fue autorizado por el Tribunal de Apelación (*Fédération étudiante du Québec c. Gouvernement du Québec*, 2012 QCCA 1311). El pronuncia-

de resolución de los conflictos fue en este punto muy distinta. Frente a la vuelta a la negociación que se siguió en el caso de juristas y procuradores de la Corona, la Ley 12 sólo fue derogada tras el cambio de gobierno al que condujeron las elecciones provinciales de 2012⁸², durante cuya campaña, desde luego, el debate sobre la situación de las universidades no fue baladí.

miento sobre el fondo está aún pendiente. En la doctrina, vid. C. BRUNELLE, L.-P. LAMPRON y M. ROUSSEL, «La liberté d'expression en contexte de crise: le cas de la grève étudiante», *Cahiers de droit*, núm. 53, 2012, págs. 831-859.

⁸² La Ley contenía una cláusula específica en su artículo 36 para determinar la cesación de efectos a partir del 1 de julio de 2013, o fecha anterior decretada por el Gobierno. Así se decidió en virtud del *Décret concernant la cessation d'effet de la Loi permettant aux étudiants de recevoir l'enseignement dispensé par les établissements de niveau postsecondaire qu'ils fréquentent*, D. 924-2012 (2012), 144 *Gazette Officielle du Québec II*, pág. 4865.