



Oficina
Internacional
del Trabajo
Ginebra



La negociación colectiva en la administración pública *un camino a seguir*

CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO
102.ª REUNIÓN, 2013

Conferencia Internacional del Trabajo, 102.^a reunión, 2013

**Estudio General relativo a las relaciones laborales
y la negociación colectiva en la administración pública**

**Tercer punto del orden del día:
Informaciones y memorias sobre la aplicación
de convenios y recomendaciones**

**Informe de la Comisión de Expertos
en Aplicación de Convenios y Recomendaciones
(artículos 19, 22 y 35 de la Constitución)**

Informe III (Parte 1B)

**La negociación colectiva
en la administración pública:**
Un camino a seguir

ISBN 978-92-2-326857-2 (impreso)
ISBN 978-92-2-326858-9 (web pdf)
ISSN 0251-3226

Primera edición 2013
Cubierta: pintura de Ka Dal, sin título, 73 x 92 cm

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Las publicaciones de la OIT pueden obtenerse en las principales librerías o en oficinas locales de la OIT en muchos países o pidiéndolas a Publicaciones de la OIT, Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza. También pueden solicitarse catálogos o listas de nuevas publicaciones a la dirección antes mencionada o por correo electrónico a pubvente@ilo.org.

Vea nuestro sitio en la red: www.ilo.org/publns.

Índice

	<i>Página</i>
Prefacio	1
Introducción.....	3
Antecedentes	9
Primera parte	
Derechos sindicales y facilidades en la administración pública	15
I. Campo de aplicación del Convenio sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978 (núm. 151)	15
II. Derechos civiles y políticos de los empleados públicos	21
Introducción.....	21
Alcance de los derechos civiles y políticos de los empleados públicos	21
III. Protección contra los actos de discriminación antisindical y de injerencia	27
Protección contra los actos de discriminación antisindical	29
Protección contra los actos de injerencia	36
IV. Facilidades que deberán concederse a los representantes de las organizaciones reconocidas de empleados públicos.....	39
Introducción.....	39
Normas de la OIT	39
El concepto de representante de organizaciones de empleados públicos.....	40
Funciones de las organizaciones de trabajadores y de los representantes de los trabajadores	41
Métodos de aplicación del Convenio	43
Facilidades concedidas a los representantes de los trabajadores: referencia a la Recomendación núm. 143	44
Naturaleza, número e importancia de las facilidades.....	45

	Recaudación de las cotizaciones sindicales, tiempo libre sin pérdida de salario ni de ventajas sociales, acceso sin dilación a la dirección y acceso al lugar de trabajo	48
	Facilidades materiales.....	50
	La concesión de facilidades no deberá perjudicar el funcionamiento eficaz de la administración o servicio interesado	50
	Retiro de las facilidades	51
	Facilidades para los representantes sindicales y representatividad	52
V.	Procedimientos para la determinación de las condiciones de trabajo diferentes de la negociación colectiva.....	55
	Variedad de sistemas nacionales de consulta	59
	Coexistencia de procedimientos de consulta y de negociación	60
	La consulta en el marco de organismos integrados por personas neutrales o independientes	61
	Consultas en ausencia de un órgano específico	64
	Órganos consultivos con competencia general	65
	Órganos consultivos específicos de la administración pública	66
	Partes en la consulta y contenido de ésta	73
	Los representantes de los empleados públicos a efectos de la consulta.....	73
	Contenido de la consulta.....	74
Segunda parte		
	La negociación colectiva en la administración pública.....	77
I.	Ventajas de la negociación colectiva en la administración pública	77
II.	Las mutaciones en la administración pública.....	79
III.	Las normas de la OIT relativas a la negociación colectiva y su evolución	83
IV.	Modalidades particulares de negociación en la administración pública.....	85
V.	Campo de aplicación del Convenio núm. 154 y métodos de aplicación de los Convenios núms. 151 y 154	89
VI.	Concepto de negociación colectiva, partes de la negociación y naturaleza de los convenios colectivos	95
VII.	Buena fe, representatividad y reconocimiento de las organizaciones	103
VIII.	La autonomía de las partes en la negociación y el principio de no injerencia	111
IX.	Procedimientos de negociación	115

IV.	Países que han enviado una memoria en virtud del artículo 19 de la Constitución de la OIT	256
V.	Organizaciones que han formulado observaciones relativas a los convenios que se están examinando	262

Prefacio

1. Este Estudio General es el primero que se realiza en relación con el Convenio sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978 (núm. 151), el Convenio sobre la negociación colectiva, 1981 (núm. 154), la Recomendación sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978 (núm. 159) y la Recomendación sobre la negociación colectiva, 1981 (núm. 163). Trata principalmente de los derechos de negociación colectiva en la administración pública. Cubre también, otros temas como las consultas, los derechos civiles y políticos de los empleados de la administración pública, las facilidades a otorgar a los representantes sindicales, la protección contra los actos de discriminación e injerencia, y los mecanismos para la solución de conflictos.
2. No obstante, el Convenio núm. 154 no sólo se aplica a la administración pública, sino también al conjunto del sector público y el sector privado. Por esa razón, a pesar de que el Estudio General se centra en la administración pública y en particular en los temas mencionados, también se refiere, aunque de manera menos exhaustiva, a la situación de la legislación y la práctica en el sector privado.
3. Cabe destacar que, en el contexto de este Estudio General, se examina con mayor detalle cierto número de sistemas nacionales, transcribiendo a veces algunas de esas disposiciones. El objetivo que se busca no es promover un régimen determinado u otro de los diferentes Estados Miembros (lo cual no tendría mucho sentido, habida cuenta de que cada régimen tiene tradiciones y un acervo propio y específico), sino proponer de manera general a los Estados Miembros y a los mandantes tripartitos elementos de estos sistemas, y textos con fines informativos y eventualmente como referencia o fuente de inspiración, en particular, para aquellos Estados que desean aplicar los principios o ratificar los convenios mencionados.
4. A fin de evitar repeticiones por lo que atañe a la negociación colectiva, las cuestiones relativas a la aplicación de los Convenios núms. 151 y 154 en los diversos países se tratan, por regla general, en el marco de las observaciones y solicitudes directas formuladas en virtud del Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98), que consagra el derecho de negociación colectiva de los funcionarios públicos, salvo el de los funcionarios públicos que trabajan en la administración del Estado. Por esta razón, en la mayoría de los casos las notas a pie de página se remiten a las observaciones y solicitudes directas formuladas en el marco del Convenio núm. 98. La misma situación se presenta en relación con la protección contra los actos de discriminación antisindical e injerencia del Convenio núm. 151, que se aborda también en el marco del Convenio núm. 98, para evitar repeticiones.
5. Asimismo, debe llamarse la atención sobre el hecho de que algunas de las orientaciones formuladas sobre los temas abarcados en el presente Estudio General se inspiran en los principios pertinentes del Comité de Libertad Sindical, órgano tripartito que funciona desde 1951 en el marco de un mecanismo especial para la protección y la promoción de los derechos sindicales, creado tras un acuerdo celebrado en 1950 entre el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas y el Consejo de Administración de

la OIT. La Comisión subraya que los principios del Comité de Libertad Sindical, órgano tripartito e independiente, tienen un valor y una pertinencia particular para sus labores porque reflejan un consenso tripartito sobre las cuestiones relativas a los derechos sindicales y a las relaciones laborales.

6. Por último, en lo que concierne a las orientaciones de este Estudio General, conviene considerar su estatuto jurídico, así como el valor de las evaluaciones que permiten formularlas a partir de las disposiciones de los convenios. A este respecto, la Comisión desea destacar que, por su calidad de órgano del sistema de control ordinario de la aplicación de los convenios ratificados, está llamada a señalar a la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia las normas y prácticas nacionales que no están en conformidad con los convenios, y la gravedad de ciertas situaciones (lo que implica necesariamente una evaluación), así como conforme a sus métodos de trabajo, los casos en los que ha habido progresos en la aplicación de las normas. Esta tarea conlleva inevitablemente un grado de interpretación y las evaluaciones realizadas. A lo largo de los años las evaluaciones han dado lugar a cierto número de formulaciones orientativas, con fines de coherencia e igualdad de trato entre los Estados. Estas orientaciones tienen carácter de opiniones y recomendaciones, como las que formulan los órganos de control de ciertos convenios o tratados de las Naciones Unidas o de ciertas organizaciones regionales. Las opiniones y recomendaciones de la Comisión no tienen fuerza obligatoria dentro del procedimiento de supervisión de la OIT y no son obligatorias fuera de la OIT a menos que un instrumento internacional las considere expresamente como obligatorias o que la Corte Suprema de un país así lo decida sin que ello le haya sido impuesto.

7. Estas orientaciones forman parte del llamado «soft law», es decir, puntos de vista y decisiones que no son de obligado cumplimiento, pero que sirven para orientar la acción de las autoridades nacionales. El valor del trabajo de estos órganos dimana de su racionalidad y de su fuente de legitimidad (independencia, experiencia y competencia técnica y toma en consideración de diferentes realidades nacionales y tradiciones jurídicas, garantías en el procedimiento de selección, información de fuentes no gubernamentales (como organizaciones de empleadores y de trabajadores), métodos de trabajo fundados en un diálogo continuo y constructivo con los gobiernos, etc.). Por ello, cabe destacar el papel técnico y la autoridad moral del examen técnico de estos órganos del sistema de control en el plano internacional, sobre todo teniendo en cuenta que algunos de estos órganos llevan realizando estas tareas de control desde hace decenios y, en el caso específico de la Comisión de Expertos, desde hace más de ochenta años.

8. Con respecto a la interpretación de los convenios de la OIT y al papel de la Corte Internacional de Justicia en la materia, la Comisión precisó, ya en 1990, que con arreglo a su mandato, no le incumbe dar una interpretación definitiva de los convenios, puesto que, según el artículo 37 de la Constitución de la OIT, ello corresponde a la Corte Internacional de Justicia. La Comisión precisó, sin embargo, que para poder desempeñar su función de evaluar si se da cumplimiento a las disposiciones de un convenio determinado, debe examinar el significado de las disposiciones de dicho instrumento, determinar su alcance jurídico, y, llegado el caso, expresar su parecer al respecto. En consecuencia, la Comisión ha sostenido que, mientras la Corte Internacional de Justicia no contradiga los puntos de vista de la Comisión, éstos siguen siendo válidos y generalmente reconocidos. La Comisión ha estimado que la aceptación de estas consideraciones era indispensable para la propia existencia del principio de la legalidad y, por consiguiente, de la seguridad jurídica necesaria para el buen funcionamiento de la Organización Internacional del Trabajo ¹.

¹ Véanse: Informe III (Parte 4A), Conferencia Internacional del Trabajo, 77.ª reunión (1990), Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, párr. 7, pág. 8.

Introducción

9. El 10 de junio de 2008, la Organización Internacional del Trabajo adoptó por unanimidad la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa («Declaración sobre la Justicia Social»). Está considerada como la tercera declaración de principios y políticas de gran alcance adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo desde la Constitución de la OIT en 1919. Es heredera de la Declaración de Filadelfia, de 1944, y de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento, de 1998. La Declaración sobre la Justicia Social expresa la visión contemporánea del mandato de la OIT en la era de la globalización. Institucionaliza el concepto de Trabajo Decente desarrollado por la OIT desde 1999, y lo sitúa en el centro de las políticas de la Organización para alcanzar sus objetivos constitucionales. La Declaración expresa también la universalidad del Programa de Trabajo Decente: todos los Miembros de la Organización deben propiciar políticas basadas en los objetivos estratégicos de la OIT, a saber, el empleo, la protección social, el diálogo social y los principios y derechos fundamentales en el trabajo. Al mismo tiempo, hace hincapié en la importancia de un enfoque holístico e integrado al reconocer que esos objetivos son «inseparables, están interrelacionados y se refuerzan mutuamente», garantizando la función de las normas internacionales del trabajo como medio útil para alcanzarlos.

10. El seguimiento de la Declaración sobre la Justicia Social determina, entre otros medios, que la Organización establecerá un sistema de discusiones recurrentes por la Conferencia Internacional del Trabajo a fin de: i) comprender mejor las diversas situaciones y necesidades de sus Miembros con respecto a cada uno de los objetivos estratégicos y responder con mayor eficacia a las mismas, utilizando para ello todos los medios de acción de que dispone, con inclusión de la labor normativa, la cooperación técnica, y la capacidad técnica y de investigación de la Oficina, y ajustar sus prioridades y programas de acción en consecuencia, y ii) evaluar los resultados de las actividades de la OIT con objeto de respaldar las decisiones relativas al programa y el presupuesto así como otras decisiones de gobernanza².

11. En marzo de 2011, en su 310.^a reunión, el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo decidió que en el orden del día de la 102.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (2013), se inscribiría una discusión recurrente sobre el objetivo estratégico relativo al diálogo social, en el marco del seguimiento de la Declaración sobre la Justicia Social.

12. En virtud de los párrafos 5, *e*), 6, *d*), y 7, *b*) del artículo 19 de la Constitución de la OIT, los Estados Miembros tienen la obligación de informar al Director General, «con la frecuencia que fije el Consejo de Administración», sobre los convenios que no hayan sido ratificados y las recomendaciones; aportando detalles sobre el estado de su legislación y la práctica en lo que respecta a los asuntos tratados en dichos instrumentos.

² Sección II, B, del anexo de la Declaración sobre la Justicia Social.

En 1950, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (en adelante «la Comisión») examinó por vez primera las memorias presentadas en virtud del artículo 19 de la Constitución. Al poco tiempo quedó de manifiesto que sería conveniente disponer de una visión de conjunto de los instrumentos examinados y su aplicación en los países que los hubieran ratificado y en otros países, utilizando para ello la información contenida en las memorias presentadas con arreglo al artículo 19 y a los artículos 22 y 35 de la Constitución en lo relativo a los convenios ratificados. El primer Estudio «General», que se basó en estos dos tipos de memorias, lo preparó la Comisión en 1956. Desde entonces, la Comisión de la Conferencia examina cada año los estudios generales (Informe III (Parte 1B)) en el marco de su discusión general.

13. En un esfuerzo por alinear el Estudio General de la Comisión con el informe para la discusión recurrente, y teniendo presente el vínculo existente entre la libertad sindical y la negociación colectiva por una parte, y el diálogo social más en general por otra, especialmente en los casos en que el servicio público sea el tema central ³, el Consejo de Administración decidió, en su 310.^a reunión, en marzo de 2011, pedir a los gobiernos que, en virtud del artículo 19 de la Constitución, presentaran memorias en 2012 acerca del Convenio sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978 (núm. 151), la Recomendación sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978 (núm. 159), el Convenio sobre la negociación colectiva, 1981 (núm. 154) y la Recomendación sobre la negociación colectiva, 1981 (núm. 163) (para estos dos últimos instrumentos por lo que respecta a la administración pública) ⁴.

14. En varios exámenes de las normas internacionales del trabajo, realizados años atrás en el marco del Consejo de Administración, se consideró que los instrumentos abordados en este estudio eran especialmente relevantes.

15. Así pues, en lo relativo al Convenio núm. 151 y a la Recomendación núm. 159, el Grupo de Trabajo sobre las normas internacionales del trabajo (Grupo de Trabajo «Ventejol») clasificó estos textos en la categoría de instrumentos que convenía promover con carácter prioritario, bajo el epígrafe «derechos humanos fundamentales» ⁵.

16. En lo que atañe al Convenio núm. 154 y a la Recomendación núm. 163, el Grupo de Trabajo sobre normas internacionales del trabajo clasificó estos instrumentos en la categoría de instrumentos que convenía promover con carácter prioritario, bajo el epígrafe «relaciones de trabajo» ⁶.

17. En decisiones adoptadas en 1997 y 1999, tras las recomendaciones del Grupo de Trabajo sobre Política de Revisión de Normas (Grupo de Trabajo «Cartier»), el Consejo de Administración indicó que la ratificación de los Convenios núms. 151 y 154 debía promoverse puesto que seguían respondiendo a las necesidades actuales (convenios actualizados) y pidió a los Estados Miembros que estudiaran la posibilidad de ratificarlos;

³ Documento GB.310/LILS/4, párr. 11.

⁴ Véase el formulario de memoria aprobado por el Consejo de Administración (documento GB.310/11/2 (Rev.)), que figura en el anexo II del presente Estudio General.

⁵ Véase el Informe Final del Grupo de Trabajo sobre normas internacionales del trabajo, aprobado por el Consejo de Administración en 1979 (*Boletín Oficial*, número especial, Vol. LXII, 1979, Serie A, pág. 13) y el Informe final del Grupo de Trabajo sobre normas internacionales del trabajo, aprobado por el Consejo de Administración en 1987 (*Boletín Oficial*, número especial, Vol. LXX, 1987, Serie A, pág. 7).

⁶ Informe final del Grupo de trabajo sobre normas internacionales del trabajo, aprobado por el Consejo de Administración en 1987 (*Boletín Oficial*, número especial, Vol. LXX, 1987, Serie A, pág. 7). Los miembros trabajadores señalaron que también podía considerarse que trataban de derechos humanos fundamentales los instrumentos sobre la negociación colectiva (Convenio núm. 154 y Recomendación núm. 163), adoptados en 1981. *Ibid.*, pág. 44.

respecto de las Recomendaciones núms. 159 y 163, las consideró actualizadas y pidió a los Estados Miembros que les diesen cumplimiento, de conformidad con las disposiciones del artículo 19 de la Constitución de la OIT.

18. En cuanto a la Conferencia Internacional del Trabajo, cabe referirse a varias fechas. En 2002 la Conferencia adoptó la Resolución relativa al tripartismo y el diálogo social en la que, recordando especialmente los Convenios núms. 87, 98, 151 y 154, y las recomendaciones correspondientes, invita a los gobiernos a asegurarse de que existen las condiciones necesarias para el diálogo social, incluyendo el respeto de los principios fundamentales y del derecho a la libertad sindical y a la negociación colectiva, un entorno de relaciones de trabajo adecuadas y el respeto por la función de los interlocutores sociales, y también invita a los gobiernos y a las organizaciones de empleadores y de trabajadores a promover y a potenciar el tripartismo y el diálogo social, especialmente en los sectores donde están ausentes o mínimamente desarrollados.

19. En 2008, la Declaración sobre la Justicia Social consolida el papel del tripartismo y del diálogo social entre los gobiernos y las organizaciones de trabajadores y de empleadores, lo que es fundamental para la cohesión social y el Estado de derecho. Al adoptar la Declaración sobre la Justicia Social, la Conferencia Internacional del Trabajo reconoció que los objetivos estratégicos de la OIT, a saber, el empleo, la protección social, el diálogo social y los principios y derechos fundamentales en el trabajo, en torno a los cuales se articula el Programa de Trabajo decente, son inseparables, están interrelacionados y se refuerzan mutuamente.

20. En 2009, la Conferencia adoptó el Pacto Mundial para el Empleo, y afirmó que el Programa de Trabajo Decente constituía el marco en el que se inscribía la respuesta a la crisis económica mundial y a sus consecuencias. El Pacto afirma, entre otras cosas, que es vital, sobre todo en tiempos de mayor tensión social, potenciar el respeto y la utilización de los mecanismos de diálogo social, como la negociación colectiva, cuando proceda y en todos los niveles.

21. A este respecto, la Comisión constata con interés que en las propuestas de programa y presupuesto para 2012-2013⁷, presentadas por el Director General de la OIT y adoptadas por el Consejo de Administración, y seguidamente por la Conferencia, está previsto iniciar una campaña mundial para promover la ratificación y la aplicación de todas las normas a que hace referencia el Pacto Mundial para el Empleo, y que en esta labor se incluirán, entre otros, los convenios sobre negociación colectiva (núms. 98, 151 y 154).

22. Hasta este momento, de los 185 Estados Miembros, 48 han ratificado el Convenio sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978 (núm. 151) y 43 el Convenio sobre la negociación colectiva, 1981 (núm. 154), de los cuales 29 han ratificado ambos convenios. La Comisión señala que todos los Estados que han ratificado los Convenios núms. 151 y 154 han ratificado también el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87) y el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98), a excepción de Brasil, que no ha ratificado el Convenio núm. 87. El presente Estudio General tiene por objeto ofrecer a los Estados Miembros que aún no han ratificado los Convenios núms. 151 y 154 información detallada sobre el alcance de los mismos, así como orientaciones sobre las medidas que pueden adoptar para subsanar los obstáculos que encuentren en relación con la legislación y la práctica.

⁷ Documento GB.310/PFA/2, párr. 211.

23. El presente Estudio General, que versa sobre las relaciones laborales y la negociación colectiva en la administración pública, pretende presentar un panorama general de la legislación y la práctica de los Estados Miembros desde el punto de vista de la aplicación de los Convenios núms. 151 y 154, ratificados o no, así como de las Recomendaciones núms. 159 y 163, describiendo al mismo tiempo las iniciativas emprendidas en algunos países y los problemas surgidos. El Estudio también destaca las principales observaciones planteadas por la Comisión, así como las orientaciones formuladas posteriormente, con miras a una aplicación más completa de los convenios ratificados. En él se analizan el alcance, los métodos y las dificultades de aplicación de los ocho instrumentos en cuestión, los aspectos temáticos más destacados de cada uno de ellos y, por último, su aplicación y su impacto. Por último, se examinan los obstáculos a la ratificación encontrados por algunos Estados Miembros, así como la prestación de asistencia técnica que puede preverse para superarlos y, por último, las perspectivas de ratificación.

24. El presente Estudio está basado, por un lado, en las memorias presentadas en virtud del artículo 19 de la Constitución de la OIT por los países que no han ratificado los convenios examinados, y por otro, en las memorias presentadas en virtud de los artículos 22 y 35 por los gobiernos de los países que sí los han ratificado. El número de memorias enviadas por gobiernos en virtud del artículo 19 es de 69 en el caso del Convenio núm. 151, 98 en el caso de la Recomendación núm. 159, de 73 en el caso del Convenio núm. 154 y de 99 en el caso de la Recomendación núm. 163⁸. La Comisión también ha recibido información y observaciones de organizaciones de trabajadores⁹ y de empleadores¹⁰ relacionadas con estos instrumentos. Además de examinar la información que contienen las memorias, la Comisión se ha esforzado por tomar en consideración la legislación y la práctica en la materia, y quiere hacer hincapié en la importancia capital que concede a la práctica, es decir, a la aplicación real de los convenios de la OIT ratificados, dado que una mera adecuación formal de las legislaciones nacionales con los convenios de la OIT sin una aplicación efectiva no tiene mucho sentido.

25. No cabe duda de que existen fuertes vínculos entre los instrumentos que cubre el presente Estudio y los convenios fundamentales sobre la libertad sindical y la negociación colectiva, a saber, el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87) y el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98). A este respecto, la Comisión recuerda que en múltiples ocasiones ha puesto de relieve el vínculo existente entre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, por un lado, y el desarrollo del potencial humano, el crecimiento económico, la justicia social y la paz duradera, por otro, así como la pertinencia de ese derecho, particularmente en tiempos de crisis económica, para la realización del objetivo del trabajo decente.

26. De esta forma, el presente Estudio completa el estudio anterior titulado «Dar un rostro humano a la globalización». El Estudio General sobre los convenios fundamentales relativos a los derechos en el trabajo a la luz de la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa, 2008, Conferencia Internacional del Trabajo, 101.^a reunión, 2012, Informe III (Parte 1B) (en adelante

⁸ Véase anexo IV.

⁹ Se han recibido 132 observaciones de organizaciones sindicales (véase parte V del presente Estudio y el anexo V donde figura la lista de dichas organizaciones).

¹⁰ Cinco organizaciones nacionales de empleadores hicieron llegar sus observaciones (véase parte V del presente Estudio y anexo V donde figura la lista de dichas organizaciones).

«Estudio General de 2012») que cubría los ocho convenios fundamentales de la OIT ¹¹, y en el cual la Comisión recordaba que siempre había considerado que debía garantizarse a todos los funcionarios y empleados de la administración pública el derecho a constituir organizaciones profesionales y a afiliarse a las mismas, tanto si se desempeñaban en la administración del Estado a nivel central, regional o local, como si estaban empleados en organismos encargados de prestar servicios públicos importantes o trabajaban en empresas de carácter económico pertenecientes al Estado ¹². Tratándose de la negociación colectiva en la administración pública, la Comisión considera que ésta reviste características especiales que se dan en mayor o menor medida en casi todos los países, y se deben principalmente a la doble función que incumbe al Estado como empleador y autoridad legislativa, el cual es el último responsable ante la población de la asignación y la gestión de sus recursos ¹³.

27. Cabe señalar que en general las relaciones laborales en la administración pública conllevan problemáticas y dificultades particulares que a menudo han llevado a los legisladores nacionales a excluir a los funcionarios de las disposiciones legislativas que rigen las relaciones laborales y a prever disposiciones especiales para esta categoría de trabajadores, ya sea mediante la elaboración de «estatutos de la administración pública» o a través de la adopción de leyes y reglas especiales.

28. El movimiento sindical lleva años reivindicando el reconocimiento de los derechos sindicales de los empleados públicos, incluido el derecho de negociación colectiva, y en los últimos cincuenta años son muchos los países que han adoptado normas con miras a la realización de dicho objetivo. El examen de las diferentes legislaciones muestra una tendencia clara en el mundo en favor del reconocimiento de estos derechos. Esta tendencia responde a la preocupación de evitar la discriminación contra los empleados de la administración pública en relación con los trabajadores del sector privado, sobre todo en materia de negociación colectiva de sus condiciones de trabajo. Se pueden prever sin embargo modalidades específicas para los empleados públicos. La Comisión desea destacar que la negociación colectiva, lejos de perjudicar la calidad de los servicios públicos y el interés general, puede contribuir a establecer relaciones de trabajo armoniosas, contribuir a una mayor eficacia y efectividad de los servicios y, sobre todo, a crear las condiciones de un trabajo decente, en el que se respete la dignidad humana de los empleados públicos. De hecho, la negociación colectiva en la administración pública en los países donde existe ha dado lugar — y así reconocen los gobiernos — a esta evolución positiva.

¹¹ Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87); Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98); Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29); Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105); Convenio sobre la edad mínima, 1973 (núm. 138); Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182); Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100), 1951, y Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111).

¹² Estudio General de 2012, párr. 64.

¹³ *Ibid.*, párr. 211.

Antecedentes

29. Ya en 1919, la Organización Internacional del Trabajo incorporó el principio de la libertad sindical a su Constitución como uno de los objetivos de su programa de acción. El Preámbulo de la Parte XIII del Tratado de Versalles incluye «la afirmación del principio de la libertad sindical» entre los objetivos de la Organización. Asimismo, el artículo 427 de dicho instrumento, relativo a los principios generales, proclama el «derecho de asociación para todos los objetos no contrarios a las leyes, tanto para los asalariados como para los empleadores».

30. En 1919, los autores de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, afirmando que «la paz universal y permanente sólo puede basarse en la justicia social» y constatando que era urgente mejorar «las condiciones de trabajo que entrañan [...] injusticia, miseria y privaciones», fijaron como objetivo fundamental de la Organización la consecución de la justicia social, en particular mediante la mejora de estas condiciones de trabajo y la adopción por parte de todas las naciones de «un régimen de trabajo realmente humano».

31. Los objetivos originales de la Organización figuran en el segundo considerando del Preámbulo de su Constitución, que dice así: «Considerando que existen condiciones de trabajo que entrañan tal grado de injusticia, miseria y privaciones para gran número de seres humanos, que el descontento causado constituye una amenaza para la paz y armonía universales; y considerando que es urgente mejorar dichas condiciones, por ejemplo, en lo concerniente a reglamentación de las horas de trabajo, fijación de la duración máxima de la jornada y de la semana de trabajo, contratación de la mano de obra, lucha contra el desempleo, garantía de un salario vital adecuado, protección del trabajador contra las enfermedades, sean o no profesionales, y contra los accidentes del trabajo, protección de los niños, de los adolescentes y de las mujeres, pensiones de vejez y de invalidez, protección de los intereses de los trabajadores ocupados en el extranjero, reconocimiento del principio de salario igual por un trabajo de igual valor y del principio de libertad sindical, organización de la enseñanza profesional y técnica y otras medidas análogas».

32. La Conferencia Internacional del Trabajo, congregada en Filadelfia en 1944, adoptó por unanimidad una declaración solemne relativa a los fines y objetivos de la OIT y los principios que debieran inspirar la política de sus Miembros. Al incorporarse la Declaración de Filadelfia a la Constitución de la OIT, se desarrollan y amplían los objetivos originales de la Organización enunciados en el Preámbulo. La Declaración establece como objetivo fundamental la «lucha contra la necesidad [...] a fin de promover el bienestar común», este último entendido como «bienestar material y desarrollo espiritual» de todos los seres humanos «en condiciones de libertad y dignidad, de seguridad económica y en igualdad de oportunidades», objetivo que debe constituir «el propósito central de la política nacional e internacional». Este objetivo fundamental dota a la Organización de medios de acción de gran envergadura en los ámbitos social y económico, hasta tal punto que la Declaración de Filadelfia afirma que «incumbe a la

Organización Internacional del Trabajo examinar y considerar, teniendo en cuenta este objetivo fundamental, cualquier programa o medida internacional de carácter económico y financiero».

33. A efectos del presente estudio, el punto más destacado es que la Declaración de Filadelfia, en sus Partes II y III, retomando los objetivos enunciados en el Preámbulo de la Constitución, reafirma en particular la libertad de asociación y consagra explícitamente, entre otros, el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva, la cooperación de empleadores y de trabajadores para mejorar continuamente la eficiencia en la producción, y la colaboración de trabajadores y empleadores en la preparación y aplicación de medidas sociales y económicas.

34. Hubo que esperar casi treinta años tras la adopción de la Constitución de la OIT para que la Conferencia Internacional del Trabajo pudiera adoptar un instrumento general sobre la libertad sindical y otro instrumento, más restringido en cuanto a su ámbito de aplicación, sobre la negociación colectiva. No obstante, había habido antes numerosas iniciativas impulsadas por el Grupo de los Trabajadores y algunos gobiernos para que un convenio de la OIT reglamentara la libertad sindical y el derecho de negociación colectiva.

35. En efecto, antes de que se adoptara el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87), solamente se habían adoptado en la materia dos instrumentos que, cabe señalar, no tenían carácter general. El primero de dichos instrumentos, el Convenio sobre el derecho de asociación (agricultura), 1921 (núm. 11), prevé que todo Miembro de la Organización Internacional del Trabajo que ratifique dicho Convenio se obliga a asegurar a todas las personas ocupadas en la agricultura los mismos derechos de asociación y de coalición que a los trabajadores de la industria, y a derogar cualquier disposición legislativa o de otra clase que tenga por efecto menoscabar dichos derechos en lo que respecta a los trabajadores agrícolas. El segundo instrumento es el Convenio sobre el derecho de asociación (territorios no metropolitanos), 1947 (núm. 84), que aborda el derecho de asociación y la solución de los conflictos de trabajo en los territorios no metropolitanos.

36. Cuando en 1948 la Conferencia Internacional del Trabajo adoptó, por abrumadora mayoría, el Convenio núm. 87, se reconoció el derecho de sindicación tanto a los trabajadores del sector privado como a los del sector público, incluidos aquéllos de la administración pública y el derecho de asociación de los empleadores. En este sentido, el artículo 2 del Convenio enuncia el principio según el cual: «Los trabajadores y los empleadores, sin ninguna distinción y sin autorización previa, tienen el derecho de constituir las organizaciones que estimen convenientes, así como el de afiliarse a estas organizaciones, con la sola condición de observar los estatutos de las mismas». El único grupo de trabajadores al que podría no aplicarse este principio general es el de la policía y las fuerzas armadas, para el cual la legislación nacional determinará hasta qué punto se les aplicarán las garantías previstas en el Convenio (artículo 9). El Convenio prevé que las organizaciones de trabajadores y de empleadores tienen el derecho de redactar sus estatutos y reglamentos administrativos, el de elegir libremente sus representantes, el de organizar su administración y sus actividades, y el de formular su programa de acción, así como que las autoridades públicas deberán abstenerse de toda intervención que tienda a limitar este derecho o a entorpecer su ejercicio legal (artículo 3).

37. En 1949, la Conferencia examinó un nuevo instrumento — el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva (núm. 98), destinado en particular a promover la negociación colectiva — y decidió autorizar la misma excepción relativa a la policía y las fuerzas armadas y precisa además en su artículo 6 que: «El presente

Convenio no trata de la situación de los funcionarios públicos en la administración del Estado y no deberá interpretarse, en modo alguno, en menoscabo de sus derechos o de su estatuto».

38. El Convenio núm. 98 prevé en particular la protección de los trabajadores contra todo acto de discriminación (artículo 1) y la protección de las organizaciones de trabajadores y de empleadores contra todo acto de injerencia (artículo 2), así como el fomento del desarrollo y uso de procedimientos de negociación voluntaria de convenios colectivos (artículo 4).

39. En 1959, año en el que su orden del día incluía un punto relativo a los problemas de los trabajadores no manuales, la Conferencia alcanzó conclusiones relativas al desarrollo del programa de la OIT en lo que respecta a los trabajadores no manuales, en las cuales solicitaba el examen de la situación particular del personal de la administración pública por lo que respecta al derecho de sindicación y de negociación colectiva, de ser necesario con la colaboración de una reunión técnica especial.

40. Así, en 1963, se convocó la Reunión de expertos en condiciones de trabajo y de servicio de los funcionarios públicos con objeto de examinar, entre otras, las cuestiones relativas a la libertad sindical y a los procedimientos para determinar las condiciones de empleo en la administración pública. Para que se tuvieran en cuenta las conclusiones de esta Reunión de expertos, entre otras cosas, el Consejo de Administración decidió constituir la Comisión Paritaria del Servicio Público, encargada de examinar las cuestiones relativas al empleo en la administración pública. En su primera reunión, en 1971, la Comisión Paritaria recomendó, en particular, al Consejo de Administración que incluyera este punto en el orden del día de una próxima reunión de la Conferencia. No obstante, el Consejo de Administración decidió entonces dar prioridad a otras cuestiones.

41. En 1971, la Conferencia adoptó el Convenio núm. 135 y la Recomendación núm. 143 sobre los representantes de los trabajadores. El ámbito de aplicación de ambos instrumentos se limita a los representantes de los trabajadores en la empresa y su protección, así como a las facilidades que se les otorga en el ejercicio de sus funciones, y no se aplica a los funcionarios públicos.

42. En 1975, la Conferencia adoptó el Convenio núm. 141 y la Recomendación núm. 149 sobre las organizaciones de trabajadores rurales; estos dos instrumentos retoman el contenido esencial de los Convenios núms. 87 y 98 y lo aplican a una categoría particular de trabajadores.

43. En 1974, el Consejo de Administración decidió convocar para el año siguiente la Conferencia Técnica sobre el Servicio Público (a la cual se invitó a todos los países Miembros a enviar una delegación bipartita) encargada de examinar esta cuestión y asesorar a la OIT sobre las medidas que se debían adoptar. La Conferencia Técnica sobre el Servicio Público se reunió en abril de 1975 y, en sus conclusiones, invitó por unanimidad al Consejo de Administración a que estudiara la posibilidad de inscribir en el orden del día de una próxima reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo un punto relativo a la libertad sindical y la determinación de las condiciones de empleo en la administración pública, con miras a adoptar un instrumento internacional apropiado, sobre la base de un proyecto preliminar aprobado por ella. A este respecto, cabe destacar que la Conferencia Técnica, recordando que el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87) ya se aplicaba a la función pública, no incluyó en el proyecto preliminar un eventual instrumento internacional que contenga nuevas disposiciones relativas a las cuestiones que ya figuraban en dicho Convenio. En cambio, poniendo de relieve que el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98) excluía a los funcionarios

públicos de su ámbito de aplicación (artículo 6), la Conferencia Técnica amplió al servicio público las garantías previstas en los ámbitos cubiertos por este último Convenio, así como en algunos ámbitos conexos.

44. En cumplimiento de la recomendación de la Conferencia Técnica, el Consejo de Administración decidió incluir la cuestión en el orden del día de la 63.^a reunión de la Conferencia (1977).

45. Así pues, ha hecho falta esperar casi treinta años tras la adopción del Convenio núm. 98 para que la Conferencia adoptara en 1978 el Convenio núm. 151 y la Recomendación núm. 159 sobre las relaciones de trabajo en la administración pública. Estos instrumentos completaban el Convenio núm. 98, cuyo ámbito de aplicación no incluía a los funcionarios públicos, al mismo tiempo que incorporaban elementos del Convenio núm. 135, que conciernen en particular el otorgamiento de facilidades a los representantes de los trabajadores en el ejercicio de sus funciones.

46. El Convenio núm. 151 recoge el contenido esencial de las disposiciones del Convenio núm. 98 sobre la protección contra la discriminación antisindical (artículo 4) y los actos de injerencia (artículo 5). El Convenio núm. 151 incluye igualmente una disposición relativa a los derechos civiles y políticos de los empleados públicos (artículo 9).

47. El artículo 7 del Convenio núm. 151 prevé, además, que «deberán adoptarse, de ser necesario, medidas adecuadas a las condiciones nacionales para estimular y fomentar el pleno desarrollo y utilización de procedimientos de negociación entre las autoridades públicas competentes y las organizaciones de empleados públicos acerca de las condiciones de empleo, o de cualesquiera otros métodos que permitan a los representantes de los empleados públicos participar en la determinación de dichas condiciones». Esta formulación retoma principalmente el principio establecido en el artículo 4 del Convenio núm. 98, con una diferencia en lo referente a los funcionarios públicos, a saber, la posibilidad de recurrir a otros métodos distintos de la negociación colectiva. La Conferencia Internacional del Trabajo permite así ampliar los derechos reconocidos por el Convenio núm. 98 a los empleados públicos, otorgándoles oficialmente el derecho a participar en la determinación de sus condiciones de empleo, cuya negociación colectiva se menciona como una de las modalidades posibles.

48. El Convenio se aplica a «todas las personas empleadas por la administración pública, en la medida en que no les sean aplicables disposiciones más favorables de otros convenios internacionales del trabajo» (artículo 1). Las únicas categorías de empleados públicos que pueden ser excluidas del ámbito de aplicación del Convenio por la legislación nacional (además de las fuerzas armadas y la policía, como establecían los convenios anteriores) son: «los empleados de alto nivel que, por sus funciones, se considera normalmente que poseen poder decisorio o desempeñan cargos directivos» o «los empleados cuyas obligaciones son de naturaleza altamente confidencial».

49. Respecto a la solución de los conflictos que surjan con motivo de la determinación de las condiciones de empleo, el Convenio núm. 151 propugna la negociación entre las partes o procedimientos independientes e imparciales, tales como la mediación, la conciliación y el arbitraje, establecidos de modo que inspiren la confianza de los interesados (artículo 8).

50. A pesar de que el reconocimiento del derecho a la negociación colectiva de los funcionarios haya conocido un progreso manifiesto gracias a la adopción del Convenio núm. 151, los Estados podían siempre evitar recurrir a la negociación colectiva y determinar las condiciones de empleo mediante otros métodos. Por esta razón, y a fin de permitir un reconocimiento más amplio de la negociación colectiva, el Convenio

núm. 154 y la Recomendación núm. 163 sobre la negociación colectiva adoptados en 1981 tienen como particularidad que abarcan tanto el sector privado como el sector público (salvo las fuerzas armadas y la policía). En lo que concierne a la administración pública, el Convenio núm. 154 prevé únicamente que la legislación o la práctica nacionales podrán fijar modalidades particulares de aplicación del Convenio (párrafo 3 del artículo 1). El Estado Miembro que lo ratifique no puede, en consecuencia, seguir limitándose al método de consulta, como sucedía con el Convenio núm. 151, y debe promover la negociación colectiva de las condiciones de trabajo y empleo (párrafo 1 de los artículos 2 y 5). De este modo, con la adopción del Convenio núm. 154, la comunidad internacional reconoce que la negociación colectiva constituye el medio privilegiado para reglamentar las condiciones de trabajo tanto para el sector público como para el sector privado.

51. Al prever modalidades particulares de aplicación, el Convenio núm. 154 aporta una cierta flexibilidad a la aplicación de sus disposiciones y, de esta forma, permite tomar en consideración las particularidades del sector público, así como las de los diversos regímenes y procedimientos presupuestarios nacionales.

52. Como atestigua esta breve relación de antecedentes, la incorporación de los principios y los derechos sindicales fundamentales que enuncian la Constitución de la OIT de 1919 y la Declaración de Filadelfia a los convenios internacionales del trabajo mencionados no ha sido una tarea fácil y ha requerido mucho tiempo.

Primera parte

Derechos sindicales y facilidades en la administración pública

I. Campo de aplicación del Convenio sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978 (núm. 151)

Convenio sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978 (núm. 151)

Artículo 1

El presente Convenio deberá aplicarse a todas las personas empleadas por la administración pública, en la medida en que no les sean aplicables disposiciones más favorables de otros convenios internacionales del trabajo.

La legislación nacional deberá determinar hasta qué punto las garantías previstas en el presente Convenio se aplican a los empleados de alto nivel que, por sus funciones, se considera normalmente que poseen poder decisorio o desempeñan cargos directivos o a los empleados cuyas obligaciones son de naturaleza altamente confidencial.

La legislación nacional deberá determinar asimismo hasta qué punto las garantías previstas en el presente Convenio son aplicables a las fuerzas armadas y a la policía.

Artículo 2

A los efectos del presente Convenio, la expresión empleado público designa a toda persona a quien se aplique el presente Convenio de conformidad con su artículo 1.

Artículo 3

A los efectos del presente Convenio, la expresión organización de empleados públicos designa a toda organización, cualquiera que sea su composición, que tenga por objeto fomentar y defender los intereses de los empleados públicos.

53. Cuando en 1948 la Conferencia Internacional del Trabajo adoptó el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87), reconoció el derecho de sindicación tanto a los trabajadores del sector privado como a los del sector público, incluidos empleados de la administración pública. El artículo 2 del Convenio establece el principio según el cual «los trabajadores y los empleadores, sin ninguna distinción y sin autorización previa, tienen el derecho de constituir las organizaciones que estimen convenientes...».

54. La única excepción que prevé el Convenio núm. 87 se refiere a las fuerzas armadas y la policía, en cuyo caso deja en manos de la legislación nacional determinar hasta qué punto se les aplicarán las garantías previstas por el Convenio (artículo 9 del Convenio núm. 87).

55. Cuando en 1949 la Conferencia examinó un nuevo instrumento, el Convenio núm. 98 sobre el derecho de organización y de negociación colectiva, destinado entre otras cosas a promover la negociación colectiva, se decidió no sólo autorizar la misma excepción para la policía y las fuerzas armadas, sino que también se decidió prever que el artículo 6 del Convenio no tratase de la situación de los funcionarios públicos en la administración del Estado, y que no debería interpretarse, en modo alguno, en menoscabo de sus derechos o de su estatuto. Con la adopción de dicho artículo, la Conferencia reconoció que la negociación colectiva en la administración pública revestía características especiales que se daban, en mayor o menor medida, en casi todos los países. La primera razón que suele invocarse es que, en dicho contexto, el Estado asume dos funciones, la de empleador y la de autoridad legislativa, que en ocasiones se solapan, o incluso pueden llegar a contradecirse, lo que puede plantear dificultades. Por otro lado, el margen de maniobra del Estado depende en gran medida de los ingresos fiscales; ahora bien, como empleador, es el último responsable ante la población de la asignación y la gestión de sus recursos. Por último, en algunas tradiciones jurídicas o socioculturales se considera que la condición de funcionario es incompatible con cualquier noción de negociación colectiva y de libertad sindical.

56. Teniendo en cuenta los trabajos preparatorios del Convenio núm. 98¹⁴, la Comisión de Expertos señaló que no todos los funcionarios públicos pueden excluirse del campo de aplicación del Convenio, sino únicamente los funcionarios públicos empleados en la administración del Estado. La Comisión adoptó esta postura inspirándose especialmente en la versión inglesa del artículo 6, que hace referencia a los *public servants engaged in the administration of the State* (en francés, *fonctionnaires publics*).

57. Treinta años después de la adopción del Convenio núm. 98, el Convenio núm. 151 pretendía llenar un vacío pidiendo a los Estados Miembros que fomentasen «el pleno desarrollo y utilización de procedimientos de negociación entre las autoridades públicas competentes y las organizaciones de empleados públicos acerca de las condiciones de empleo, o de cualesquiera otros métodos que permitan a los representantes de los empleados públicos participar en la determinación de dichas condiciones». De este modo, la Conferencia Internacional del Trabajo permitía hacer extensivos los derechos reconocidos por el Convenio núm. 98 a los empleados públicos otorgándoles oficialmente el derecho a participar en la determinación de sus condiciones de empleo, siendo la negociación colectiva una de las modalidades posibles expresamente mencionadas.

58. *Relaciones entre los convenios.* En 1977, la Comisión del Servicio Público de la Conferencia Internacional del Trabajo decidió, durante la preparación del Convenio núm. 151, no incluir al párrafo siguiente: «Los Miembros que ratifiquen el Convenio podrían excluir de su campo de aplicación a las personas empleadas en empresas o establecimientos públicos de tipo comercial, industrial, agrícola o similares, o a determinadas categorías de las mismas». Se precisó entonces que la intención era amparar a los trabajadores excluidos del campo de aplicación del Convenio núm. 98 y que el campo de aplicación del convenio propuesto y del Convenio núm. 98 sería tal que ninguna categoría, aparte de las que pudieran quedar específicamente excluidas en virtud del convenio propuesto, quedaría fuera del ámbito de aplicación de uno u otro convenio¹⁵. Asimismo, el párrafo 1 del artículo 1 establece que el Convenio deberá aplicarse a todas las personas empleadas por la administración pública, en la medida en

¹⁴ Los trabajos preparatorios de los Convenios y Recomendaciones tratados en este Estudio pueden consultarse en la página web de la OIT bajo la rúbrica LABORDOC.

¹⁵ Conferencia Internacional del Trabajo, 63.ª reunión, 1977, *Actas*, pág. 662, Informe de la Comisión del Servicio Público, párr. 48.

que no les sean aplicables disposiciones más favorables de otros convenios internacionales del trabajo.

59. La salvaguardia prevista en el párrafo 1 del artículo 1 del Convenio ha sido útil para decidir en situaciones en las que las disposiciones de los Convenios núms. 87 y 98 eran más favorables que las del Convenio núm. 151. Así pues, el Comité de Libertad Sindical, entre otros, ha tenido ocasión de pronunciarse, en diversas ocasiones, sobre las relaciones entre los convenios de la OIT¹⁶. Por ejemplo, ha señalado que el artículo 4 del Convenio núm. 98 ofrece disposiciones más favorables a los trabajadores que las del artículo 7 del Convenio núm. 151 en sectores como la enseñanza pública, en que ambos convenios son aplicables, pues aquel incluye la noción del recurso voluntario a la negociación y la autonomía de las partes en ella. El Comité consideró que en tales casos, teniendo en cuenta el artículo 1 del Convenio núm. 151, debería aplicarse preferentemente el artículo 4 del Convenio núm. 98 con respecto al artículo 7 del Convenio núm. 151, ya que este último incita a los poderes públicos a estimular y fomentar la negociación colectiva, sea a través de procedimientos que permitan dicha negociación, sea a través de otros métodos que permitan a los representantes de los empleados públicos participar en la determinación de sus condiciones de empleo¹⁷.

60. *La noción de administración pública.* En 1978, la Comisión del Servicio Público acordó que la expresión «administración pública» que figura en el párrafo 1 del artículo 1 del Convenio debería aplicarse a todos los organismos o instituciones investidos de autoridad o funciones públicas¹⁸. A este respecto, se recordó que incumbía en primer lugar a cada gobierno determinar qué organismos e instituciones eran considerados de administración pública en el país, a reserva del principio de que todo Gobierno que ratificase un convenio debía aplicarlo de buena fe.

61. De los trabajos preparatorios se desprende que quedan excluidos de esta definición los parlamentarios, magistrados y otras autoridades públicas que ocupan cargos de carácter político por elección o por nombramiento¹⁹. En lo que respecta a los magistrados su derecho de organización está reconocido por el Convenio núm. 87.

62. *Empleados que, por sus funciones, poseen poder decisorio o desempeñan cargos directivos o empleados cuyas obligaciones son de naturaleza altamente confidencial.* Además, el Convenio otorga a la legislación nacional el cometido de determinar hasta qué punto las garantías previstas en el Convenio se aplican a los empleados de alto nivel que, por sus funciones, se considera normalmente que poseen poder decisorio o desempeñan cargos directivos o a los empleados cuyas obligaciones son de naturaleza altamente confidencial (párrafo 2 del artículo 1).

63. En 1978, la Comisión del Servicio Público precisó que la frase «que por su jerarquía y sus funciones, se considera normalmente que gozan de poder decisorio o que desempeñan cargos directivos o que sus obligaciones son de naturaleza altamente confidencial» debía entenderse en el sentido de que no permitía la exclusión de personas cuyas funciones de dirección eran accesorias o constituían únicamente una parte poco

¹⁶ *Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical*, quinta edición, 2006, párrs. 1061 a 1064 (en adelante «Comité de Libertad Sindical, *Recopilación*, 2006»).

¹⁷ Comité de Libertad Sindical, 256.º informe, caso núm. 1391 (*Reino Unido*), párr. 85.

¹⁸ Conferencia Internacional del Trabajo, 64.ª reunión, 1978, *Actas*, pág. 25/4, Informe de la Comisión del Servicio Público, párr. 23.

¹⁹ Conferencia Internacional del Trabajo, 63.ª reunión, 1977, *Actas*, pág. 660, Informe de la Comisión del Servicio Público, párr. 37, y Conferencia Internacional del Trabajo, 64.ª reunión, 1978, *Actas*, pág. 25/4, Informe de la Comisión del Servicio Público, párr. 24.

importante de sus tareas habituales y que pretendía aportar un cierto grado de flexibilidad, dejando al criterio de los gobiernos el decidir la medida en la que los instrumentos propuestos se aplicarían a un número limitado de dichos empleados de alto nivel y empleados cuyas obligaciones tuvieran una naturaleza altamente confidencial²⁰.

64. A este respecto, tanto la Comisión de Expertos como el Comité de Libertad Sindical tuvieron que pronunciarse sobre legislaciones o prácticas nacionales que, debido a definiciones demasiado amplias en la categoría de «empleados de alto nivel que, por sus funciones, se considera normalmente que poseen poder decisorio o desempeñan cargos directivos», y «empleados cuyas obligaciones son de naturaleza altamente confidencial», o al recurso demasiado frecuente a la calificación de puestos de empleados públicos de esta categoría, ponían trabas en la práctica a los derechos sindicales; tales disposiciones o prácticas, combinadas en ocasiones con el requisito de un número mínimo relativamente elevado de miembros para constituir un sindicato, pueden incluso, en la práctica, suponer actos de injerencia en los asuntos sindicales, impedir la constitución de sindicatos y, por consiguiente, violar gravemente los derechos sindicales de los empleados públicos interesados.

65. La Comisión considera que la noción de confidencialidad debe interpretarse de forma restrictiva; de igual modo, la calificación de las tareas como tareas de dirección o que conllevan poder decisorio debe limitarse tanto como sea posible. Corresponde a la Comisión de Expertos y al Comité de Libertad Sindical determinar, caso por caso, si se ha recurrido de forma demasiado generalizada a la noción de confidencialidad o a la calificación de tareas como de dirección o relacionadas con la toma de decisiones. Para ello, los órganos de control deben basarse en criterios como el poder de sanción de que disponen los empleados públicos en cuestión, o incluso en la determinación de en qué medida sus funciones incluyen la capacidad para emitir normas o decisiones administrativas, representar al Estado, supervisar las cuentas públicas (por ejemplo, los auditores o en ocasiones los contadores públicos), etc. Así pues, estos criterios se basan en la naturaleza de las actividades, así como en la posición que ocupan estos empleados en la jerarquía, ya que, según el Comité, tales empleados deben disponer de un grado de autonomía elevado.

66. Una parte de los empleados públicos que abarca la definición del párrafo 2 del artículo 1 del Convenio está formada por personas de alto nivel o cuyas obligaciones son de naturaleza altamente confidencial que ocupan puestos de libre nombramiento y destitución. Se trata, por ejemplo, de ministros, secretarios de Estado, directores generales y otros cargos de confianza. Es importante diferenciar esta situación de la práctica que han desarrollado algunos Estados y que consiste en recurrir a gran escala a puestos de libre designación y destitución y para el desempeño de las funciones permanentes de la administración pública, lo cual plantea problemas en relación con la aplicación del Convenio.

67. *Fuerzas armadas y policía.* El párrafo 3 del artículo 1 del Convenio establece que la legislación nacional deberá determinar asimismo hasta qué punto las garantías previstas en el presente Convenio son aplicables a los miembros de las fuerzas armadas y la policía.

68. Durante los trabajos preparatorios, se consideró que sería mejor que la determinación del alcance de las exclusiones de las personas que ejerciesen funciones análogas a las de estos cuerpos de seguridad fuese confiada a la Comisión en el ejercicio

²⁰ Conferencia Internacional del Trabajo, 63.ª reunión, 1977, *Actas*, pág. 662, Informe de la Comisión del Servicio Público, párr. 47, y Conferencia Internacional del Trabajo, 64.ª reunión, 1978, *Actas*, pág. 25/4, Informe de la Comisión del Servicio Público, párr. 26.

de sus funciones de control, como en ocasiones anteriores en las que se había encargado de la interpretación de otros convenios que contenían la expresión «fuerzas armadas y policía»²¹.

69. Es interesante observar que, en un número importante de países, la legislación relativa a la aplicación del Convenio se aplica también al personal de las fuerzas armadas y de la policía y que ciertos países reconocen incluso el derecho de negociación colectiva de la policía²².

70. La Comisión subraya que, en cualquier caso, el Convenio se aplica al personal civil de las fuerzas armadas y al personal civil adscrito a la policía. En ciertos países ese personal civil no goza de derechos sindicales²³.

71. Con cierta frecuencia se plantean problemas de conformidad con el Convenio en relación con los servicios penitenciarios. Por ejemplo, en *Botswana*, la Ley de la Administración Pública, la Ley de Sindicatos y Organizaciones de Empleadores, en su versión enmendada en 2003 (Ley TUEO) y la Ley sobre Conflictos Laborales no se aplican a los servicios penitenciarios. La Comisión tomó nota de que, según el Gobierno, en virtud de las leyes y reglamentos nacionales, los servicios penitenciarios prestaban servicios de seguridad, y recordó que, de conformidad con el artículo 1 del Convenio, sólo podían excluirse del ámbito de aplicación del Convenio la policía, las fuerzas armadas y los empleados de alto nivel que, por sus funciones, se consideraba normalmente que poseían poder decisorio o desempeñaban cargos directivos o los empleados cuyas obligaciones eran de naturaleza altamente confidencial, y pidió al Gobierno que modificase el artículo 2 de la Ley de Sindicatos y de Organizaciones de Empleadores (Ley TUEO), el artículo 2 de la Ley sobre Conflictos Laborales y el artículo 35 de la Ley de Prisiones, a fin de garantizar a los empleados de los servicios penitenciarios los derechos consagrados en el Convenio²⁴.

72. En cuanto a los conceptos de empleado público y de organización de empleados públicos definidos en los artículos 2 y 3 del Convenio, se precisó, en el caso del segundo, que designaba a toda organización, *cualquiera que sea su composición*, que tenga por objeto fomentar y defender los intereses de los empleados públicos. En 1978, la Comisión del Servicio Público admitió que con la expresión «cualquiera que sea su composición» pretendía abarcar las organizaciones mixtas, compuestas por empleados públicos y otros trabajadores²⁵.

²¹ Conferencia Internacional del Trabajo, 63.ª reunión, 1977, *Actas*, pág. 662, Informe de la Comisión del Servicio Público, párr. 50, y Conferencia Internacional del Trabajo, 64.ª reunión, 1978, *Actas*, pág. 25/5, Informe de la Comisión del Servicio Público, párr. 30.

²² Por ejemplo *Bélgica*, *Brasil*, *Nueva Zelandia*, *Sudáfrica* y cierto número de estados federados de *Estados Unidos*.

²³ Por ejemplo, en *Pakistán*, se considera que los empleados del ferrocarril pertenecen a las fuerzas armadas y, por consiguiente, están excluidos de los derechos sindicales.

²⁴ *Botswana* – CEACR, Convenio núm. 151, observación, 2012.

²⁵ Conferencia Internacional del Trabajo, 64.ª reunión, 1978, *Actas*, pág. 25/7, Informe de la Comisión del Servicio Público, párr. 36; *Burundi* – CEACR, convenio núm. 87, solicitud directa, 2012. La Comisión tuvo la ocasión de precisar, por ejemplo, al examinar la situación de *Burundi* en el marco de la aplicación del Convenio núm. 87, que, si puede admitirse que las organizaciones de base de los empleados públicos estén limitadas a esta categoría de trabajadores, estas organizaciones deberían no obstante poder afiliarse libremente a las federaciones y confederaciones de su elección, con inclusión de las que agrupan también a organizaciones del sector privado.

II. Derechos civiles y políticos de los empleados públicos

Introducción

73. En el preámbulo de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, principal fundamento de las normas internacionales sobre derechos humanos, se pone de relieve el carácter universal de esos derechos, «considerando que la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana». Complementan y desarrollan la Declaración Universal el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y sus dos Protocolos Facultativos, y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que entraron en vigor en 1976.

74. En numerosas convenciones, declaraciones y resoluciones internacionales en materia de derechos humanos se han reafirmado los principios básicos de los derechos humanos que fueron promulgados por primera vez en la Declaración —universalidad, interdependencia e indivisibilidad— así como el hecho de que los derechos humanos²⁶ implican derechos y obligaciones para las autoridades y los titulares de éstos, así como conductas a nivel de la práctica de los Estados.

75. Antes de abordar de lleno la cuestión de los derechos civiles y políticos de los empleados públicos, la Comisión ha estimado conveniente reafirmar la importancia que cabe atribuir a los principios fundamentales enunciados en la Declaración Universal de Derechos Humanos, considerando que la vulneración de esos principios puede menoscabar el libre ejercicio de los derechos sindicales. Es imprescindible afirmar la existencia de una estrecha interrelación entre los distintos derechos humanos fundamentales para lograr la aplicación efectiva de esos derechos, habida cuenta de que ninguno de estos derechos se puede ejercer plenamente si se prescinde de la coexistencia de los demás. De hecho, en la resolución de la 54.^a reunión de la Conferencia de la Organización Internacional del Trabajo, de 1970, sobre los derechos sindicales y sus relaciones con las libertades civiles, se puso de manifiesto la interrelación entre la libertad sindical y las libertades civiles y políticas.

76. En la Resolución sobre los derechos sindicales y su relación con las libertades civiles se reconoce que «los derechos conferidos a las organizaciones de trabajadores y de empleadores se basan en el respeto de las libertades civiles enumeradas, en particular, en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y que el concepto de derechos sindicales carece totalmente de sentido cuando no existen tales libertades civiles».

Alcance de los derechos civiles y políticos de los empleados públicos

Convenio sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978 (núm. 151)

Artículo 9

Los empleados públicos, al igual que los demás trabajadores, gozarán de los derechos civiles y políticos esenciales para el ejercicio normal de la libertad sindical, a reserva solamente de las obligaciones que se deriven de su condición y de la naturaleza de sus funciones.

²⁶ Véase, por ejemplo: <http://www.un.org/es/documents/udhr/law.shtml>.

**Resolución sobre los derechos sindicales
y su relación con las libertades civiles**

La Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo:

(...)

2. Hace especial hincapié en las libertades civiles que figuran a continuación, libertades que se definen en la Declaración Universal de Derechos Humanos, y que son esenciales para el ejercicio normal de los derechos sindicales: *a)* el derecho a la libertad y a la seguridad de la persona y a la protección contra la detención y la prisión arbitrarias; *b)* la libertad de opinión y de expresión y, en particular, de sostener opiniones sin ser molestado y de investigar y recibir información y opiniones, y difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión; *c)* el derecho de reunión; *d)* el derecho a proceso regular por tribunales independientes e imparciales; y *e)* el derecho a la protección de la propiedad de las organizaciones sindicales.

77. Durante los debates celebrados en torno a esta cuestión en 1977 y 1978 con anterioridad a la adopción del Convenio núm. 151, la Comisión del Servicio Público puntualizó que los derechos civiles y políticos mencionados en este artículo eran los derechos que habían sido considerados como esenciales para el ejercicio normal de los derechos sindicales, según la Resolución de la OIT sobre los derechos sindicales y su relación con las libertades civiles²⁷.

78. Esta Resolución, adoptada por la Conferencia en 1970, reafirma el vínculo fundamental entre las libertades públicas y los derechos sindicales que ya se habían puesto de relieve en la Declaración de Filadelfia de 1944²⁸.

79. Considerando, entre otras cosas, «que existen principios firmemente establecidos y universalmente aceptados que definen las garantías básicas de las libertades civiles, que deberían constituir un ideal común por el que todos los pueblos y naciones deben esforzarse», la Conferencia enumeró de forma explícita los derechos fundamentales necesarios para el ejercicio de la libertad sindical, entre los que destacan: «*a)* el derecho a la libertad y a la seguridad de la persona y a la protección contra la detención y la prisión arbitrarias; *b)* la libertad de opinión y de expresión y, en particular, de sostener opiniones sin ser molestado y de investigar y recibir información y opiniones, y difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión; *c)* el derecho de reunión; *d)* el derecho a proceso regular por tribunales independientes e imparciales; y *e)* el derecho a la protección de la propiedad de las organizaciones sindicales»²⁹. Al adoptar esta resolución, la Conferencia reiteraba que el pleno desarrollo de la libertad sindical depende de la existencia de un sistema democrático en el que se respeten los derechos y libertades civiles fundamentales, «considerando que sin independencia nacional ni libertad política no pueden existir derechos sindicales plenos y genuinos».

80. Desde la adopción de esta Resolución, la Comisión de Expertos, la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia y el Comité de Libertad Sindical han insistido constantemente en la interdependencia entre las libertades civiles y los derechos sindicales, subrayando que un movimiento sindical verdaderamente libre e independiente

²⁷ Conferencia Internacional del Trabajo, 63.ª reunión, 1977 *Actas*, pág. 668; informe de la Comisión del Servicio Público, párr. 102; y Conferencia Internacional del Trabajo, 64.ª reunión, 1978, *Actas*, pág. 25/11; informe de la Comisión del Servicio Público, párr. 75.

²⁸ La Declaración de Filadelfia proclama en el aptdo. *b)* de su art. I que la libertad de expresión y de asociación es esencial para el progreso constante, y se refiere en el aptdo. *a)* de su art. II a los derechos fundamentales inherentes a la dignidad humana.

²⁹ Resolución de la OIT sobre los derechos sindicales y su relación con las libertades civiles (adoptada el 25 de junio de 1970), párr. 2.

sólo puede desarrollarse en un clima desprovisto de violencia, de presiones o de amenazas de toda índole contra los dirigentes y afiliados de tales organizaciones, y que los sindicatos son a menudo un instrumento para promover el desarrollo de la democracia, en particular allí donde la ley no permite la expresión de opiniones democráticas y pluralistas en el ámbito político. La Comisión destaca que sin un pleno derecho de organización sindical, practicado sin injerencias, el derecho de negociación colectiva no puede ejercerse de manera significativa.

81. La Comisión destaca que los derechos humanos se aplican a los empleados públicos al igual que a los demás ciudadanos, a reserva solamente de las obligaciones que se deriven de su condición y de la naturaleza de sus funciones, y en particular del deber de reserva y de lealtad que incumben a los empleados públicos.

82. A este respecto, recuerda que la interdependencia entre el respeto de los derechos humanos y el respeto de la libertad sindical implica, en particular, que las autoridades públicas no pueden interferir en las actividades sindicales legítimas de las organizaciones mediante arrestos y detenciones arbitrarios de dirigentes o afiliados sindicales, ni a acusarles de actos delictivos en razón de su afiliación sindical o de sus actividades sindicales legítimas. Supone asimismo que, en caso de alegatos de violaciones de los derechos y principios reconocidos en el convenio, se lleven a cabo sin demora investigaciones judiciales independientes con el objeto de esclarecer plenamente los hechos, deslindar las responsabilidades, sancionar a los autores e instigadores y prevenir la repetición de tales actos. En este sentido, la Comisión observa asimismo que los retrasos excesivos en los procedimientos iniciados en respuesta a este tipo de actos crean una situación de impunidad que refuerza el clima reinante de violencia e inseguridad. También subraya que es necesario impartir una formación específica sobre libertad sindical a las fuerzas del orden a fin de evitar los actos de violencia y las detenciones arbitrarias.

83. La Comisión constata con profunda preocupación que, en la práctica, la cuestión de los derechos civiles de los empleados públicos sigue planteando problemas en muchos países y que, por ejemplo, se siguen cometiendo asesinatos de dirigentes sindicales y sindicalistas³⁰ o se siguen reprimiendo con violencia las manifestaciones. El examen en cuanto al fondo de las numerosas alegaciones relativas a violaciones de los derechos sindicales presentadas ante el Comité de Libertad Sindical desde su creación en noviembre de 1951 deja patente que las restricciones a las libertades civiles y políticas son una de las principales causas de violación de la libertad sindical. Este conjunto de actos violentos y de infracciones afecta también a los empleados públicos.

84. Además, la Comisión estima que las disposiciones que prohíben de manera general las actividades políticas o partidistas de las organizaciones de empleados públicos para la promoción de sus objetivos específicos son contrarias a los principios de la libertad sindical, y que no sería realista prohibir en la práctica toda actividad política de los sindicatos.

85. La Comisión recuerda que las organizaciones de empleados públicos también deberían poder expresar públicamente sus opiniones sobre cuestiones más amplias de política económica y social que tengan una incidencia directa en los intereses de sus afiliados. No obstante, en la expresión de sus opiniones, las organizaciones sindicales no deberían rebasar los límites admisibles ni incurrir en excesos de lenguaje³¹.

³⁰ Véanse, por ejemplo, *Colombia y Guatemala* incluso en el sector público, y *Panamá y la República Bolivariana de Venezuela* en el sector de la construcción.

³¹ Véase Comité de Libertad Sindical, caso núm. 1865 (*República de Corea*), 363.^{er} informe, párr. 131.

86. En relación con la cuestión relativa al deber de reserva y de lealtad que incumbe a los empleados públicos, la Comisión observa que la imposición de limitaciones a la libertad de expresión de estos trabajadores puede estar justificada hasta cierto punto, sobre todo si se trata de empleados que desempeñan cargos de alta responsabilidad, y concretamente en lo que atañe a la expresión de opiniones relativas a la administración.

87. Por lo general, los empleados públicos suelen estar sujetos a obligaciones específicas en el ejercicio de sus funciones. Por ejemplo, tienen la obligación de cumplir las funciones del cargo, la obligación de desempeñar sus funciones de manera desinteresada, el deber de obediencia, el deber de lealtad, el deber de reserva, el deber de neutralidad o la obligación del secreto profesional, cuyo incumplimiento puede acarrear sanciones disciplinarias³². En las memorias presentadas en virtud del artículo 19 de la Constitución, diversos gobiernos explican que dichas restricciones tienen por objeto proteger a la administración pública, garantizar la transparencia y prevenir la corrupción. En el *Canadá*, por ejemplo, la imparcialidad política es un valor fundamental consagrado en la Ley relativa al empleo en la administración pública. Según el Gobierno, constituye uno de los pilares de una administración pública profesional y de un gobierno democrático y responsable. En una administración pública imparcial desde el punto de vista político, los nombramientos se llevan a cabo en función de los méritos y no están sometidos a presiones políticas. Además, los funcionarios ejercen sus funciones con imparcialidad política, y se les percibe como tales. En la parte 7 (actividades políticas) de la ley y en su reglamento de aplicación se prevé un régimen de gestión de las actividades políticas de los funcionarios, basado en la necesidad de hallar un equilibrio entre los derechos de los empleados a ejercer actividades políticas y el principio de imparcialidad de la administración pública. En este ámbito, los funcionarios pueden participar en actividades políticas, siempre que no mermen o puedan mermar su capacidad para desempeñar sus funciones con imparcialidad política. En *Francia*, de conformidad con el Preámbulo de la Constitución de 27 de octubre de 1946 (mantenido en vigor por la Constitución de 4 de octubre de 1958), los funcionarios, como todos los trabajadores, tienen derecho a que no se les discrimine en el empleo por motivo de sus creencias y opiniones. Entre otras cosas, tienen derecho a afiliarse a un partido político o a una asociación cultural. Además, la administración no puede denegar a nadie el derecho a participar en un proceso de contratación de empleados públicos por motivo de sus opiniones políticas, ni puede incluir en el expediente del funcionario elementos relativos a sus opiniones.

88. En algunos países, los empleados públicos no pueden permanecer en su puesto si asumen un mandato político. En otros países, se les permite expresar sus opiniones políticas, filosóficas o religiosas fuera del trabajo, pero han de desempeñar sus funciones con imparcialidad y objetividad. Por lo general, tienen prohibido ejercer una actividad privada lucrativa en el ámbito profesional, sea cual sea su naturaleza, o bien actividades que impliquen un conflicto de intereses con las obligaciones de su puesto público. En el *Chad*, por ejemplo, esta prohibición no se aplica a la producción rural, la producción de obras científicas, literarias o artísticas ni a cualquier otro caso respecto del cual exista un decreto aprobado por el Consejo de Ministros en el que se confirme que dichas actividades no suponen conflicto de intereses con el desempeño de un cargo público o no son incompatibles con la deontología administrativa. En algunos países, el derecho de huelga está prohibido para los funcionarios públicos o sujeto a fuertes restricciones (en las labores de preparación del Convenio núm. 151 se estableció que el derecho de huelga no está incluido en el ámbito de este Convenio). Con frecuencia, se prohíbe que los altos

³² Véase, por ejemplo, Comité de Libertad Sindical, caso núm. 2779 (*Uruguay*), 360.º informe, párr. 1136.

funcionarios, incluidos los magistrados, se afilien a un partido político. Algunos gobiernos justifican la restricción que pesa sobre los magistrados aduciendo el respeto del principio de separación de poderes³³.

89. La Comisión observa que en casi todos los países se prevén restricciones adicionales para los empleados públicos que pertenecen a las fuerzas armadas y a la policía, debido a la especificidad de sus funciones³⁴. La Comisión considera que esas restricciones no son contrarias a lo dispuesto en el Convenio núm. 151, artículo 1, párrafo 3.

90. Por último, la Comisión subraya que los convenios relativos a la libertad sindical no contienen disposiciones que permitan invocar la vigencia del estado de excepción para eximir de las obligaciones que se derivan de los convenios o suspender su aplicación. Ahora bien, el hecho de que muy a menudo se invoque este motivo constituye una seria amenaza para el ejercicio de los derechos sindicales. Semejante excusa sólo podría justificar restricciones a las libertades públicas indispensables para el ejercicio efectivo de los derechos sindicales en circunstancias de extrema gravedad (casos de fuerza mayor, disturbios civiles graves, etc.) y a condición de que todas las medidas que menoscaban las garantías establecidas en los convenios se limiten en su alcance y duración a lo estrictamente necesario para hacer frente a una situación particular. Si bien cabe concebir que, en caso de un estado de excepción, pueda limitarse, suspenderse o incluso prohibirse el ejercicio de determinadas libertades públicas, como el derecho de reunión pública o el derecho de manifestación en la vía pública, no son admisibles, en cambio, la limitación, la suspensión o la abolición de las garantías en el terreno de las actividades sindicales³⁵.

³³ A este respecto, véase en Europa el art. 10 del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales STCE núm. 005 (1953): «El ejercicio de estas libertades, que entrañan deberes y responsabilidades, podrá ser sometido a ciertas formalidades, condiciones, restricciones o sanciones, previstas por la ley, que constituyan medidas necesarias, en una sociedad democrática, para la seguridad nacional, la integridad territorial o la seguridad pública, la defensa del orden y la prevención del delito, la protección de la salud o de la moral, la protección de la reputación o de los derechos ajenos, para impedir la divulgación de informaciones confidenciales o para garantizar la autoridad y la imparcialidad del poder judicial.».

³⁴ En la memoria presentada en virtud del art. 19 de la Constitución, el Gobierno de *Hungría* indica que está terminantemente prohibido que los miembros de las fuerzas armadas y los soldados participen de manera alguna en actividades políticas. Por consiguiente, su derecho a la libertad de expresión y de reunión está sujeto a restricciones.

³⁵ Estudio General de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, OIT, Ginebra, 1994 (en adelante, «Estudio General de 1994») y OIT, Informe de la Comisión instituida en virtud del art. 26 de la Constitución de la OIT para examinar la queja respecto de la observancia por *Polonia* de los Convenios núms. 87 y 98, *Boletín Oficial*, Suplemento especial, Serie B, vol. LXVII, 1984, párr. 479.

III. Protección contra los actos de discriminación antisindical y de injerencia

91. De conformidad con lo dispuesto en los artículos 4 y 5 del Convenio núm. 151, los Estados deberán adoptar medidas concretas para garantizar a los empleados públicos una protección adecuada contra todo acto de discriminación antisindical, y a las organizaciones de empleados públicos una protección adecuada contra todo acto de injerencia de las autoridades públicas en su constitución, funcionamiento y administración.

92. La formulación de esos dos artículos del Convenio núm. 151 retoma en gran medida, adaptándolo a los empleados públicos, el contenido de los artículos 1 y 2 del Convenio núm. 98 relativos a la protección de los trabajadores y de sus organizaciones contra todo acto de discriminación antisindical y de injerencia. Por consiguiente, es lógico que los puntos de vista de la Comisión respecto de la aplicación de dichos artículos del Convenio núm. 98 se apliquen con carácter general a la situación de los empleados públicos. No obstante, como se examina a continuación, estos puntos de vista exigen ser matizados dadas las características específicas de la administración pública, en particular en lo relativo a los procedimientos y garantías aplicables.

93. En primer lugar, los empleados públicos disfrutan, tanto en la fase de nombramiento como durante la vigencia de la relación de empleo y al finalizar ésta, de procedimientos específicos tendentes a evitar la discriminación en general y la discriminación antisindical en particular. El Estado tiene la obligación de respetar cabalmente el principio de igualdad de los ciudadanos, y por consiguiente el acceso a la carrera administrativa se suele efectuar mediante una oposición pública a la que pueden presentarse todas las personas que reúnan una serie de criterios objetivos preestablecidos. Históricamente, la instauración de ese sistema de selección es fruto de la voluntad de despolitizar la administración y apartarla de sistemas que, en la práctica, daban paso al despido de un número importante de empleados públicos cuando se producía un cambio político en el país.

94. En lo relativo al despido, los procedimientos específicos que se aplican a los empleados públicos prevén también, por lo general, una mayor protección en comparación con el sector privado. Con carácter general, la destitución o el despido no pueden tener efecto inmediato ni producirse tras un simple preaviso, sino que sólo pueden ser consecuencia de un procedimiento en el que se garantice el respeto de los derechos del empleado afectado. Además, a la protección ligada a la seguridad en el empleo de la que disfruta el empleado público se suman en ocasiones procedimientos en los que se prevé la participación de representantes sindicales o de los trabajadores. En algunos países, la participación de representantes sindicales o de los trabajadores en un procedimiento disciplinario abierto contra un empleado público sólo tiene por objeto velar por el respeto de los derechos del empleado público interesado, mientras que en otros países, los representantes sindicales o de los trabajadores participan plenamente en la toma de decisiones de movimientos de personal, incluidos los casos de traslado o de terminación de la relación de trabajo.

95. En la práctica, se ha comprobado que en general hay más trabajadores sindicados y menos casos de discriminación antisindical en el sector público que en el sector privado³⁶, lo que pone de relieve que el Estado, que en su calidad de empleador debe

³⁶ Por ejemplo, la Comisión ha observado que en *Australia*, en agosto de 2008, la afiliación sindical en el sector privado ascendía al 13,6 por ciento, mientras que era del 41,9 por ciento en el sector público. *Australia* – CEACR, Convenio núm. 87, solicitud directa, 2010.

observar un comportamiento ejemplar en materia de no discriminación y no injerencia antisindicales, acepta en general al movimiento sindical y sus reivindicaciones. Ahora bien, este no siempre es el caso, como lo demuestran los informes de la Comisión y del Comité de Libertad Sindical, en los que se pone de manifiesto que en algunos países el número de actos discriminatorios contra los dirigentes sindicales o los empleados públicos por motivos sindicales es muy alto, como en *Guatemala*³⁷, o considerable como en el *Perú* (aunque, como se desprende de los informes del Comité de Libertad Sindical, muy a menudo las autoridades judiciales ordenan la readmisión de los trabajadores en este país — los informes del Comité de Libertad Sindical pueden consultarse en la página web de la OIT en la rúbrica NORMLEX). Asimismo, la cuestión de las reducciones de personal ha sido subrayada por la evolución que se ha producido en el marco de las medidas adoptadas en el contexto de la crisis económica (véase más adelante esta cuestión en el capítulo XII de la parte II). Si bien el riesgo de que se produzcan actos de discriminación antisindical y de injerencia en el sector público parece relativamente moderado en períodos de estabilidad económica, no puede descartarse por completo.

96. Hay que tener en cuenta el problema concreto de los trabajadores bajo un régimen jurídico no estatutario contratados por el Estado, que no disfrutan del mismo nivel de seguridad en el empleo que los funcionarios públicos y suelen estar bajo el mismo régimen que los trabajadores del sector privado. Lo mismo ocurre en los casos en que se recurre a la subcontratación para ocultar una auténtica relación de trabajo en el sector público o en los casos en que se emplea sistemáticamente a funcionarios que pueden ser nombrados y destituidos en cualquier momento para cubrir puestos de desempeño permanente que no sean necesariamente puestos de confianza o de alta responsabilidad jerárquica o política.

97. De manera general, la Comisión destaca la necesidad de adoptar disposiciones legislativas específicas para la administración pública en materia de discriminación antisindical y de injerencia³⁸. Por ejemplo, en el caso de *Malí*, la Comisión había señalado que el Estatuto General de los Funcionarios no contiene ninguna disposición específica en materia de protección contra la discriminación antisindical y la injerencia. Por ese motivo, pidió al Gobierno que adoptase las medidas necesarias para que la legislación contenga disposiciones precisas sobre la protección de los trabajadores contra los actos de discriminación antisindical en el momento de la contratación y durante el empleo y contra los actos de injerencia de las autoridades públicas, y a ello se sume la instauración de recursos eficaces y rápidos y sanciones lo suficientemente disuasorias³⁹.

98. El amparo legislativo se puede garantizar ya sea por conducto de la legislación general, que se aplicaría tanto a los trabajadores del sector privado como a los empleados públicos, ya sea a través de una ley específica para los empleados del sector público. Por ejemplo, la Ley sobre el Empleo de 2006 adoptada por el Gobierno de la *Isla de Man*, por la que se contempla una mayor protección contra la discriminación antisindical durante el proceso de contratación, en el empleo y al terminar la relación de trabajo, se

³⁷ La Comisión ha tomado nota del elevadísimo número de alegatos de despidos antisindicales en *Guatemala* (según las centrales sindicales, hubo cientos en muchas instituciones públicas y en algunas empresas del sector público) y violaciones del derecho de negociación colectiva presentados por la Confederación Sindical Internacional (CSI) y el Movimiento Sindical, Indígena y Campesino Guatemalteco (MSICG). *Guatemala* – CEACR, observación, 2012.

³⁸ Véanse, por ejemplo, *Chad* – CEACR, solicitud directa, 2010, *Gabón* – CEACR, solicitud directa, 2012; *China* (*Región Administrativa Especial de Macao*) – CEACR, Convenio núm. 98, solicitud directa, 2012.

³⁹ *Malí* – CEACR, Convenio núm. 151, observación, 2010.

aplica tanto al sector privado como al sector público ⁴⁰. En *Marruecos*, el Estatuto General de la Función Pública (Dahir de 24 de febrero de 1958) dispone que el hecho de estar o no afiliado a un sindicato no debe influir en la contratación, los ascensos, los destinos y, en general, la situación de los empleados sujetos a dicho Estatuto ⁴¹.

99. La Comisión observa que, aunque la mayoría de las legislaciones nacionales contienen disposiciones contra los actos de discriminación antisindical e injerencia, el grado de protección otorgado varía en función del período cubierto (la contratación, el empleo y/o el cese de la relación de trabajo), las personas protegidas (dirigentes sindicales o afiliados), y los procedimientos y sanciones instituidos con miras a garantizar el respeto efectivo de estos derechos. Por lo general, la inspección del trabajo no tiene competencias en lo que afecta a los funcionarios de carrera, para quienes el control de la aplicación de la legislación se lleva a cabo en primera instancia a través de agentes u órganos administrativos especiales (que pueden o no ser paritarios), y en segunda instancia por medio de la autoridad jurisdiccional.

100. Además de las dificultades vinculadas a la ausencia de disposiciones legislativas adecuadas, la Comisión también observa a veces un fuerte contraste entre la legislación, que se ajusta al Convenio, y la práctica, en la que por muchas razones no existe una protección real contra los actos de discriminación antisindical e injerencia.

101. La Comisión recuerda que, en su último Estudio General (2012), y a fin de evaluar la eficacia general de la protección otorgada a escala nacional, la Comisión invitó a los gobiernos a que comunicaran, después de consultar con las organizaciones de empleadores y de trabajadores más representativas, el número de quejas presentadas a las autoridades competentes en la materia, los resultados de las investigaciones y de las acciones judiciales correspondientes, y la duración media de estas últimas, tanto en el sector público como en el privado.

Protección contra los actos de discriminación antisindical

Convenio sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978 (núm. 151)

Artículo 4

1. Los empleados públicos gozarán de protección adecuada contra todo acto de discriminación antisindical en relación con su empleo.
2. Dicha protección se ejercerá especialmente contra todo acto que tenga por objeto:
 - a) sujetar el empleo del empleado público a la condición de que no se afilie a una organización de empleados públicos o a que deje de ser miembro de ella;
 - b) despedir a un empleado público, o perjudicarlo de cualquier otra forma, a causa de su afiliación a una organización de empleados públicos o de su participación en las actividades normales de tal organización.

102. A tenor del artículo 4 del Convenio núm. 151, entre los actos de discriminación antisindical respecto de los cuales los Estados, de conformidad con el Convenio, deben brindar una protección adecuada tanto en la legislación como en la práctica figuran, en particular, las medidas que tienen por objeto: i) sujetar el empleo de un empleado público a la condición de que no se afilie a una organización de empleados públicos o de

⁴⁰ *Isla de Man* – CEACR, Convenio núm. 151, observación, 2010.

⁴¹ Informe, art. 19.

que deje de ser miembro de una organización de esa índole, o ii) despedir a un empleado público o perjudicarlo en cualquier otra forma a causa de su afiliación a una organización de empleados públicos o de su participación en las actividades habituales de una organización de esa índole.

103. Si el riesgo de que una persona sea víctima de discriminación en general y de discriminación antisindical en particular suele ser moderado cuando el empleador es el Estado, por los motivos ya invocados y especialmente debido a la existencia de medidas de protección en todas las fases (contratación, empleo y cese de la relación de trabajo), dicho riesgo tampoco puede descartarse. Por consiguiente, hay que tomar medidas para garantizar que los empleados públicos disfruten de una protección adecuada frente a los actos de discriminación antisindical, según se contempla en el Convenio.

104. Mientras que la legislación de varios países (por ejemplo, *Francia, Argentina, Bélgica, España*, etc.) garantiza una protección íntegra contra todos los actos de discriminación antisindical, otras legislaciones sólo ofrecen amparo frente a actos determinados o en períodos concretos de la relación de trabajo ⁴². A este respecto, la legislación de algunos países penaliza el despido por motivos antisindicales, sin entrar a contemplar los actos de discriminación que pudieran cometerse en el momento de la contratación o durante la relación de trabajo. En otros casos sólo se garantiza protección en la fase de contratación ⁴³.

105. *Contratación*. Por lo general, para acceder a la carrera administrativa hay que aprobar una oposición sujeta a un reglamento estricto que se convoca mediante anuncio público ⁴⁴ y a la que se pueden presentar todas aquellas personas que reúnan una serie de criterios objetivos preestablecidos. Estas normas garantizan un grado de protección especial contra los actos de discriminación en la contratación y que, en algunos países, se ve reforzado por la vigencia de diversas formas de control sindical sobre el nombramiento de un empleado público. Dicho control sindical puede ejercerse a través de la participación de delegados sindicales en la oposición convocada para seleccionar a los candidatos idóneos (como por ejemplo en ciertos Länders de *Alemania* o en *Bélgica*), ya sea en calidad de observadores o con derecho de voto en la selección final.

106. Ahora bien, también pueden presentarse problemas de discriminación antisindical en los procedimientos de contratación en el sector público ⁴⁵. En muchos casos, a los empleados públicos que son víctimas de discriminación antisindical en el momento de la contratación les resultará prácticamente imposible probar que su afiliación o sus actividades sindicales constituyen el verdadero motivo por el que se les deniega la contratación. Esto puede ocurrir cuando, por ejemplo, no existe ninguna disposición legislativa que autorice a los candidatos a un empleo a denunciar ante una autoridad independiente el carácter discriminatorio de un procedimiento de contratación, o que les garantice una protección adecuada en el sentido del artículo 4 del Convenio. La Comisión considera por tanto que la legislación debería contemplar medidas para superar esas dificultades, por ejemplo algunos países, como Eslovenia, prevén la inversión de la carga de la prueba y/o autorizan que el candidato pueda exigir que se justifique la decisión de no ofrecerle un contrato cuando demuestre, por la vía legal y aportando indicios racionales que su no contratación fue por razones antisindicales.

⁴² Véase Estudio General de 2012, párr. 177.

⁴³ Véase, por ejemplo, *Kiribati* – CEACR, observación, 2011.

⁴⁴ Véase, por ejemplo, el art. 57 de la Ley sobre los Empleados Públicos de 11 de junio de 2002 de *Eslovenia*.

⁴⁵ En los párrafos siguientes, la Comisión retoma, con algunas adaptaciones, las orientaciones ya formuladas en su Estudio General de 2012 en materia de discriminación antisindical.

107. Por otra parte, la Comisión recuerda que la utilización o elaboración de «listas negras» de dirigentes sindicales o empleados públicos sindicados en la fase de contratación es incompatible con los principios del Convenio. Puede haber problemas en particular con el personal contractual de las administraciones públicas. En algunos países, los textos legislativos prohíben de forma expresa el recurso a ese tipo de listas. Recordando que el carácter secreto de esas listas hace a menudo ineficaces los recursos previstos en la legislación ordinaria sobre la protección de la vida privada, la Comisión exhorta de nuevo a los gobiernos a que adopten a este respecto medidas estrictas y ordenen las investigaciones necesarias. En seguimiento a comentarios de la Comisión sobre el uso de esas listas, la Comisión ha tomado nota con satisfacción de la adopción por el *Reino Unido* del Reglamento de 2010 (listas negras) de la Ley de Relaciones de Empleo (1999), por el que se prohíbe recopilar, utilizar, vender o proporcionar listas en las que conste información relativa a la afiliación o las actividades sindicales, presentes o pasadas, de las personas, para evitar que los empleadores o las agencias de empleo puedan utilizarlos con fines discriminatorios en relación con la contratación, el pago de los salarios o el despido de trabajadores. En el Reglamento también se prevén excepciones a esta prohibición, a fin de proteger la recopilación legal o legítima de datos ⁴⁶.

108. *Durante el empleo.* Determinadas medidas, como la suspensión en el cargo, el traslado geográfico, el traslado de puesto, el descenso de grado y las privaciones o restricciones de diversa índole (por ejemplo, en materia de remuneración, ventajas sociales, formación profesional, etc.) pueden obedecer a motivos antisindicales y causar graves perjuicios al empleado público sujeto a esas medidas. En ocasiones, la no renovación de los contratos está vinculada a la actividad sindical del empleado público. La Comisión considera necesario que se adopten disposiciones contra todos los actos de discriminación antisindical y se prevean medidas de protección ⁴⁷.

109. *Despido/destitución.* Entre todas las expresiones de discriminación antisindical, es probable que la destitución y el despido sean las medidas con mayores consecuencias. Una vez más, cabe destacar a este respecto que los procedimientos que se prevén para poner término al contrato de un empleado público tienden a salvaguardar los derechos de este último. Además de la protección derivada de la seguridad en el empleo, los procedimientos disciplinarios que pueden entablarse contra los empleados públicos suelen ofrecer garantías, como la graduación de las penas o el control sindical de los procedimientos de sanción de los empleados públicos. En algunos casos, los acuerdos colectivos pactados en el sector público añaden garantías de objetividad e imparcialidad a los procedimientos legales, mediante el fortalecimiento de los derechos de la defensa en beneficio del empleado público.

110. No obstante, en diversos países se siguen planteando dificultades de compatibilidad con el Convenio a este respecto. Así ocurre concretamente cuando la legislación permite al Estado poner unilateralmente término a la relación de empleo con un empleado público — en particular, los trabajadores contractuales o con un estatuto de libre nombramiento y remoción — sin causa justificada mediante el pago de una indemnización prevista por la ley, incluso si el motivo real de la destitución o despido es su afiliación o sus actividades sindicales. Esto suele ser frecuente en los casos en que se generaliza la contratación de empleados públicos de libre designación y destitución, antes reservada al personal de confianza y a los directivos. En particular, la Comisión hace hincapié en la necesidad de ofrecer a los empleados públicos una protección

⁴⁶ *Reino Unido* – CEACR, Convenio núm. 98, observación, 2011.

⁴⁷ Véase, por ejemplo, *República Dominicana* – CEACR, observación, 2012.

adecuada frente a los despidos antisindicales, tanto en el marco de la negociación colectiva como en el de acciones de reivindicación de los sindicatos de empleados públicos.

111. La definición del alcance del concepto de «protección adecuada» en virtud del *párrafo 1 del artículo 4* del Convenio es crucial para tratar las cuestiones relativas al despido antisindical y a las correspondientes medidas de prevención y reparación. La Comisión considera que son compatibles con el Convenio los ordenamientos jurídicos en los que se contemplan: i) medidas preventivas (como la necesidad de obtener una autorización previa de un juez, de una autoridad independiente o de la inspección del trabajo — según se ha indicado anteriormente, en la función pública el papel de la inspección del trabajo corresponde en general a órganos administrativos — para decidir acerca del despido de un representante del personal o de un delegado sindical); esta protección preventiva es más efectiva y se aplica en general solamente a los dirigentes sindicales, a los fundadores y a ciertos responsables sindicales; ii) una indemnización y sanciones suficientemente disuasivas; y/o iii) la readmisión del empleado público despedido por motivo de afiliación sindical o actividades sindicales legítimas con una indemnización de carácter retroactivo; cuando no existen procedimientos preventivos de autorización previa, esta última medida constituye la medida de reparación más eficaz contra los actos de discriminación antisindical. Como ya se ha señalado, en algunos casos el control sindical de los procedimientos de sanción de los empleados públicos se puede establecer mediante acuerdos colectivos, que en ocasiones se limitan a requerir la presencia de los delegados sindicales durante los procedimientos disciplinarios o que van más allá, exigiendo el consentimiento de una central sindical para poder despedir al empleado público. La lentitud excesiva de los procedimientos de readmisión y el incumplimiento de las resoluciones judiciales por las que se ordena la readmisión de sindicalistas despedidos constituyen, a juicio de la Comisión, restricciones graves al ejercicio de los derechos sindicales.

112. En cambio, la Comisión considera que no son compatibles con el Convenio las legislaciones que autorizan los despidos o las destituciones de sindicalistas «sin causa justificada», es decir, sin indicación del motivo del despido al trabajador afectado, y las que no prohíben expresamente el despido por razones antisindicales. El problema se plantea especialmente en lo relativo a los agentes contractuales de las administraciones públicas. Sea cual fuere el sistema elegido, las instancias responsables de examinar el caso (tribunales administrativos u órganos especializados) deben gozar de todas las facultades necesarias para adoptar una decisión rápida y completa con absoluta independencia, y determinar la solución más adecuada a las circunstancias.

113. En la práctica, aunque el Convenio no exige que los Estados incorporen a su legislación disposiciones que prevean la readmisión del empleado público, son cada vez más numerosos los ordenamientos jurídicos que sí lo hacen. La Comisión ha tomado nota, por ejemplo, de que en *Namibia* la Ley sobre el Trabajo de 2007 contempla la readmisión y el pago de atrasos salariales como medidas de reparación de los actos de discriminación antisindical ⁴⁸. Algunos países se inclinan por otras medidas de reparación. Según la Comisión, la readmisión debería ser al menos una de las medidas que las autoridades competentes, y en última instancia las autoridades judiciales, puedan ordenar en caso de discriminación antisindical. En los casos en que los Estados opten por un sistema basado en el principio de reintegro, la Comisión subraya la importancia de garantizar que el sistema prevea una compensación salarial retroactiva por el período transcurrido entre la fecha del despido y la de la orden de readmisión o reemplazo, así

⁴⁸ Véase, por ejemplo, *Namibia* – CEACR, solicitud directa, 2010.

como una indemnización por el perjuicio sufrido, de modo que todas estas medidas tomadas en su conjunto constituyan una sanción suficientemente disuasoria. Ahora bien, en este caso conviene señalar que, a diferencia de lo que suele ocurrir en el sector privado, donde los trabajadores que recurren su despido no perciben ningún salario hasta que se dicte una resolución judicial, en la mayoría de los casos los empleados públicos de muchos países siguen percibiendo sus salarios incluso cuando se les suspende de sus funciones.

114. Cuando un país opta por un sistema de indemnización, la Comisión considera que las indemnizaciones previstas en caso de despido antisindical deberían reunir ciertas condiciones: i) ser suficientemente elevadas para ser verdaderamente disuasivas; y ii) ser reevaluadas periódicamente (sobre todo en los países que registran altas tasas de inflación, en los que la indemnización sólo tendría carácter simbólico), por ejemplo calculándola en función de un número mínimo de unidades salariales o de unidades tributarias. Además, cuando se determine que un empleador ha cometido un acto antisindical, se le debería imponer una sanción suficientemente disuasoria.

115. *Dirigentes y afiliados sindicales.* Si bien en el Convenio se exige proteger a todos los empleados públicos contra los actos de discriminación antisindical, debe hacerse especial hincapié en la protección de los representantes y dirigentes sindicales. Una manera de garantizar esa protección consiste en prever que los delegados sindicales no puedan ser despedidos ni ser objeto de otras medidas que puedan perjudicarles durante el ejercicio de sus funciones ni durante un período determinado a partir del término de su mandato sindical. Además, la importancia y naturaleza de las funciones de representante sindical y de las exigencias que conlleva este tipo de mandato deberían tenerse en cuenta para determinar si, efectivamente, se ha cometido una infracción y apreciar su gravedad.

116. En ese contexto, la Comisión ha tomado nota con interés de la nueva Ley del Trabajo de *Montenegro*⁴⁹, que se aplica a los empleados del sector público y de la administración del Estado y que amplía el ámbito de protección de los representantes sindicales hasta seis meses después de la terminación de sus actividades sindicales. El Comité de Libertad Sindical también se ha pronunciado sobre los alegatos de discriminación antisindical que afectan especialmente a los empleados públicos que son dirigentes sindicales. Por ejemplo, en el caso núm. 2723 relativo a *Fiji*, el Comité pidió al Gobierno que adoptara las medidas necesarias para que se readmitiera, sin pérdida de salarios ni de compensación, a un dirigente sindical que trabajaba en el sector público educativo cuyo despido constituía un acto de discriminación antisindical. En esa ocasión, el Comité recordó que uno de los principios fundamentales de la libertad sindical es que los trabajadores gocen de protección adecuada contra los actos de discriminación antisindical en relación con su empleo — tales como despido, descenso de grado, traslado y otras medidas perjudiciales — y que dicha protección es particularmente necesaria tratándose de delegados sindicales, porque para poder cumplir sus funciones sindicales con plena independencia deben tener la garantía de que no serán perjudicados en razón del mandato que detentan en el sindicato. El Comité ha estimado que tal garantía, en el caso de dirigentes sindicales, es también necesaria para dar cumplimiento al principio fundamental de que las organizaciones de trabajadores tienen derecho a elegir a sus representantes con plena libertad. El Comité recordó que una de las formas de asegurar la protección de los delegados sindicales es disponer que no podrán ser despedidos mientras estén en el ejercicio de sus funciones, ni durante un período

⁴⁹ *Montenegro* – CEACR, solicitud directa, 2011 (Ley del Trabajo (O.G. núm. 49/08)).

determinado a partir del momento en que cesen en ellas, salvo, naturalmente, en caso de falta grave⁵⁰.

117. Asimismo, en opinión de la Comisión, no basta con que se otorgue la protección en virtud del Convenio a los representantes sindicales, pues también debería beneficiar a los empleados públicos que no son representantes sindicales pero que están afiliados a un sindicato. Por último, la Comisión recuerda que la protección otorgada por el Convenio es aplicable a todos los miembros de los comités sindicales, incluidos los de sindicatos no registrados o en proceso de inscripción en el registro.

118. *Lentitud de los procedimientos.* La existencia de disposiciones legislativas que prohíben los actos de discriminación antisindical es insuficiente si éstas no van acompañadas de procedimientos rápidos y eficaces que garanticen su aplicación en la práctica. Con independencia de que esos organismos tengan por objeto la prevención o la reparación del perjuicio, en la práctica surgen dificultades, especialmente con motivo de la lentitud de los procedimientos. Esas demoras obedecen a problemas más genéricos que están a su vez vinculados a la debilidad de la inspección del trabajo y de la administración de justicia en ciertos países. También se deben a dificultades relacionadas con la carga de la prueba y la posibilidad, cuestionada por la Comisión, de que el Estado pueda liberarse de sus obligaciones abonando al empleado público una indemnización insuficiente que no guarde proporción con la gravedad del acto de discriminación y el perjuicio sufrido. Para paliar esta situación, la Comisión destaca la importancia de que, en esos casos, se efectúen sin demora investigaciones independientes, rápidas y exhaustivas de los alegatos de discriminación antisindical. La Comisión destaca que cuanto más largo sea el procedimiento, mayor será la probabilidad de que los empleados públicos afectados retiren su solicitud de readmisión y lleguen a un acuerdo económico. La Comisión ha tomado nota con preocupación de la lentitud excesiva de los procedimientos en el ámbito nacional o de la posibilidad de presentar recursos sucesivos, con la consiguiente demora durante varios años de la decisión definitiva (cinco o siete años, en ciertos casos). La Comisión señala que, en los casos de discriminación antisindical, el retraso excesivo en la administración de justicia constituye una violación del Convenio.

119. *Carga de la prueba.* Una de las principales dificultades que plantean los alegatos de discriminación en general, y de discriminación antisindical en particular, se refiere a la carga de la prueba. En efecto, trasladar a los trabajadores la carga de probar que el acto del que se les acusa obedece a motivos de discriminación antisindical puede constituir un obstáculo insuperable para el establecimiento de responsabilidades y para la garantía de una reparación adecuada. Teniendo en cuenta lo anterior, algunos Estados han decidido reforzar la protección de los empleados públicos exigiendo a las autoridades que, en determinadas circunstancias, demuestre que el presunto acto de discriminación antisindical obedeció a consideraciones ajenas a la afiliación o actividades sindicales. Las disposiciones por las que se introduce una «inversión de la carga de la prueba» conforman uno de los mecanismos preventivos de protección contra la discriminación antisindical que, según la Comisión, complementarían eficazmente los demás tipos de sanciones y medidas de reparación que pueden adoptarse en este ámbito. Algunas jurisdicciones nacionales han decidido invertir la carga de la prueba en los casos de presunta discriminación antisindical⁵¹.

⁵⁰ Comité de Libertad Sindical, 362.º informe, caso núm. 2723 (*Fiji*), párr. 832.

⁵¹ Por ejemplo, en *Argentina, Estados Unidos* o *Namibia*.

120. *Sanciones eficaces y suficientemente disuasivas.* La eficacia de las disposiciones legislativas por las que se prohíben los actos de discriminación antisindical depende no sólo de la eficacia de los procedimientos de recurso instaurados, sino también de las sanciones previstas que, a juicio de la Comisión, deberían ser eficaces y suficientemente disuasivas⁵². En función de las legislaciones, puede tratarse de multas o de otras sanciones, incluida la pena de prisión. En lo referente a las modalidades de reparación, la Comisión estima que su finalidad debería ser la reparación total, tanto en el plano económico como en el profesional, del perjuicio sufrido. Las sanciones de esta índole, que tienen la doble finalidad de sancionar a los responsables y de ejercer un efecto preventivo de disuasión, pueden reforzar la protección contra la discriminación antisindical.

121. *Cláusula de seguridad sindical.* La Comisión ha reconocido que el artículo 2 del Convenio núm. 87 «deja a la práctica y a la reglamentación de cada Estado la tarea de decidir si conviene garantizar a los trabajadores ... el derecho de no adherirse a una organización profesional o, al contrario, de autorizar y, en su caso, regular el uso de cláusulas y prácticas de seguridad sindical»⁵³. La Comisión recuerda que las cláusulas de seguridad sindical tienen por objeto imponer la obligatoriedad de la afiliación sindical o del pago de cotizaciones sindicales, en ocasiones sujetándolas a determinadas condiciones o prohibiendo ciertos tipos de arreglos. Por ejemplo, las cláusulas pueden estipular que el empleador sólo contratará a trabajadores sindicados afiliados a un sindicato determinado, constituyendo una cláusula de exclusividad sindical («closed shop»). En ocasiones, el empleador puede contratar a los trabajadores de su elección, pero las cláusulas obligan a éstos a afiliarse a un sindicato en un plazo determinado («union shop»). Las cláusulas pueden también obligar a los trabajadores no sindicados a pagar al sindicato el importe equivalente a la cotización sindical sin que la afiliación sindical sea una condición para el empleo («agency shop») o bien obligar al empleador a dar preferencia a los trabajadores sindicados a efectos de la contratación u otros fines, de conformidad con el principio de trato preferencial. De acuerdo con los trabajos preparatorios de los Convenios núms. 87 y 98, la Comisión ha considerado que las cláusulas de seguridad sindical son compatibles con las disposiciones del Convenio núm. 87, siempre que no vengan impuestas por la legislación, sino que sean el resultado de negociaciones libres entre las organizaciones de trabajadores y de empleadores. No obstante, la Comisión observa que con cada vez más frecuencia los tribunales supremos nacionales objetan las cláusulas de seguridad sindical⁵⁴, lo cual también está en conformidad con ese Convenio.

122. En relación con las cláusulas de seguridad sindical en el sector público, la Comisión observa que, en 1977, la Comisión del Servicio Público de la Conferencia Internacional del Trabajo hizo suyos los trabajos de la Comisión de Relaciones de Trabajo que precedieron a la adopción del Convenio núm. 98, según la cual ese instrumento no debería de ningún modo interpretarse como una autorización o una prohibición de las cláusulas de seguridad sindical, y estas cuestiones deben resolverse de conformidad con la reglamentación y la práctica nacionales⁵⁵. Por consiguiente, los problemas relacionados con las cláusulas de seguridad sindical en el sector público deberían resolverse a nivel nacional, de acuerdo con la práctica

⁵² Véase, por ejemplo, *Santo Tomé y Príncipe* – CEACR, solicitud directa, 2011.

⁵³ Estudio General de 1994, párr. 100. Véase también CIT, 30.ª reunión, 1947, *Actas*, pág. 554 y CIT, 32.ª reunión, 1949, *Actas*, pág. 450 y Estudio General de 2012, párr. 99.

⁵⁴ Véase, por ejemplo, «amparo directo en revisión núm. 1124/2000», de la Suprema Corte de Justicia de México.

⁵⁵ Conferencia Internacional del Trabajo, 63.ª reunión, 1977, *Actas*, párr. 60.

y el sistema de relaciones laborales de cada país, teniendo también en cuenta el principio expresado en el párrafo anterior.

Protección contra los actos de injerencia

Convenio sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978 (núm. 151)

Artículo 5

1. Las organizaciones de empleados públicos gozarán de completa independencia respecto de las autoridades públicas.

2. Las organizaciones de empleados públicos gozarán de adecuada protección contra todo acto de injerencia de una autoridad pública en su constitución, funcionamiento o administración.

3. Se consideran actos de injerencia a los efectos de este artículo principalmente los destinados a fomentar la constitución de organizaciones de empleados públicos dominadas por la autoridad pública, o a sostener económicamente, o en otra forma, organizaciones de empleados públicos con objeto de colocar estas organizaciones bajo el control de la autoridad pública.

123. Algunas disposiciones legislativas que protegen directa o indirectamente a las organizaciones de empleados públicos contra los actos de injerencia de las autoridades públicas están formuladas de manera genérica, al prever la independencia de esas organizaciones con respecto a las autoridades públicas o bien al reproducir los términos del Convenio. Otras, en cambio, enumeran taxativamente las medidas prohibidas (como por ejemplo la injerencia en la constitución y administración de las organizaciones de empleados públicos; las actividades destinadas a restringir los derechos de los empleados públicos a sindicarse o a controlar sus organizaciones; las presiones a favor de determinadas organizaciones de empleados públicos o en contra de ellas, o los pagos destinados a influir indebidamente en los dirigentes sindicales).

124. Si bien, en la práctica, la Comisión destaca la necesidad de que la legislación prevea expresamente procedimientos de recurso rápidos, acompañados de sanciones eficaces y disuasivas contra los actos de injerencia, las disposiciones expresas en este ámbito son menos frecuentes que las destinadas a proteger a los empleados públicos contra los actos de discriminación antisindical. La Comisión constata que la protección contra los actos de injerencia sigue siendo inexistente o inadecuada en algunos países ⁵⁶. En efecto, ciertos gobiernos tienden a considerar que las organizaciones de empleados públicos tienen suficiente fuerza y están lo bastante desarrolladas como para necesitar protección contra los actos de injerencia o que, gracias a la existencia de un régimen de pluralismo sindical, no se presentan problemas a ese respecto.

125. Respecto al hecho de que el Estado participe en la financiación de las organizaciones de empleados públicos o les conceda ciertas facilidades, la Comisión considera que, si bien no hay ninguna objeción de principio a que el Estado manifieste de esa forma su voluntad de dar a esas organizaciones los medios necesarios para cumplir sus funciones, ello no debería tener como resultado permitirle ejercer un control sobre las organizaciones de empleados públicos ni favorecer a una organización en detrimento de otra. Es esencial que las organizaciones de empleados públicos conserven su independencia para poder defender eficazmente los intereses de sus miembros.

⁵⁶ Véase, por ejemplo, *Botswana* – CEACR, observación, 2012.

126. Los actos de injerencia que pueden vulnerar lo dispuesto en el Convenio revisten formas muy diversas, y sería vano tratar de elaborar una lista exhaustiva⁵⁷. Las quejas de esta índole examinadas por el Comité de Libertad Sindical ilustran las expresiones de los actos de injerencia en la práctica; por ejemplo, en un caso relativo a *Guyana*, el Comité estimó que el hecho de que uno de los miembros del Gobierno sea al mismo tiempo dirigente de un sindicato que representa a diversas categorías de trabajadores al servicio del Estado podría favorecer los actos de injerencia⁵⁸. Por su parte, la Comisión ha tomado nota con preocupación de que la *Proclamación* — Ley de Entidades Benéficas y Asociaciones de *Etiopía* prevé un control permanente y estrecho de las organizaciones establecidas en base a la misma y confiere a las autoridades gubernamentales poderes discrecionales para interferir en el registro, en la administración interna y en la disolución de las organizaciones a las que se aplica, entre los que figuran según parece las organizaciones de funcionarios públicos, incluidos los maestros⁵⁹. En *Burundi*, la Comisión recuerda que, si bien puede admitirse que las organizaciones de base de los funcionarios públicos estén reservadas a esa categoría de trabajadores, esas organizaciones de base deberían poder afiliarse libremente a las federaciones y confederaciones que estimen convenientes, inclusive aquellas que agrupan a organizaciones del sector privado⁶⁰.

127. Una «protección adecuada» contra los actos de injerencia en virtud del Convenio presupone la existencia de procedimientos de recurso rápidos y de sanciones suficientemente disuasorias contra dichos actos⁶¹. Sin embargo, al igual que en los casos de discriminación antisindical, algunas sanciones instituidas por ciertos Estados no se ajustan plenamente a las exigencias de eficacia y disuasión que la Comisión considera necesarios. No obstante, algunos países realizaron en fechas recientes progresos interesantes a este respecto. Por ejemplo, la Comisión tomó nota con interés de la entrada en vigor de la nueva Ley del Trabajo de *Montenegro*⁶², por la que se prevén sanciones pecuniarias más severas contra los actos de injerencia en actividades sindicales, y apreció que en este país se puedan imponer sanciones a la empresa, al Estado y al Estado empleador cuando el Estado no autoriza a los trabajadores a ejercer libremente sus derechos sindicales o no facilita a los sindicatos las condiciones necesarias para el ejercicio de sus derechos.

128. Por último, conviene recordar que en el Convenio núm. 151 no se aborda la cuestión de las relaciones entre los sindicatos y los partidos políticos. Esta cuestión se trató en la Resolución adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en 1952 sobre la independencia del movimiento sindical. En esa ocasión, la Conferencia afirmó que es indispensable preservar en cada país la libertad y la independencia del movimiento sindical, a fin de que este último pueda llevar a cabo su misión económica y social con independencia de los cambios políticos que puedan sobrevenir. Asimismo, consideró que cuando los sindicatos deciden, en conformidad con las leyes y a las costumbres en vigor en sus países respectivos y con la voluntad de sus miembros, establecer relaciones con un partido político o llevar a cabo una acción política conforme

⁵⁷ Por ejemplo, la variedad de actos de injerencia se ilustra en el informe de la Comisión de Encuesta sobre los «derechos sindicales en Belarús» (*Boletín Oficial*, Vol. LXXXVII, 2004, Serie B, pág. 108 y siguientes).

⁵⁸ Comité de Libertad Sindical, 246.º informe, caso núm. 1330 (*Guyana*), párr. 379.

⁵⁹ *Etiopía* – CEACR, Convenio núm. 87, observación, 2012.

⁶⁰ *Burundi* – CEACR, Convenio núm. 87, solicitud directa, 2012.

⁶¹ Véase, por ejemplo, *Santo Tomé y Príncipe* – CEACR, solicitud directa, 2011.

⁶² *Montenegro* – CEACR, solicitud directa, 2011 (Ley del Trabajo (O.G. núm. 49/08)).

a la Constitución para facilitar la consecución de sus objetivos económicos y sociales, estas relaciones o esta acción política no deben ser de tal naturaleza que comprometan la continuidad del movimiento sindical o de sus funciones sociales y económicas, cualesquiera que sean los cambios políticos que puedan sobrevenir en el país. Además, la Conferencia instó a los gobiernos a que, cuando se esfuercen por obtener la colaboración de los sindicatos para la aplicación de su política económica y social, sean conscientes de que el valor de esta colaboración depende, en gran parte, de la libertad y de la independencia del movimiento sindical, considerado como un factor esencial para impulsar el progreso social, y no traten de transformar el movimiento sindical en un instrumento político y utilizarlo para alcanzar sus objetivos políticos. Los gobiernos tampoco deberían inmiscuirse en las funciones normales de un sindicato, tomando como pretexto que éste mantiene relaciones, libremente establecidas, con un partido político.

IV. Facilidades que deberán concederse a los representantes de las organizaciones reconocidas de empleados públicos

Convenio sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978 (núm. 151)

Artículo 6

1. Deberán concederse a los representantes de las organizaciones reconocidas de empleados públicos facilidades apropiadas para permitirles el desempeño rápido y eficaz de sus funciones durante sus horas de trabajo o fuera de ellas.

2. La concesión de tales facilidades no deberá perjudicar el funcionamiento eficaz de la administración o servicio interesado.

3. La naturaleza y el alcance de estas facilidades se determinarán de acuerdo con los métodos mencionados en el artículo 7 del presente Convenio o por cualquier otro medio apropiado.

Introducción

129. Las facilidades a otorgar a los representantes de las organizaciones de empleados públicos para el cumplimiento de sus tareas y actividades sindicales son una consecuencia lógica de las funciones que se reconocen a las organizaciones sindicales en las constituciones nacionales, las legislaciones, los convenios colectivos, los laudos arbitrales o la práctica, a saber, funciones de negociación, de consulta, de cooperación y de control de las normas laborales. Las facilidades concedidas a los representantes de los trabajadores previstas en los instrumentos de la OIT se definieron y promovieron en un primer momento a nivel de la empresa y en lo que respecta a las políticas económicas y sociales, extendiéndose después a la administración pública en su conjunto.

Normas de la OIT

130. Ya en 1944, la Declaración de Filadelfia estableció el principio de la cooperación de empleadores y de trabajadores para mejorar continuamente la eficiencia en la producción, así como la colaboración de trabajadores y empleadores en la preparación y aplicación de medidas sociales y económicas y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva⁶³. A la Declaración siguieron otros instrumentos: el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87), el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98) y, algunos años después, la Recomendación sobre la colaboración en el ámbito de la empresa, 1952 (núm. 94) que en el artículo 1 dispone que: «se deberían tomar medidas apropiadas para promover la consulta y la colaboración entre empleadores y trabajadores en el ámbito de la empresa sobre las cuestiones de interés común que no estén comprendidas dentro del campo de acción de los organismos de negociación colectiva o que normalmente no sean tratadas por otros organismos encargados de determinar las condiciones de empleo»; la Recomendación sobre la consulta (ramas de actividad económica y ámbito nacional), 1960 (núm. 113) que, en el artículo 1, párrafo 1, y en el artículo 5 dispone que: «se deberían adoptar medidas apropiadas a las condiciones nacionales para promover de manera efectiva la consulta y la colaboración, en las ramas

⁶³ Declaración relativa a los fines y objetivos de la Organización Internacional del Trabajo, adoptada por la Conferencia en su 26.ª reunión, Filadelfia, 10 de mayo de 1944, artículo III, e) («Declaración de Filadelfia»).

de actividad económica y en el ámbito nacional, entre las autoridades públicas y las organizaciones de empleadores y de trabajadores, así como entre las propias organizaciones (...)» y que tal consulta y tal colaboración deberían tener como objetivo, en particular, «lograr que las autoridades públicas competentes recaben en forma adecuada las opiniones, el asesoramiento y la asistencia de las organizaciones de empleadores y de trabajadores respecto de cuestiones tales como: i) la preparación y aplicación de la legislación relativa a sus intereses; ii) la creación y funcionamiento de organismos nacionales, tales como los que se ocupan de organización del empleo, formación y readaptación profesionales, protección de los trabajadores, seguridad e higiene en el trabajo, productividad, seguridad y bienestar sociales; y iii) la elaboración y aplicación de planes de desarrollo económico y social»; así como la Recomendación sobre el examen de reclamaciones, 1967 (núm. 130).

131. Más adelante, en 1971, se adoptaron disposiciones complementarias y precisas acerca de los representantes de los trabajadores. Se trata del Convenio sobre los representantes de los trabajadores, 1971 (núm. 135), aplicable a los representantes de los trabajadores en la empresa, y la Recomendación sobre los representantes de los trabajadores, 1971 (núm. 143), que se refieren en particular a la protección y las facilidades que se han de otorgar a los representantes de los trabajadores. En 1974, mediante el Convenio sobre la licencia pagada de estudios, 1974 (núm. 140) se agregó una disposición en el sentido de que «cada Miembro deberá formular y llevar a cabo una política para fomentar, según métodos apropiados a las condiciones y prácticas nacionales, y de ser necesario por etapas, la concesión de licencia pagada de estudios con fines: *a)* de formación profesional a todos los niveles; *b)* de educación general, social o cívica; *c)* de educación sindical» (artículo 2) y «el período de la licencia pagada de estudios deberá asimilarse a un período de trabajo efectivo a efectos de determinar los derechos a prestaciones sociales y otros derechos que se deriven de la relación de empleo con arreglo a lo previsto por la legislación nacional, los contratos colectivos, los laudos arbitrales o cualquier otro método compatible con la práctica nacional» (artículo 11).

132. De forma gradual, se fue haciendo evidente que los principios establecidos en virtud de los instrumentos mencionados también resultaban válidos en el ámbito de la administración pública. Así, en 1978, mediante el Convenio núm. 151 y la Recomendación núm. 159 sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, se hicieron extensivas a los representantes de los trabajadores del sector público ciertas facilidades y protecciones que hasta entonces sólo se reconocían en el marco de las empresas.

El concepto de representante de organizaciones de empleados públicos

133. El artículo 6 del Convenio núm. 151 dispone que deberán concederse facilidades a los «representantes de las organizaciones reconocidas de empleados públicos». El artículo 3, párrafo 1, del Convenio sobre la negociación colectiva, 1981 (núm. 154), prevé que cuando la ley o la práctica nacionales reconozcan la existencia de representantes de los trabajadores que respondan a la definición del artículo 3, *b)* del Convenio sobre los representantes de los trabajadores, 1971 (núm. 135), la ley o la práctica nacionales podrán determinar hasta qué punto la expresión «negociación colectiva» se extiende igualmente, a los fines del presente Convenio, a las negociaciones con dichos representantes. No obstante, deberán adoptarse, si fuese necesario, medidas apropiadas para garantizar que la existencia de estos representantes no se utilice en menoscabo de la posición de las organizaciones de trabajadores interesadas. El artículo 3

del Convenio núm. 135 establece que la expresión «representantes de los trabajadores» comprende las personas reconocidas como tales en virtud de la legislación o la práctica nacionales, ya se trate: *a)* de representantes sindicales, es decir, representantes nombrados o elegidos por los sindicatos o por los afiliados a ellos; o *b)* de representantes electos, es decir, representantes libremente elegidos por los trabajadores de la empresa, de conformidad con las disposiciones de la legislación nacional o de los contratos colectivos, y cuyas funciones no se extiendan a actividades que sean reconocidas en el país como prerrogativas exclusivas de los sindicatos. Se trata, por consiguiente, de determinar si las facilidades que se han de otorgar a los representantes de las organizaciones de empleados públicos según lo previsto en el artículo 6 del Convenio núm. 151 se aplican de igual modo a los representantes elegidos por los empleados de instituciones públicas (delegados del personal, comités de empresa) cuando un Estado ha ratificado los Convenios núms. 151 y 154. A este respecto, habida cuenta de que el Convenio núm. 154 permite que la ley o la práctica nacionales confieran funciones de negociación a los representantes elegidos por los trabajadores (conforme al artículo 3, párrafo 2, del Convenio núm. 154), la Comisión estima que la expresión «representantes de las organizaciones reconocidas de empleados públicos» recogida en el artículo 6 del Convenio núm. 151 comprende tanto a los representantes sindicales (designados o elegidos) como a los representantes electos por el conjunto de los trabajadores concernidos, si la legislación o la práctica nacionales lo autorizan⁶⁴; de lo contrario, habría incoherencia entre los Convenios núms. 151 y 154 en lo que respecta a la negociación colectiva en el marco de la administración pública. La Comisión señala también que cuando en la legislación se prevé elecciones de representantes entre la totalidad de los trabajadores, los representantes sindicales deberían tener la posibilidad de presentarse como candidatos. En *España*, por ejemplo, los candidatos a las elecciones pueden ser trabajadores o empleados públicos o bien representantes sindicales; en este país, la representatividad de las organizaciones sindicales se determina mediante este tipo de elecciones. La representatividad será tratada más adelante en la parte II, capítulo VII, párrafo 279 y siguientes. En otros países, como por ejemplo en *Bélgica*, sólo los representantes sindicales pueden presentarse como candidatos a tales elecciones. La Comisión estima que ambos sistemas son compatibles con el Convenio núm. 151.

Funciones de las organizaciones de trabajadores y de los representantes de los trabajadores

134. El objetivo de las organizaciones de trabajadores es promover los intereses económicos y sociales de sus miembros. Para ello, estas organizaciones deben ocuparse en particular de negociar colectivamente las condiciones de empleo, participar en órganos paritarios en materia económica y social, tomar parte en consultas bipartitas o tripartitas, vigilar la aplicación de la legislación laboral mediante quejas y acciones interpuestas ante las autoridades administrativas y judiciales, garantizar el respeto de la legislación y de los acuerdos colectivos o representar los intereses individuales de sus miembros ante las autoridades administrativas o judiciales (conciliación, mediación,

⁶⁴ Por otra parte, es interesante señalar también la consonancia en este sentido con la *Directiva 2002/14/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2002, por la que se establece un marco general relativo a la información y a la consulta de los trabajadores en la Comunidad Europea*, que en términos amplios define a los representantes de los trabajadores como «los representantes de los trabajadores con arreglo a lo dispuesto en las legislaciones y/o prácticas nacionales». De hecho, en el párrafo 16 de los considerandos se especifica que «la presente Directiva no afecta a los sistemas que prevén medios de participación directa de los trabajadores, siempre que éstos tengan en todo caso la posibilidad de ejercer el derecho a la información y a la consulta a través de sus representantes».

arbitraje, inspección del trabajo, comisiones, tribunales)⁶⁵. En algunos países, también se requiere que los representantes de los trabajadores se integren a los consejos de administración de empresas públicas o de grandes empresas. A estos fines, se suelen otorgar facilidades a estas organizaciones, ya sea por vía legislativa o mediante acuerdo colectivo. Las facilidades concedidas directamente a los representantes de los trabajadores y de los empleados públicos a menudo se complementan con otras medidas y facilidades ofrecidas a las organizaciones sindicales en general por vía legislativa; se trata, por ejemplo, de subvenciones, que pueden destinarse, entre otras cosas, a las actividades que realicen los representantes sindicales (viajes, dietas, estudios, etc.), o de exenciones de impuestos⁶⁶. Estas organizaciones también pueden adoptar medidas sociales en apoyo de sus miembros, como subsidios para la vivienda, fondo de ahorro, seguros, mecanismos de préstamos, asistencia jurídica, etc.⁶⁷. En la *Argentina*, y en *Francia* por ejemplo, las organizaciones sindicales desempeñan funciones en materia de seguridad social. A fin de facilitar la aplicación de tales medidas o programas, las autoridades otorgan en ocasiones apoyos o subvenciones.

135. Aunque la mayor parte de las facilidades previstas en el Convenio núm. 151 guardan una relación directa con las tareas y funciones de los representantes de los trabajadores, el otorgamiento de facilidades a las organizaciones también forma parte de los objetivos del Convenio y en los instrumentos de la OIT se mencionan algunas de esas facilidades de manera expresa (por ejemplo, la recaudación de las cotizaciones de afiliación sindical).

⁶⁵ Véase, por ejemplo, *Lituania* – el art. 22 del Código del Trabajo establece con claridad que los representantes de los trabajadores tienen las prerrogativas sindicales siguientes: 1) concertar convenios colectivos y vigilar su aplicación; 2) presentar propuestas al empleador acerca de la organización del trabajo en la empresa; 3) organizar huelgas y otras medidas legítimas; 4) presentar propuestas al Estado al igual que a los municipios; 5) ejercer la supervisión y el control de la aplicación de la legislación laboral; 6) proteger los derechos de los trabajadores cuando se producen cambios organizativos en la empresa; 7) recibir información de los empleadores sobre su situación social y económica y planificar los cambios que podrían afectar a los puestos de trabajo; y 8) impugnar ante los tribunales las decisiones de los empleadores y supervisar la aplicación por parte del empleador de las leyes sociales y económicas, de los convenios colectivos de trabajo y de cualquier otro convenio que repercuta en los derechos de los trabajadores.

⁶⁶ Véase, por ejemplo, *Argentina* – en el art. 39 de la Ley sobre las Asociaciones Sindicales está prevista la exención de impuestos para las organizaciones de trabajadores con «personería gremial»; *Egipto* – la Ley sobre los Sindicatos de Trabajadores dispone que los juicios penales entablados por las organizaciones sindicales o por alguno de sus miembros en relación con la aplicación de las disposiciones de esta ley están exentos del pago de costas judiciales y timbres fiscales en todas las etapas del procedimiento y que las organizaciones sindicales gozan de las siguientes ventajas: a) reducción del 75 por ciento de las facturas de electricidad, agua y teléfono; b) reducción del 50 por ciento de las tarifas de transporte en los medios de transporte interno que sean propiedad del Estado, de las unidades de administración local o del sector público; c) reducción del 50 por ciento de las tarifas en los buques propiedad del Estado, de los organismos públicos o de las unidades del sector público otorgada a los miembros de la organización sindical que deben trasladarse al extranjero en cumplimiento de una misión sindical, o para participar en congresos internacionales o árabes, en cursos de formación o sesiones culturales; d) reducción del 50 por ciento de las tarifas de publicación de los avisos previstos en la ley en los diarios dirigidos por las empresas del ramo; y e) exoneración total del pago de gastos de publicación en el *Boletín Oficial* de los materiales previstos en la ley; y *República de Moldova* – el art. 28 de la Ley de Sindicatos dispone que los sindicatos tienen derecho a privilegios fiscales y el art. 35 dispone que el empleador deberá reembolsar a los sindicatos una suma equivalente al 0,15 por ciento de la masa salarial para los fines previstos en el convenio colectivo.

⁶⁷ Véase, por ejemplo, *República de Moldova* – el art. 35 de la ley dispone que los edificios, locales, equipo y otros objetos culturales y sociales, campamentos de vacaciones para niños y adolescentes y lugares al aire libre que pertenecen a la empresa o que ésta arrienda, deberían ser puestos a disposición del sindicato, de manera gratuita, para que pueda organizar actos y actividades culturales o deportivas que mejoren la salud de los trabajadores y de sus familias, con arreglo a lo previsto en el convenio colectivo.

Métodos de aplicación del Convenio

136. El artículo 6 del Convenio núm. 151 dispone que «deberán concederse a los representantes de las organizaciones reconocidas de empleados públicos facilidades apropiadas para permitirles el desempeño rápido y eficaz de sus funciones durante sus horas de trabajo o fuera de ellas». En el párrafo 2 del mismo artículo se especifica que «la concesión de tales facilidades no deberá perjudicar el funcionamiento eficaz de la administración o servicio interesado». Por último, en el párrafo 3 se indica que, a fin de que las normas tengan la flexibilidad necesaria, «la naturaleza y el alcance de estas facilidades se determinarán de acuerdo con los métodos mencionados en el artículo 7 del presente Convenio o por cualquier otro medio apropiado». El artículo 7 del Convenio núm. 151 establece lo siguiente: «Deberán adoptarse, de ser necesario, medidas adecuadas a las condiciones nacionales para estimular y fomentar el pleno desarrollo y utilización de procedimientos de negociación entre las autoridades públicas competentes y las organizaciones de empleados públicos acerca de las condiciones de empleo, o de cualesquiera otros métodos que permitan a los representantes de los empleados públicos participar en la determinación de dichas condiciones».

137. De este modo, la naturaleza y alcance de las facilidades reconocidas a las organizaciones de empleados públicos se determinan por medio de la legislación, los acuerdos colectivos, la consulta y los fallos arbitrales o, de manera más general, mediante procedimientos que permiten la negociación de las condiciones de empleo o por cualquier otro método para determinar dichas condiciones. La intervención legislativa directa es a menudo el principal método de aplicación del Convenio a nivel nacional (adopción de leyes que rigen las relaciones laborales y la carrera administrativa, de códigos de trabajo, etc.⁶⁸), en el entendido de que, como paso previo a la adopción de leyes, conviene celebrar consultas tripartitas.

138. La ley establece normalmente un mínimo de facilidades obligatorias incorporadas en un marco general que puede completarse por medio de acuerdos colectivos y adaptarse al tamaño de la empresa o institución pública. La Comisión subraya que cuando un Estado opta por aplicar el Convenio exclusivamente por medio de acuerdos colectivos, éstos deben asegurar en la práctica un número sustancial de facilidades al igual que una cobertura bastante importante tanto a nivel de las empresas e instituciones públicas como a nivel de los representantes de los trabajadores y empleados públicos⁶⁹. En todos los casos, la Comisión recuerda la importancia que atribuye al deber de

⁶⁸ Es interesante hacer notar que *Estonia* adoptó la Ley sobre los Representantes de los Trabajadores que reglamenta en forma directa las bases jurídicas de las actividades de los representantes de los trabajadores y que completa la Ley de Sindicatos y la Ley sobre los Contratos de Trabajo.

⁶⁹ Véase, por ejemplo, *Antigua y Barbuda* – CEACR, Convenio núm. 151, solicitud directa, 2010. La Comisión tomó nota de los diferentes convenios colectivos comunicados por el Gobierno y observó que en ellos se mencionaban ciertas facilidades, por ejemplo, el cobro de cotizaciones sindicales, el acceso a la dirección y al lugar de trabajo; *El Salvador* – CEACR, Convenio núm. 151, observación, 2010. La Comisión tomó nota de que, según la información facilitada por el Gobierno, se habían registrado varios convenios colectivos en el sector público en los que estaban previstas en particular las licencias sindicales, las contribuciones para instalaciones sociales, culturales, artísticas y deportivas y el otorgamiento de un local sindical. La Comisión invitó al Gobierno a que examinara con los interlocutores sociales la manera de promover, sobre una base más amplia, las facilidades que se concederían a los representantes de los trabajadores. En sus memorias presentadas en virtud del art. 19 de la Constitución, los Gobiernos del *Canadá*, *Costa Rica* y *Finlandia* indican que los convenios colectivos del sector público son por lo común muy complejos. En ellos se puede reconocer, por ejemplo, el derecho a utilizar ciertos locales del empleador, el derecho a colocar avisos dirigidos a los trabajadores, el derecho a obtener información del empleador relacionada con la aplicación del convenio colectivo; un régimen por el que se libera según modalidades diversas a los trabajadores para que se dediquen temporalmente a las actividades del sindicato; y la percepción automática por el empleador de las cotizaciones sindicales y su entrega a la asociación acreditada.

negociar de buena fe — también en lo referente a las facilidades destinadas a los representantes de las organizaciones de empleados públicos — para favorecer el desarrollo armonioso de las relaciones laborales.

Facilidades concedidas a los representantes de los trabajadores: referencia a la Recomendación núm. 143

139. El párrafo 4 de la Recomendación sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978 (núm. 159) establece que «se debería tener en cuenta la Recomendación sobre los representantes de los trabajadores, 1971» (núm. 143) al determinar la naturaleza y alcance de las facilidades.

140. Es útil, por consiguiente, reproducir aquí la parte IV de la Recomendación sobre los representantes de los trabajadores, 1971 (núm. 143).

Recomendación sobre los representantes de los trabajadores, 1971 (núm. 143)

IV. Facilidades que habrán de otorgarse a los representantes de los trabajadores

9. 1) Deberían otorgarse en la empresa a los representantes de los trabajadores las facilidades apropiadas para permitirles el desempeño rápido y eficaz de sus funciones.

2) A este respecto deberían tenerse en cuenta las características del sistema de relaciones obrero-patronales del país y las necesidades, importancia y posibilidades de la empresa interesada.

3) La concesión de dichas facilidades no debería perjudicar el funcionamiento eficaz de la empresa interesada.

10. 1) Los representantes de los trabajadores en la empresa deberían disfrutar, sin pérdida de salario ni de prestaciones u otras ventajas sociales, del **tiempo libre necesario para desempeñar las tareas de representación en la empresa**.

2) En ausencia de disposiciones adecuadas, podría exigirse al representante de los trabajadores la obtención de un **permiso de su supervisor inmediato** o de otro representante apropiado de la dirección nombrado a estos efectos antes de tomar tiempo libre durante las horas de trabajo, **no debiendo ser negado dicho permiso sino por motivo justo**.

3) Podrían fijarse límites razonables al tiempo libre que se conceda a los representantes de los trabajadores en virtud de lo dispuesto en el subpárrafo 1) anterior.

11. 1) A fin de que los representantes de los trabajadores puedan desempeñar eficazmente sus funciones, deberían disfrutar del **tiempo libre necesario para asistir a reuniones, cursos de formación, seminarios, congresos y conferencias sindicales**.

2) El **tiempo libre** previsto en el subpárrafo 1) anterior debería ser otorgado **sin pérdida de salario ni de prestaciones u otras ventajas sociales**, quedando entendido que la cuestión de determinar a quién corresponderían las cargas resultantes debería determinarse por los métodos de aplicación a que se refiere el párrafo 1 de la presente Recomendación.

12. Los representantes de los trabajadores en la empresa deberían ser autorizados a **entrar en todos los lugares de trabajo** en la empresa, cuando ello fuera necesario, para permitirles desempeñar sus funciones de representación.

13. Los representantes de los trabajadores deberían tener la posibilidad de **entrar en comunicación, sin dilación indebida, con la dirección de la empresa** y con los representantes de ésta autorizados para tomar decisiones, en la medida necesaria para el desempeño eficaz de sus funciones.

14. Cuando no existan otros arreglos para la **recaudación de las cotizaciones sindicales**, se debería permitir que los representantes de los trabajadores, autorizados a ello por el sindicato, cobren periódicamente las cotizaciones sindicales en los locales de la empresa.

15. 1) Se debería autorizar a los representantes de los trabajadores que actúen en nombre de un sindicato a que **coloquen avisos sindicales en los locales de la empresa en lugar o lugares** fijados de acuerdo con la dirección y a los que los trabajadores tengan fácil acceso.

2) La dirección debería permitir a los representantes de los trabajadores que actúen en nombre de un sindicato que **distribuyan boletines, folletos, publicaciones y otros documentos del sindicato entre los trabajadores de la empresa**.

3) Los avisos y documentos a que se hace referencia en este párrafo deberían relacionarse con las actividades sindicales normales, y su colocación y distribución no deberían perjudicar el normal funcionamiento de la empresa ni el buen aspecto de los locales.

4) Los representantes de los trabajadores que sean representantes electos en el sentido del apartado b) del párrafo 2 de la presente Recomendación deberían gozar de facilidades similares compatibles con sus funciones.

16. La empresa debería poner a disposición de los representantes de los trabajadores, en las condiciones y en la medida que podrían determinarse por los métodos de aplicación a que se refiere el párrafo 1 de la presente Recomendación, **las facilidades materiales y la información que sean necesarias para el ejercicio de sus funciones**.

17. 1) Los **representantes sindicales que no trabajen en la empresa**, pero cuyo sindicato tenga afiliados empleados en ella, deberían ser autorizados a **entrar en la empresa**.

2) La determinación de las condiciones para dicha entrada en la empresa debería dejarse a los métodos de aplicación a que se refieren los párrafos 1 y 3 de la presente Recomendación.

141. Como se desprende de los trabajos preparatorios de esta Recomendación, la Comisión de Representantes de los Trabajadores en la Empresa procuró tener en cuenta la diversidad de los sistemas de relaciones de trabajo, las funciones de los representantes de los trabajadores en la empresa y las necesidades de las empresas. Hizo lo posible asimismo por lograr que los instrumentos tuvieran la flexibilidad necesaria estableciendo al mismo tiempo disposiciones precisas sobre la protección que debía otorgarse ⁷⁰.

Naturaleza, número e importancia de las facilidades

142. En su interpretación del artículo 6 del Convenio núm. 151, la Comisión siempre consideró que las facilidades mencionadas en la Recomendación núm. 143 no eran las únicas posibles pero que había que conceder varias facilidades. De hecho, el artículo 6 del Convenio núm. 151 dispone que deberán concederse a los representantes de las organizaciones reconocidas de empleados públicos «facilidades apropiadas». La Comisión estima que, de conformidad con los objetivos del Convenio, deberían concederse varias facilidades por medio de la legislación o en la práctica y que habría que incluir al menos una o dos entre las más importantes. Considera a este respecto que la simple concesión de un lugar para la colocación de avisos y el reconocimiento del derecho a difundir boletines sindicales, por ejemplo, no bastarían para cumplir con las exigencias y los objetivos del Convenio.

⁷⁰ Véase *Actas* (Convenio núm. 135), Conferencia Internacional del Trabajo, 56.ª reunión, Ginebra, 1971.

143. La Comisión ha pedido que se concedan facilidades suplementarias cuando ha considerado que las otorgadas son insuficientes ⁷¹.

144. Antes de desarrollar lo que precede, la Comisión estima que conviene citar algunos ejemplos de facilidades concedidas por las legislaciones nacionales a los representantes de las organizaciones reconocidas de empleados públicos: *Argentina* – la Ley sobre Asociaciones Sindicales impone a los empleadores la obligación de proporcionar un lugar de reunión, reunirse periódicamente con los representantes de los trabajadores y concederles tiempo libre (crédito de horas mensuales) para el ejercicio de sus funciones. *Azerbaiyán* – la Ley de Sindicatos garantiza la concesión de tiempo libre a los representantes sindicales e impone a los empleadores la obligación de proporcionar equipo y locales a los sindicatos. *Belarús* – la Ley de Sindicatos dispone que el empleador deberá proporcionar equipo, un local y medios de transporte y de comunicación a los representantes de los trabajadores y garantizarles acceso a la empresa y el derecho a la información necesaria para el ejercicio de sus funciones; el Código del Trabajo les garantiza el tiempo libre necesario para el ejercicio de algunas de sus funciones (participación en conferencias y en la negociación colectiva). *Belice* – la Ley sobre las Organizaciones de Trabajadores y de Empleadores (registro, reconocimiento y estatuto) dispone que un empleador no podrá negar el acceso de un representante de los trabajadores a la empresa. En el reglamento para empleados del gobierno se establece que el empleador deberá conceder tiempo libre a los representantes de los trabajadores para discutir temas objeto de quejas o reivindicaciones. *Côte d'Ivoire* – conforme a lo previsto en los artículos 18 y 19 del decreto núm. 96-207, de 7 de marzo de 1996, relativo a los delegados del personal y a los delegados sindicales, los representantes de las organizaciones sindicales disponen de un máximo de quince horas al mes para el ejercicio de sus actividades sindicales. Cuentan además con un local para reunirse; el artículo 21 del decreto impone al empleador la obligación de recibir en forma colectiva a los representantes de los trabajadores por lo menos una vez al mes y, en caso de urgencia, cuando los representantes lo soliciten. *España* – en la Ley Orgánica de Libertad Sindical está previsto el derecho de realizar reuniones durante las horas de trabajo, con autorización del empleador, por un máximo de treinta y seis horas al año, el derecho al tiempo libre sin pérdida de salario, el acceso a los lugares de trabajo, el derecho a un local, así como a medios materiales como tableros de avisos en las instituciones con más de 250 funcionarios. *Finlandia* – la legislación obliga al empleador a poner a disposición de los sindicatos un local que puedan utilizar durante los descansos y fuera de las horas de trabajo, y los representantes de los trabajadores deberán disfrutar de tiempo libre, sin pérdida de salario, para el ejercicio de sus funciones y la negociación colectiva. *Gabón* – la legislación prevé que el Gobierno podrá conceder autorizaciones temporales de ausencia, poner locales a disposición de las centrales sindicales más representativas y otorgarles subvenciones anuales. *Hungría* – la Ley sobre el Estatuto de los Funcionarios Públicos dispone que el empleador deberá proporcionar tiempo libre a los representantes de los trabajadores; prevé asimismo que dichos representantes tienen derecho a la información y la posibilidad de utilizar los locales del empleador con fines sindicales. *Italia* – en la ley está previsto el derecho de reunión, el derecho al referéndum, el derecho a vacaciones pagadas y sin goce de sueldo, el derecho a colocar avisos, el derecho a cobrar cotizaciones sindicales, el derecho a disponer de un local apropiado para el ejercicio de las funciones sindicales previstas en la ley. *Lituania* – la Ley de Sindicatos establece que los organismos públicos deben proporcionar información sobre

⁷¹ Véase, por ejemplo, *Chile* – CEACR, Convenio núm. 135, solicitud directa, 2003. El Gobierno se había limitado a señalar que los dirigentes sindicales tenían derecho al tiempo libre necesario para el ejercicio de sus funciones. La Comisión le pidió que especificara si se concedían otras facilidades.

las cuestiones vinculadas al empleo y sobre las cuestiones económicas y sociales necesarias para las actividades de las organizaciones sindicales y de empleados públicos, y que dicha información deberá proporcionarse dentro del plazo fijado por la legislación; la ley dispone además que los organismos públicos podrán prestar asistencia a las organizaciones sindicales para llevar a cabo investigaciones en torno a cuestiones sociales o de otra índole y que las organizaciones de trabajadores tienen derecho a velar por el respeto y la aplicación de la Ley del Trabajo por parte del empleador y a presentar una demanda en contra de quienes la quebranten; con objeto de desempeñar esta función, los representantes autorizados de los trabajadores podrán tener acceso a la empresa y a la documentación relativa a las condiciones de trabajo así como a las condiciones económicas y sociales que afectan a los miembros de la organización. *Luxemburgo* – el Estatuto General de los Funcionarios Públicos dispone que la representación del personal, organizada en el seno de una administración, tiene autorización para reunirse doce veces al año durante un máximo de cuatro horas en cada ocasión, en un local apropiado que la dirección de la administración ha de poner a su disposición; además, la representación del personal tiene derecho a colocar las comunicaciones relacionadas directamente con la misión que les reconoce la ley y destinadas al personal que representa en los lugares que la dirección de la administración haya reservado para tal efecto. *Mali* – la legislación concede una licencia por interés público que cubre las interrupciones de servicios justificadas, entre otras razones, por la participación autorizada en una manifestación oficial de carácter nacional o internacional y la participación a tiempo completo en un seminario de formación política o sindical; sin embargo, la duración de la licencia no podrá sobrepasar un período de tres meses con remuneración salarial completa. *Mauricio* – la Ley sobre las Relaciones Laborales dispone que deberá otorgarse a los representantes de los trabajadores tiempo libre para que ejerzan sus funciones, habida cuenta de las exigencias del servicio y sin perjudicar su funcionamiento; la naturaleza y la duración del tiempo libre así como las condiciones para otorgarlo deberán ser objeto de negociación entre las partes, según el tamaño de la organización y de su volumen de actividades y dependiendo de que los representantes estén afiliados o no a una federación o confederación. *Namibia* – la Ley del Trabajo dispone que un empleador, por un lado, no puede impedir a un representante sindical el acceso a la empresa durante las horas de trabajo con objeto de procurar la afiliación de nuevos miembros y de ejercer las funciones que le corresponden conforme a la ley o a un convenio colectivo, ni fuera de ese horario para reunirse con los miembros del sindicato y, por otra parte, que el empleador deberá deducir las cotizaciones sindicales según lo previsto en la ley. *Polonia* – la legislación establece el derecho de los representantes de los trabajadores a la información y a la consulta, la concesión del tiempo libre necesario, sin pérdida de salario, para que puedan desempeñar sus funciones y la puesta a disposición de locales y medios materiales por el empleador. *Portugal* – la legislación prevé el otorgamiento de tiempo libre, sin pérdida de salario, a los representantes de los trabajadores (cuatro días al mes como mínimo cuando se trata de empleados de organizaciones públicas reconocidas), el derecho a un local, el derecho a realizar reuniones fuera del horario laboral en el lugar de trabajo, o durante las horas de trabajo hasta un máximo de quince horas al año, el derecho a un tablero de avisos, el derecho a distribuir boletines de información, etc., y el derecho a la recaudación de cotizaciones sindicales. *República de Moldova* – la Ley de Sindicatos contiene una lista de las facilidades que el empleador deberá conceder de manera gratuita a los sindicatos para que puedan ejercer sus funciones eficazmente: locales (incluido el material de oficina, la calefacción, la electricidad, el mantenimiento y la seguridad necesarios para su utilización); medios de transporte y comunicación y la deducción de las cotizaciones sindicales en nómina; las autoridades públicas y el empleador no podrán impedir el acceso de los representantes de

los trabajadores a la empresa; estos representantes tienen derecho a cuatro horas libres por semana, con goce de sueldo, para el desempeño de sus funciones y al tiempo necesario para participar en reuniones sindicales, actividades de formación, seminarios, congresos y conferencias. *República Checa* – en el Código del Trabajo está previsto que el empleador deberá conceder tiempo libre, sin pérdida de salario, a los representantes sindicales para que puedan cumplir sus funciones y asistir a reuniones, conferencias, etc. El empleador también deberá proporcionar gratuitamente a las organizaciones de trabajadores locales equipados y sufragar los gastos de su mantenimiento, etc. *Reino Unido* – la Ley (consolidada) de Sindicatos y Relaciones Laborales de 1992 impone a los empleadores la obligación de aplicar medidas que permitan a los representantes de los trabajadores desempeñar sus funciones, y establece la duración mínima del tiempo libre que se les deberá conceder. *San Martín* – la legislación dispone que los delegados sindicales podrán participar en reuniones y promover las iniciativas que consideren apropiadas. Tienen derecho a ausentarse de su trabajo a fin de desempeñar sus funciones sindicales hasta por 12 días al año, sin que ello entrañe pérdida de salario. *Santo Tomé y Príncipe* – la ley sindical núm. 5/92, de 28 de mayo de 1992, dispone que, para el ejercicio de las competencias que les confieren los estatutos de la organización sindical, los delegados sindicales habrán de disponer de los derechos y facilidades siguientes: *a)* la utilización de un local dentro de la empresa adaptado al ejercicio de sus actividades; *b)* la libre circulación en los locales de trabajo que ocupan los trabajadores afiliados al sindicato; *c)* la conservación, en lugares apropiados de la empresa, de documentos referentes a la vida de la organización sindical, a las actividades del sindicato y a los intereses sociales y laborales de los trabajadores; y *d)* el derecho a convocar, anunciar y conducir las reuniones sindicales. *Serbia* – la Ley del Trabajo dispone que el empleador deberá proporcionar información pertinente al sindicato y que los representantes tienen derecho a disponer de tiempo libre para desempeñar sus funciones y asistir a reuniones, conferencias o congresos (la duración del tiempo libre concedido depende del tamaño de la institución pública); en la ley también está prevista la posibilidad de que se encarguen de una oficina de atención sindical, sin pérdida de salario. *Túnez* – el Reglamento General de los Funcionarios Públicos dispone que se podrá conceder una licencia sindical, con sueldo íntegro, a los representantes sindicales cuando realicen su congreso, que un funcionario al que se encomiende una misión sindical permanente podrá obtener una adscripción de su organización y que los empleados públicos con una responsabilidad sindical podrán obtener una licencia temporal. *Zambia* – la legislación dispone que los representantes de las organizaciones de empleados públicos disfruten del derecho a disponer de tiempo libre (fuera de las horas de trabajo o en ese horario, con el acuerdo del empleador), así como del derecho a realizar reuniones fuera del horario laboral o en horas de trabajo con el acuerdo del empleador a fin de garantizar la seguridad en el lugar de trabajo.

Recaudación de las cotizaciones sindicales, tiempo libre sin pérdida de salario ni de ventajas sociales, acceso sin dilación a la dirección y acceso al lugar de trabajo

145. Entre todas las facilidades que pueden concederse a los representantes de los trabajadores, hay algunas que por su naturaleza revisten mayor importancia que otras. La Comisión considera, por ejemplo, que la recaudación de las cotizaciones sindicales (por ejemplo, a través de deducciones en nómina o de otros medios), el otorgamiento de tiempo libre sin pérdida de salario ni de prestaciones y de ventajas sociales para que los

representantes puedan ejercer sus funciones, el acceso sin dilación a la dirección y el acceso al lugar de trabajo son facilidades de particular importancia no sólo a nivel de la institución pública, sino también a nivel sectorial o nacional. Mientras mayor sea el tamaño de la empresa o de la institución pública, mayor será la necesidad de velar por que se otorguen las facilidades apropiadas.

146. Según el país de que se trate, los representantes de los trabajadores ejercen sus funciones fuera de las horas de trabajo, durante una parte de ese horario o incluso todo el tiempo, en cuyo caso son dirigentes sindicales a tiempo completo, lo cual es una práctica útil. Huelga decir que las responsabilidades de los representantes de los trabajadores ocupan tiempo y que, por lo tanto, pueden interferir con las horas de trabajo que normalmente cumplen esos representantes. El otorgamiento a los representantes de las organizaciones de empleados públicos de facilidades como el tiempo libre sin pérdida de salario puede contribuir al respeto de las normas aplicables a las instituciones públicas y al diálogo con el empleador, así como a la creación de un entorno apropiado y al buen funcionamiento de la administración o el servicio de que se trata.

147. Cuando en la legislación nacional no esté previsto el pago de salario a los representantes, sean o no dirigentes sindicales a tiempo completo, la cuestión de determinar a quién corresponde asumir la carga financiera deberá ser objeto de negociaciones libres y voluntarias entre las partes⁷².

148. Además, es indispensable que los representantes de los trabajadores dispongan de acceso al lugar de trabajo, de acceso sin dilación injustificada al empleador, así como a la información y la consulta con la suficiente antelación⁷³. Esto permite prevenir los conflictos y promover relaciones de trabajo eficaces y dinámicas.

149. Por último, en un número importante de países, la legislación prevé la posibilidad de retener las cotizaciones sindicales en la nómina, lo que permite una gestión adecuada de las finanzas de las organizaciones. El procedimiento que se debe seguir y las cuotas mínimas de los afiliados suelen ser objeto de negociación entre las partes. La exigencia de que los trabajadores hagan constar por escrito su afiliación sindical como condición previa para el descuento de las cuotas sindicales en nómina no vulnera la libertad sindical⁷⁴. En ciertos países (por ejemplo, Francia), las cotizaciones sindicales pueden ser deducidas de los impuestos.

⁷² Véase *Actas* (Convenio núm. 135), *supra*: Los miembros trabajadores señalaron, y así lo entendió la Comisión de Representantes de los Trabajadores en la Empresa, «que su propuesta de ninguna manera especificaba que las remuneraciones y beneficios de los representantes de los trabajadores hubieran de ser financiadas por el empleador». Además, a este respecto, el Comité de Libertad Sindical ha sugerido, en un caso relativo a la República de Corea, la posibilidad de negociar la cuestión del pago de créditos-hora y licencias sindicales.

⁷³ A tales efectos, conviene hacer notar que la *Directiva 2002/14/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2002, por la que se establece un marco general relativo a la información y a la consulta de los trabajadores en la Comunidad Europea*, dispone que la información y la consulta de los trabajadores tienen que ver con tres ámbitos relacionados con la empresa: la evolución y la naturaleza económica, financiera y estratégica; la estructura y la evolución previsible del empleo y de las medidas resultantes; las decisiones que pueden acarrear modificaciones sustanciales de la organización del trabajo y de las relaciones contractuales. La información se facilitará en un momento, de una manera y con un contenido apropiados, de tal modo que, en particular, permita a los representantes de los trabajadores proceder a un examen adecuado y preparar, en su caso, la consulta. La consulta se efectuará en un momento, de una manera y con un contenido apropiados; al nivel pertinente de dirección y de representación, en función del tema tratado; con arreglo a las informaciones proporcionadas por el empresario, y al dictamen que los representantes de los trabajadores tienen derecho a formular; de tal modo que permita a los representantes de los trabajadores reunirse con el empresario y obtener una respuesta justificada a su eventual dictamen; con el fin de llegar a un acuerdo sobre las decisiones que se encuentren dentro de las potestades del empresario (arts. 4 y 5).

⁷⁴ Véase, por ejemplo: 304.º informe del Comité de Libertad Sindical, caso núm. 1832 (*Argentina*), párr. 36.

150. A la luz de los objetivos del Convenio, la Comisión subraya que debe prestarse particular consideración a las facilidades mencionadas en esta parte.

Facilidades materiales

151. En el párrafo 16 de la Recomendación núm. 143 se indica que «la empresa debería poner a disposición de los representantes de los trabajadores, en las condiciones y en la medida que podrían determinarse por los métodos de aplicación a que se refiere el párrafo 1 de la presente Recomendación, las facilidades materiales y la información que sean necesarias para el ejercicio de sus funciones». En la sección «Naturaleza, número e importancia de las facilidades» (*supra*), se ha descrito ya un número importante de facilidades materiales mencionadas en las legislaciones nacionales pertinentes. La Comisión estima que es útil resumirlas: disponibilidad de un local, con o sin mobiliario, material de oficina (teléfono, teléfono celular para los dirigentes sindicales, fax, fotocopidora, computadora, dirección postal, correo electrónico, sitio web en Intranet, etc.), un lugar de almacenamiento, un lugar para la colocación de avisos ⁷⁵ y medios de transporte o el pago de los gastos de viaje.

152. La facilitación de locales brinda la posibilidad de recibir a los afiliados o a los trabajadores y debería realizarse de una manera que asegure que puedan reunirse en total confidencialidad y que permita archivar los documentos de manera confidencial. Huelga decir que la concesión de los locales implica el derecho a su inviolabilidad y el derecho a disponer plenamente de la totalidad de los bienes muebles (comprendidos en la libertad de gestión de las organizaciones prevista en el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87)), así como el derecho a la confidencialidad del correo (tanto en papel como en formato electrónico). En este contexto, conviene recordar que el derecho de las organizaciones de empleados públicos a realizar reuniones en sus locales a efectos de examinar cuestiones profesionales fuera de las horas de trabajo o, con autorización del empleador, durante ese horario, no deberá ser objeto de una autorización previa ni de injerencia por parte de las autoridades puesto que constituye un elemento fundamental de la libertad sindical y de asociación, y las autoridades deberían abstenerse de toda intervención que pudiera limitar ese derecho u obstaculizar su ejercicio, a menos que tal ejercicio altere el orden público o ponga en peligro grave o inminente el mantenimiento del mismo ⁷⁶.

La concesión de facilidades no deberá perjudicar el funcionamiento eficaz de la administración o servicio interesado

153. El artículo 6, párrafo 2, del Convenio núm. 151 estipula que «la concesión de tales facilidades no deberá perjudicar el funcionamiento eficaz de la administración o servicio interesado». La Recomendación núm. 143 está en consonancia con esta disposición. El párrafo 9, apartado 2, dice lo siguiente: «A este respecto deberían tenerse en cuenta las características del sistema de relaciones obrero-patronales del país y las necesidades, importancia y posibilidades de la empresa interesada». Por ejemplo, en lo referente al tiempo libre, se establece que podría exigirse al representante de los trabajadores la

⁷⁵ Véase, por ejemplo, *España* – Según la jurisprudencia española, dado que el tablero de anuncios de un sindicato es de carácter privado, no es necesario que el sindicato obtenga permiso del empleador para colocar allí un comunicado, pero todo comunicado deberá ostentar la firma del representante sindical.

⁷⁶ Véase, por ejemplo: 334.º informe del Comité de Libertad Sindical, caso núm. 2222 (*Camboya*), párr. 219.

obtención de un permiso de su supervisor inmediato o de otro representante apropiado de la dirección nombrado a estos efectos antes de tomar tiempo libre (párrafo 10, apartado 2) y que podrían fijarse límites razonables al tiempo libre que se conceda (párrafo 10, apartado 3). Por consiguiente, el hecho de tener en cuenta todos los intereses implica que las autoridades administrativas competentes, únicas responsables del funcionamiento eficaz de los servicios, pueden controlar las solicitudes de tiempo libre para ausentarse durante las horas de trabajo ⁷⁷. Sin embargo, los representantes sindicales deberían poder cumplir sus funciones con arreglo a las normas de su organización sin necesidad de tener que rendir cuentas de cada actividad a la dirección de la empresa ⁷⁸.

154. En lo relativo a la colocación y distribución de avisos sindicales en la empresa, en la Recomendación núm. 143 se establece que tales avisos deberían relacionarse con las actividades sindicales normales (párrafo 15, apartado 3), que se colocarían en lugares fijados de acuerdo con la dirección (párrafo 15, apartado 1) y que su colocación y distribución no deberían perjudicar el normal funcionamiento de la empresa ni el buen aspecto de los locales. Se podrá reglamentar la entrada de representantes sindicales a una empresa en la que no trabajen, pero cuyo sindicato tenga afiliados empleados en ella (párrafo 17, apartado 2). La Comisión estima que el acceso de los representantes de los trabajadores a los lugares de trabajo no debe ciertamente obstaculizar el funcionamiento eficaz de la administración o de las instituciones públicas interesadas. Por este motivo, las organizaciones de trabajadores pertinentes y el empleador deben tratar de llegar a acuerdos de manera que se reconozca a las organizaciones de trabajadores el acceso a los lugares de trabajo, durante el horario laboral y fuera de él, sin perjudicar el funcionamiento de la administración o de la institución pública en cuestión ⁷⁹. Sin embargo, se ha reconocido de manera general que pueden presentarse casos en los cuales el acceso tenga que limitarse por razones de confidencialidad o de seguridad ⁸⁰.

Retiro de las facilidades

155. Por regla general, la Comisión preconiza que los métodos de aplicación del Convenio núm. 151 se sustenten en el tripartismo, el diálogo social y las consultas plenas y francas entre interlocutores sociales. Ello reviste especial importancia en lo que respecta a la legislación en materia de relaciones laborales, incluidas las disposiciones relativas a las facilidades que habrán de otorgarse a los representantes de los trabajadores, a fin de lograr que las partes interesadas se adhieran a los principios subyacentes y que las medidas adoptadas sean duraderas y no dependan, en la función pública, de cambios sucesivos de gobierno o de administración.

⁷⁷ Véase, por ejemplo: 363.º informe del Comité de Libertad Sindical, caso núm. 2306 (*Bélgica*), párr. 353. En su memoria en virtud del art. 19 de la Constitución, el Gobierno de Francia indica que en la ley sólo están previstas las autorizaciones de ausencia para atender a una convocatoria de la administración. Las demás facilidades de tiempo se otorgan bajo reserva de las necesidades del servicio. La administración deberá explicar toda negativa. La noción de las necesidades del servicio no podrá fundamentarse en consideraciones generales: sólo con razones objetivas y particulares se podrá justificar que excepcionalmente no se satisfaga la solicitud de un empleado. Corresponde al juez ejercer control sobre esta apreciación.

⁷⁸ Véase, por ejemplo: 363.º informe del Comité de Libertad Sindical, caso núm. 1865 (*República de Corea*), párr. 110.

⁷⁹ Véase, por ejemplo: 334.º informe del Comité de Libertad Sindical, caso núm. 2222 (*Camboya*), párr. 220. Además, en su memoria en virtud del art. 19 de la Constitución, el Gobierno de Nueva Zelandia indica que la Ley de Relaciones Laborales (2000) dispone que antes de ejercer su derecho de acceso al lugar de trabajo, el representante sindical deberá presentar una solicitud al respecto y obtener el consentimiento del empleador, o de un representante de éste, y que el acceso no se le podrá negar de manera injustificada.

⁸⁰ Véase *Actas* (Convenio núm. 135), *supra*.

156. En efecto, el retiro unilateral de las facilidades otorgadas a las organizaciones de empleados públicos puede perjudicar gravemente el funcionamiento normal de esas organizaciones. Cuanto más importantes sean las organizaciones, tanto por el número de trabajadores que representan como por su presencia sectorial y geográfica, más factible será que el retiro de facilidades tenga consecuencias negativas. En este sentido, el Comité de Libertad Sindical estimó que la supresión de la posibilidad de percibir las cotizaciones sindicales en nómina, que pudiera causar dificultades financieras para las organizaciones sindicales, no es propicia para que se instauren relaciones profesionales armoniosas y debería evitarse ⁸¹.

Facilidades para los representantes sindicales y representatividad

157. La Comisión señala que las facilidades que la legislación concede a los representantes de las organizaciones de empleados públicos más representativas no deberían privilegiar de forma indebida a ciertas organizaciones en detrimento de otras. El Comité de Libertad Sindical ha examinado esta cuestión, indicando en diversas oportunidades, y en particular a propósito de la discusión del proyecto de Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, que la Conferencia Internacional del Trabajo se había referido a la cuestión del carácter representativo de los sindicatos y había admitido, hasta cierto punto, la distinción que a veces se hace entre diferentes sindicatos de acuerdo con su grado de representatividad. Además, en el artículo 3, párrafo 5, de la Constitución de la OIT se consagra la noción de «organizaciones profesionales más representativas». Por consiguiente, el Comité estimó que el simple hecho de que la legislación de un país establezca una distinción entre las organizaciones sindicales más representativas y las demás organizaciones sindicales no debería ser en sí criticable. Sin embargo, es necesario que una distinción de esta índole no tenga como consecuencia conceder a las organizaciones más representativas — carácter que se deriva de un número más elevado de afiliados — privilegios que excedan de una prioridad en materia de representación en las negociaciones colectivas, consultas con los gobiernos, o designación de los delegados ante organismos internacionales. En otras palabras, tal distinción no debería tener por consecuencia el privar a las organizaciones sindicales, que no hayan sido reconocidas como las más representativas, de los medios esenciales para defender los intereses profesionales de sus miembros ni del derecho de organizar su gestión y su actividad y de formular su programa de acción, como lo garantiza el Convenio núm. 87 ⁸². Al favorecer o desfavorecer a determinada organización frente a las demás, los gobiernos podrían influir en el ánimo de los trabajadores cuando eligen la organización a la cual piensan afiliarse. Si el gobierno desea dar ciertas facilidades a las organizaciones sindicales, convendría que las trate a este respecto en pie de igualdad ⁸³.

158. En el párrafo 1, apartado 1, de la Recomendación sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978 (núm. 159) se indica que «en los países en que existan procedimientos para el reconocimiento de las organizaciones de empleados públicos con miras a determinar las organizaciones a las que han de atribuirse derechos preferentes o exclusivos a los efectos previstos en las partes III, IV o V [facilidades que deben

⁸¹ Véase, por ejemplo: Comité de Libertad Sindical, *Recopilación*, 2006, *op. cit.*, párr. 475.

⁸² Véase, por ejemplo: Comité de Libertad Sindical, *Recopilación*, 2006, *op. cit.*, párr. 346.

⁸³ Véase, por ejemplo: Comité de Libertad Sindical, *Recopilación*, 2006, *op. cit.*, párr. 340. Véanse también los párrs. 342 y 345.

concederse a las organizaciones de empleados públicos] del Convenio sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978, dicha determinación debería basarse en criterios objetivos y preestablecidos respecto del carácter representativo de esas organizaciones».

159. En opinión de la Comisión, del párrafo 1, apartado 1), de la Recomendación núm. 159 se desprende que la legislación puede conceder a los representantes de las organizaciones más representativas ciertas facilidades exclusivas vinculadas a la negociación de convenios colectivos (por ejemplo, tiempo libre para negociar o supervisar la aplicación efectiva del convenio colectivo, o, si procede, en materia de instalaciones) pero ninguna disposición del Convenio núm. 151 ni de la Recomendación núm. 159 impide que en la legislación o en la práctica se otorguen facilidades a los representantes de las organizaciones sindicales menos representativas que no son parte en el convenio colectivo de la unidad de negociación (por ejemplo, el derecho de transmitir o recibir información sobre sus miembros o de dirigirse a los representantes de la dirección para defender los intereses individuales de sus miembros).

V. Procedimientos para la determinación de las condiciones de trabajo diferentes de la negociación colectiva

Convenio sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978 (núm. 151)

Artículo 7

Deberán adoptarse, de ser necesario, medidas adecuadas a las condiciones nacionales para estimular y fomentar el pleno desarrollo y utilización de procedimientos de negociación entre las autoridades públicas competentes y las organizaciones de empleados públicos acerca de las condiciones de empleo, o de cualesquiera otros métodos que permitan a los representantes de los empleados públicos participar en la determinación de dichas condiciones.

160. El Convenio núm. 151 dispone, en el artículo 7, que las condiciones de empleo de los empleados públicos se pueden determinar ya sea mediante procedimientos de negociación entre las autoridades públicas competentes y las organizaciones de empleados públicos, o por medio de «cualquiera otros métodos que permitan a los representantes de los empleados públicos participar en la determinación de dichas condiciones». Cabe señalar sin embargo que el artículo 1, 1) del Convenio núm. 151 establece que sus disposiciones no menoscaban las disposiciones más favorables de otros convenios de la OIT.

161. Habida cuenta de que la segunda parte del presente estudio se refiere al Convenio sobre la negociación colectiva, 1981 (núm. 154), será precisamente en esa parte donde se examinará, en forma conjunta con las disposiciones de dicho Convenio, la cuestión del recurso a la negociación para determinar las condiciones de empleo de los empleados públicos en aplicación del Convenio núm. 151.

162. Con respecto a los *métodos distintos de la negociación colectiva* para determinar las condiciones de empleo de los empleados públicos, se trata en esencia de procedimientos de consulta exclusivamente entre las partes y de sistemas de consulta en que intervienen órganos cuya vocación es conciliar puntos de vista o formular recomendaciones a los órganos de decisión con la ayuda de expertos o personalidades independientes. En algunos países, como *Finlandia*, los sistemas de cogestión han superado los de consulta. Este país adoptó en 1988 una Ley sobre la Codeterminación en las Oficinas y Agencias del Estado, que tiene por objeto brindar al personal la posibilidad de influir en la toma de decisiones que afectan a sus condiciones de trabajo para promover así la eficacia económica de las administraciones de que se trate. Para el logro de esa meta se crearon órganos paritarios.

163. La Comisión estima conveniente subrayar que la zona de demarcación entre la consulta y la negociación no siempre es clara y que una consulta de buena fe puede producir resultados más satisfactorios que una negociación colectiva puramente formal en que esté ausente una verdadera voluntad de alcanzar resultados. En este sentido, el factor más determinante es el espíritu que anima a las partes interesadas. Además, en los sistemas en que se ha optado por la consulta y donde se reconoce el derecho de huelga, los procedimientos de consulta pueden conducir a negociaciones verdaderas cuando las organizaciones sindicales tienen fuerza suficiente ya que, una vez iniciada la huelga, no hay más alternativa que la de resolver el conflicto.

164. En la mayoría de los convenios de la Organización Internacional del Trabajo figuran disposiciones específicas sobre la consulta bipartita o tripartita. El Convenio núm. 151 introduce de manera expresa el principio de la negociación o de otros métodos

de determinación de las condiciones de empleo (por ejemplo la consulta) en la administración pública. En 1960 ya se analizaron con detalle los aspectos de la consulta bipartita y tripartita en el marco de la Conferencia Internacional del Trabajo. Al elaborar el texto de la Recomendación sobre la consulta y la colaboración entre las autoridades públicas y las organizaciones de empleadores y de trabajadores en las ramas de actividad económica y en el ámbito nacional (núm. 113), la Comisión de Consulta y Colaboración, establecida por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 44.^a reunión (1960), ya procedió a un intercambio de opiniones al término del cual presentó a la Conferencia una larga serie de «observaciones que podrían aumentar la experiencia de todos aquellos que se preocupan por mejorar o extender la consulta». Según la Comisión de Expertos, la mayoría de estas observaciones resultan pertinentes en el contexto de la administración pública. Estas observaciones formuladas en 1960 parten del reconocimiento cada vez más generalizado en gran número de Estados Miembros de que la consulta con las organizaciones más representativas acerca de las cuestiones que les atañen es deseable e incluso necesaria. Las observaciones se centran en los fundamentos de la consulta (que debe ser diferenciada de la noción de negociación colectiva, la cual se haya definida en el artículo 2 del Convenio núm. 154):

- Existe una convicción creciente de que las organizaciones [...] deberían ser consultadas por las autoridades públicas sobre las cuestiones que les interesan o pudieran interesarles. Se admite que si se conocen los puntos de vista de todos los interesados, es más probable que se logre no sólo un cumplimiento y una aplicación mejores de los programas y medidas que las autoridades públicas deben seguir o adoptar, sino también que su fundamento sea más sólido.
- Es posible considerar esta consulta y esta colaboración como una aplicación de la concepción según la cual el gobierno se apoya en el consentimiento general, y supone una participación general en la responsabilidad de procurar el bienestar de la colectividad. Es indudable que también son fruto de la importancia creciente que las organizaciones [...] revisten para la comunidad y del convencimiento de que, por más distancia que pueda haber entre algunas de sus posiciones, existe un interés común en el bienestar de la colectividad, y de que la consulta [...] fomenta la armonía en las relaciones laborales. Cabe considerar también que la consulta y la colaboración son consecuencia de la complejidad creciente de los problemas que se plantean en una sociedad moderna y de la extensión de las actividades sociales del Estado. En estas condiciones, ninguna autoridad pública puede pretender detentar todo el saber, ni tener la certeza de que sus propuestas aportarán una solución adecuada a sus deseos.

165. Los elementos principales de las observaciones formuladas en 1960 son los siguientes:

- La consulta contribuye a disipar malentendidos, permite facilitar a las organizaciones una información que no habrían podido obtener de otro modo y que puede ayudarles a definir su política y su posición; ayuda a entender las opiniones de las demás partes y contribuye a un examen de los temas con pleno conocimiento de causa para hallar soluciones consensuadas o llegar a un acuerdo. Por lo tanto, la consulta contribuye a reducir la necesidad de emprender acciones legislativas o administrativas y a fomentar la armonía en las relaciones laborales, aunque sólo sea porque constituye un medio para restringir los ámbitos en que se pueden producir fricciones.
- Los presupuestos previos para asegurar la eficacia de las consultas son la participación voluntaria, la buena fe, la confianza y el respeto mutuo, el respeto de

la libertad y la independencia de cada parte, la existencia de organizaciones sólidas que puedan apreciar la necesidad de conciliar los intereses de las organizaciones con los de la colectividad en su conjunto, la competencia necesaria de los participantes en las consultas y un mandato de las organizaciones más representativas. En sus observaciones, la Conferencia Internacional del Trabajo advierte del riesgo que se cierne sobre las consultas cuando las partes carecen de la preparación adecuada, tienen prejuicios arraigados o no están suficientemente facultadas para tratar los problemas planteados.

- Existen grandes diferencias entre los países en lo que respecta a los métodos de consulta; aunque estos pueden tener un carácter formal o informal, *no deberían presentarse jamás como una pura formalidad*. Dependiendo del país de que se trate, las consultas se evacúan ya sea por correspondencia o mediante conversaciones oficiales u oficiosas; a veces, implican que las partes se reúnan alrededor de la misma mesa o que se convoquen conferencias o mesas redondas de carácter oficial u oficioso; en otras ocasiones, las consultas se celebran en el marco de organismos permanentes con competencia general en asuntos económicos y sociales o con competencia sectorial y, en la práctica, existe la posibilidad de recurrir a expertos (economistas, juristas, estadísticos, etc.) y de contar o no con una secretaría (encargada, por ejemplo, de preparar los documentos o los proyectos de actas); de igual modo, las consultas se pueden mantener en organismos especialmente constituidos para tratar cuestiones específicas. A veces, las consultas prosiguen mediante audiencias concedidas a representantes de las organizaciones en las comisiones parlamentarias o en otros órganos públicos. La existencia de contactos personales estrechos entre las partes puede facilitar la consulta y es conveniente que las reuniones se convoquen y el orden del día se anuncie con suficiente antelación.

166. Las consultas en los órganos permanentes también tienen la ventaja de que sus participantes pueden acumular un acervo de experiencias que incrementa su capacidad para examinar determinadas cuestiones.

167. La Comisión desea señalar que, cuando se elaboraron otros estudios generales sobre instrumentos en que la consulta reviste una importancia capital, formuló algunos principios que, además de coincidir con las observaciones adoptadas por la CIT, aclaran algunos puntos.

168. Así, en relación con el Estudio General de 2000 sobre el Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 (núm. 144), la Comisión de Expertos insistió en la necesidad de que las consultas se celebrasen bastante antes de adoptarse las medidas legislativas o administrativas pertinentes, y de que las organizaciones sindicales dispusieran con suficiente antelación de toda la información y todos los elementos necesarios para formarse su propia opinión. La Comisión destacó que la iniciativa de las consultas no queda exclusivamente reservada al gobierno o a la autoridad pública competente, y que la frecuencia de las consultas, con independencia de que se celebren o no en órganos permanentes, debe venir determinada por el objeto de éstas. Según la práctica nacional, la consulta podría consistir en someter a los representantes de las organizaciones la propuesta de decisión que las autoridades prevean adoptar o bien en solicitarles que contribuyan a formular dicha propuesta. Sobre esta base, las partes podrían proceder al intercambio de comunicaciones o a entablar discusiones. Las consultas deben efectuarse con seriedad, eficacia y de buena fe, y no considerarse como un simple gesto simbólico. La autoridad competente debe otorgarles su máxima atención. Además, la Comisión destacó que el resultado de las consultas no debería considerarse obligatorio y que la decisión final debería depender del gobierno o

del poder legislativo, según proceda. Por último, en lo referente a los países donde los órganos de consulta no tienen una composición estrictamente bipartita o tripartita y cuentan entre sus integrantes, además de los representantes de los empleadores y de los trabajadores, a otras personas, como expertos independientes, representantes de organizaciones femeninas, de personas con discapacidad, de pueblos indígenas o de asociaciones de consumidores, es importante que la consulta con esas otras personas interesadas no redunde en detrimento de los principales interlocutores sociales reconocidos como tales, y menos aún los sustituya⁸⁴.

169. Sobre este último punto, la Comisión considera que cuando los sistemas de consulta abarcan a muchos actores, es fundamental garantizar un espacio específico de diálogo *bipartito* entre las organizaciones sindicales de empleados públicos y los representantes de las autoridades públicas cuando las cuestiones por examinar se refieran a medidas administrativas o legislativas atinentes a las condiciones de trabajo de los empleados públicos. El mismo criterio se aplica a las cuestiones generales relativas a las condiciones de trabajo en el sector privado, en cuyo caso deben participar en las consultas, de manera *tripartita*, los interlocutores sociales más representativos del sector, conjuntamente con las autoridades competentes. La Comisión subraya que cuanto más se extiende el sistema de consultas a las asociaciones mencionadas, mayor es la necesidad de prever este espacio bipartito o tripartito cuando están en juego las condiciones de trabajo.

170. En su reunión de 2010, la Comisión de Expertos recordó, en una observación general sobre la aplicación del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169), y utilizando otros términos, los requisitos generales de la consulta. En particular, aunque destacó que la consulta no implica un derecho de veto (ya que, por definición, en los procesos de consulta las autoridades administrativas o legislativas conservan la responsabilidad de las decisiones que se han de tomarse), la Comisión indicó que las consultas deben ser reales y exhaustivas, formales y plenas, y llevarse a cabo de buena fe, y que debería producirse un verdadero diálogo, caracterizado por la comunicación y el entendimiento, el respeto mutuo, la buena fe y la voluntad sincera de encontrar, en la medida de lo posible, soluciones conjuntas, desplegando para ello esfuerzos suficientes⁸⁵.

171. Además, la Comisión desea referirse a los principios que ha establecido el Comité de Libertad Sindical en materia de consultas. En múltiples ocasiones, el Comité ha subrayado en muchas ocasiones la importancia que debe atribuirse a la celebración de consultas exhaustivas, francas, completas, detalladas y sin trabas, con las organizaciones más representativas sobre las *cuestiones de interés común*, incluidas las cuestiones relacionadas con las condiciones de trabajo y toda legislación o medida relativa a dichas condiciones, además de cualquier proyecto de ley de ámbito laboral. El Comité ha insistido en forma reiterada en el hecho de que las partes deben hacer esfuerzos suficientes para *llegar, en lo posible, a soluciones aceptables para todas las partes*. También ha destacado la importancia de que en las consultas reinen la buena fe, la confianza y el respeto mutuo, y de que las partes tengan suficiente tiempo para expresar

⁸⁴ Véase, por ejemplo, Estudio General de 2000 sobre el Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 (núm. 144), párrs. 29, 31, 38, 120 y 122.

⁸⁵ Observación general sobre la aplicación del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169), informe de la Comisión, 2011.

sus puntos de vista y discutirlos en profundidad con el objeto de poder llegar a un compromiso adecuado ⁸⁶. La Comisión comparte estos principios.

172. Finalmente, la Comisión desea recordar que, en virtud del artículo 7 del Convenio núm. 154, «las medidas adoptadas por las autoridades públicas para estimular y fomentar el desarrollo de la negociación colectiva deberán ser objeto de consultas previas y, cuando sea posible, de acuerdos entre las autoridades públicas y las organizaciones de empleadores y de trabajadores».

Variedad de sistemas nacionales de consulta

173. Los sistemas aplicados en los distintos países del mundo para determinar las condiciones de trabajo en el sector público son de índole muy diversa. La participación de los empleados públicos y de sus organizaciones puede revestir desde las formas menos elaboradas, como las consultas esporádicas e informales, celebradas por iniciativa de las partes, hasta la de mecanismos de negociación colectiva en un entorno institucional enmarcado por la ley, pasando por las consultas formales en órganos permanentes o por métodos intermedios, como la intervención, previa audiencia de las organizaciones sindicales, de organismos integrados por personalidades neutrales o independientes de las partes como, por ejemplo, expertos que elaboran recomendaciones destinadas a las autoridades públicas previa consulta con las partes.

174. La Comisión observa que la Recomendación núm. 159 dispone, en su párrafo 2, apartado 2, que «en el caso de que existan métodos distintos de la negociación para permitir a los representantes de los empleados públicos participar en la fijación de las condiciones de empleo, el procedimiento para asegurar esa participación y para determinar de manera definitiva tales condiciones debería preverse mediante la legislación nacional o por otros medios apropiados». Esta flexibilidad prevista para los procedimientos de consulta implica que sean compatibles con el Convenio núm. 151 los sistemas que contemplan normas legales para la participación de los empleados públicos en la determinación de sus condiciones de trabajo, al igual que los sistemas en que las reglas se derivan de la práctica, siempre que dicha práctica esté claramente establecida. La Recomendación parece indicar, no obstante, que es preferible evitar que sean las iniciativas esporádicas las que sirvan para garantizar la participación de los empleados públicos en la determinación de sus condiciones de trabajo; es preferible que se establezcan procedimientos a tal efecto.

175. La Comisión toma nota de que, en la inmensa mayoría de los países, existen procedimientos formales de consulta. En términos generales, la Comisión observa que, en varios aspectos, las consultas son de geometría variable. Pueden efectuarse a diferentes niveles en función de la organización de los Estados (a nivel nacional/federal, regional/provincial o local/municipal o a nivel de institución, según los sistemas). Pueden corresponder a una administración en particular, o a varias. Pueden organizarse a nivel sectorial (en cuyo caso sólo atañen, por ejemplo, a los empleados públicos del sector de la educación o de la salud) o intersectorial. Además, el ámbito material de la consulta puede ser general o limitarse a uno o varios temas específicos (como los salarios, la formación, la seguridad social o la seguridad y la salud en el trabajo). En la mayoría de los países, la consulta tiene lugar en diversos organismos (como comisiones tripartitas, consejos económicos y sociales, o comisiones paritarias de la función pública) y con arreglo a diferentes métodos, incluso cuando la legislación otorga a los empleados

⁸⁶ Véase Comité de Libertad Sindical, *Recopilación*, 2006, *op. cit.*, párrs. 1065 a 1088; véase también, por ejemplo, 353.^{er} informe del Comité, caso núm. 2254 (*República Bolivariana de Venezuela*), párr. 1381.

públicos el derecho de negociación colectiva. La Comisión considera que todos estos sistemas se ajustan en principio a lo dispuesto en el Convenio.

176. Aunque algunos países recurren a un solo tipo de procedimiento de participación, en la mayoría coexisten diferentes modalidades de participación. La negociación se utiliza para ciertas categorías de personal o para cuestiones determinadas, mientras que la consulta es aplicable a otros empleados de la administración pública o a otras cuestiones. La legislación establece a veces los temas que deben ser objeto de consulta y/o de negociación. A veces la línea de demarcación entre consulta y negociación no es clara.

Coexistencia de procedimientos de consulta y de negociación

177. Con respecto a la coexistencia de mecanismos de consulta y de negociación, en *Francia*, por ejemplo, la Ley núm. 83-634, de 13 de julio de 1983, sobre los Derechos y Obligaciones de los Funcionarios, dispone, en su artículo 8*bis*, que las organizaciones sindicales de funcionarios están facultadas para participar en negociaciones en varias materias (por ejemplo, salarios, desarrollo de carreras, etc.) y, en su artículo 9, que por conducto de sus delegados que sean miembros de organismos consultivos, los funcionarios participan en la determinación de sus condiciones de trabajo ⁸⁷.

178. En la *República de Corea*, las organizaciones sindicales del sector público tienen el derecho de negociación colectiva y de concluir acuerdos colectivos. Los empleados públicos pueden participar asimismo en la determinación de sus condiciones de trabajo mediante procedimientos de consulta que realizan por conducto de sus asociaciones en los lugares de trabajo, con arreglo a la Ley sobre el Establecimiento y Funcionamiento de Asociaciones Profesionales de Funcionarios, y de comités paritarios, con arreglo a la Ley sobre el Estímulo a la Participación y Cooperación de los Trabajadores ⁸⁸.

179. En *Costa Rica*, el Consejo Superior de Trabajo, órgano tripartito, tiene competencia general en materia de trabajo tanto respecto al sector público como al privado, salvo en lo relativo a los salarios del sector público, que incumben a una instancia específica: el Consejo Nacional de Salarios del Sector Público.

180. En *Namibia*, en el acuerdo suscrito el 30 de marzo de 2006 entre el Gobierno y el sindicato de empleados públicos más representativo (*Namibia Public Workers Union*) se prevé una distribución de las materias que pueden ser negociadas y las que pueden ser objeto de consulta. Así, pues, los temas de negociación son el nivel de los salarios y otras prestaciones, la vivienda y la seguridad social, mientras que los temas sometidos simplemente a consulta son los procedimientos de contratación, las horas de trabajo, las medidas vinculadas a la salud y la seguridad, y los servicios esenciales.

181. En *Suiza*, la Ley sobre el Personal de la Confederación, de 24 de marzo de 2000, prevé a la vez el intercambio de información, la consulta y la negociación en la administración pública federal (véase el recuadro *infra*).

⁸⁷ Véase memoria en virtud del art. 19 de la Constitución de la OIT. Más adelante, en otras secciones pertinentes del presente Estudio se describen los procedimientos de consulta y de negociación.

⁸⁸ Memoria en virtud del art. 19 de la Constitución de la OIT.

**Ley sobre el Personal de la Confederación,
de 24 de marzo de 2000
(Suiza)**

Artículo 33

1. El empleador facilita oportunamente al personal y a las asociaciones que lo representan toda la información relativa a las cuestiones importantes que se refieren al personal.

2. El empleador consulta al personal y a las asociaciones que lo representan en los siguientes casos, en particular:

- antes de la modificación de la presente ley;
- antes de la promulgación de disposiciones de aplicación;
- antes de la instauración de sistemas de procesamiento de datos relativos al personal o de su modificación;
- antes de la transferencia a terceros de ámbitos de la administración, de una empresa o de parte de una empresa;
- sobre las cuestiones relativas a la seguridad en el trabajo y a las medidas de higiene contempladas en el artículo 6, apartado 3, de la Ley Federal del Trabajo, de 13 de marzo de 1964.

3. El empleador celebra negociaciones con las asociaciones del personal.

4. Por las disposiciones de aplicación se reglamenta la participación del personal y de sus asociaciones. En ellas se puede prever la constitución de órganos de consulta, de arbitraje y de decisión cuya composición podrá ser paritaria.

La consulta en el marco de organismos integrados por personas neutrales o independientes

182. En el *Japón*, la Ley de Administración Pública Nacional estableció, con respecto a los empleados públicos nacionales, una autoridad integrada por personas independientes (*National Personnel Authority*) encargada, en particular, de dirigir recomendaciones al Ejecutivo y a la Asamblea Legislativa sobre la mejora de las condiciones de trabajo de los empleados del sector público nacional (véase el recuadro *infra*). En el desempeño de su labor, esta autoridad lleva a cabo estudios, por ejemplo, en materia de remuneración, en los que se compara la situación prevaleciente en el sector público con aquélla imperante en el sector privado. También puede oír a las organizaciones de empleados públicos y a las autoridades públicas competentes antes de formular sus recomendaciones. Para los empleados del servicio público local existe un dispositivo equivalente (Ley de la Administración Pública Local).

**Ley de la Administración Pública Nacional
(Japón)**

Artículo 3. Autoridad Nacional del Personal

Se establecerá la Autoridad Nacional del Personal, que dependerá del Consejo de Ministros. La Autoridad Nacional del Personal rendirá cuentas al Consejo de Ministros con arreglo a lo dispuesto en la presente ley.

De conformidad con la legislación aplicable, la Autoridad Nacional del Personal tendrá competencia sobre los asuntos relativos a las recomendaciones referentes a la mejora de la administración del personal, así como en materia de remuneración y las demás condiciones de trabajo; clasificación de puestos; evaluación, nombramiento y despido; remuneración; formación; cambios en la situación laboral; medidas disciplinarias; tramitación de quejas; observancia de las normas éticas en el ejercicio de las funciones públicas, y otras cuestiones relativas al respeto de la equidad en la

administración del personal, la protección del bienestar de los empleados públicos y asuntos conexos.

Artículo 5. Comisionados de la Autoridad Nacional del Personal

El Consejo de Ministros nombrará, con el consentimiento de las dos Cámaras de la Dieta, a los Comisionados de la Autoridad Nacional del Personal. Estos deberán ser mayores de 35 años, tener gran estatura moral e integridad, ser respetuosos con la forma democrática de gobierno, cultivar la eficacia de la administración basada en los principios de mérito, y poseer una amplia gama de conocimientos, además de un criterio sólido acerca de la gestión del personal.

Artículo 28. Principio de adaptación al cambio de condiciones

La Dieta podrá modificar en cualquier momento los temas fundamentales relativos a la remuneración, la duración de la jornada laboral y otras condiciones de trabajo establecidas en virtud de lo dispuesto en la presente ley, con el fin de que se ajusten a las condiciones generales imperantes en la sociedad. La Autoridad Nacional del Personal tiene el deber de recomendar esas modificaciones.

La Autoridad Nacional del Personal presentará una vez al año, como mínimo y simultáneamente, informes a la Dieta y al Consejo de Ministros sobre las condiciones de la escala de salarios vigente. Cuando se confirme que el cambio de las condiciones que inciden en la determinación de los salarios hace necesario aumentar o reducir en un 5 por ciento como mínimo los salarios fijados en la escala correspondiente, la Autoridad Nacional del Personal deberá dirigir las recomendaciones que procedan a la Dieta y al Consejo de Ministros en el informe que al respecto les presente.

183. Además, durante la preparación de la reforma de la administración pública, los sindicatos fueron consultados en las comisiones establecidas a esos efectos y los proyectos de ley de dicha reforma sometidos a la Dieta (Parlamento), incluyeron el derecho de concluir acuerdos colectivos para los empleados del servicio público en el sector no operacional.

184. En los *Estados Unidos*, por ejemplo, las disposiciones pertinentes relativas a los empleados del gobierno federal figuran en el recuadro *infra*.

**Título 5 del Código de los Estados Unidos
Derechos de consulta en el ámbito nacional**

Artículo 7113

a) Si no se ha conferido reconocimiento exclusivo a ninguna organización de trabajadores a nivel de un organismo, éste otorgará derechos de consulta en el ámbito nacional a la organización de trabajadores que sea la representante exclusiva de un número sustancial de empleados de dicho organismo, conforme a los criterios establecidos por la Autoridad Federal de Relaciones Laborales.

Los derechos de consulta en el ámbito nacional se extinguirán en cuanto se dejen de cumplir los criterios establecidos por la Autoridad.

Corresponderá a la Autoridad resolver cualquier cuestión relacionada con las condiciones exigidas a una organización de trabajadores para conferirle derechos de consulta en el ámbito nacional o para que continúe ejerciéndolos.

b), 1) La organización de trabajadores que ejerza derechos de consulta en el ámbito nacional ante algún organismo conforme a lo previsto en el apartado a) de la presente sección deberá:

- ser informada de todo cambio sustancial relativo a las condiciones de trabajo que el organismo proponga, y
- disponer de tiempo suficiente para presentar sus opiniones y recomendaciones acerca de esos cambios.

2) Si una organización de trabajadores presenta opiniones o recomendaciones a un organismo con arreglo a lo previsto en el párrafo 1 del presente apartado:

- el organismo examinará esas opiniones o recomendaciones antes de tomar una medida definitiva sobre cualquier asunto respecto del cual se hayan presentado las opiniones o recomendaciones, y
- el organismo presentará por escrito a la organización de trabajadores una explicación de las razones que motivaron su decisión definitiva.

[...] deber de consultar

Artículo 7117

d), 1) Todo organismo otorgará derechos nacionales de consulta a la organización de trabajadores que sea la representante exclusiva de un número sustancial de empleados del organismo, conforme a los criterios establecidos por la Autoridad, con respecto a toda norma aplicable al Gobierno en su conjunto o a todo reglamento que haya adoptado el organismo y que acarree un cambio sustancial de las condiciones de trabajo. Esos derechos de consulta dejarán de tener validez en el momento en que dejen de cumplirse los criterios establecidos por la Autoridad. Corresponderá a la Autoridad resolver cualquier cuestión relacionada con las condiciones exigidas a una organización de trabajadores para conferirle esos derechos de consulta, o para que continúe ejerciéndolos.

2) Una organización de trabajadores que ejerza derechos de consulta conforme a lo previsto en el párrafo 1 del presente apartado deberá:

- ser informada de todo cambio sustancial de las condiciones de trabajo que el organismo se proponga, y
- disponer de tiempo suficiente para presentar sus opiniones y recomendaciones acerca de esos cambios.

3) Si una organización de trabajadores presenta opiniones o recomendaciones a un organismo con arreglo a lo previsto en el párrafo 2 del presente apartado:

- el organismo examinará esas opiniones o recomendaciones antes de tomar una medida definitiva sobre cualquier asunto respecto del cual se hayan presentado las opiniones o recomendaciones, y
- el organismo presentará por escrito a la organización de trabajadores una explicación de las razones que motivaron su decisión definitiva.

185. Además, en virtud del decreto núm. 13522 (2009) se constituyó un nuevo órgano, el Consejo Nacional de Relaciones Obrero-Patronales Federales (*National Council on Federal Labor-Management Relations*). Es bipartito y tiene por misión asesorar al Presidente sobre las cuestiones referentes a las relaciones de trabajo en el sector del Ejecutivo federal. Además, el decreto dispone que todos los organismos federales deberán crear tribunas apropiadas para fortalecer la colaboración, en particular en materia de relaciones de trabajo. Cabe destacar otras iniciativas en el mismo sentido en el contexto de las actividades del Servicio Federal de Mediación y Conciliación (*Federal Mediation and Conciliation Service*)⁸⁹.

186. En relación con el gobierno estatal y con las autoridades locales, los trabajadores del sector público pueden tratar, por vía legislativa, las cuestiones que se suelen determinar mediante la negociación colectiva. Una corte de apelación federal consideró que la Ley Estatal de Carolina del Norte que prohibía la negociación colectiva de los empleados públicos no se hacía extensiva a la defensa por un sindicato de un punto de vista en particular⁹⁰. La Comisión cree entender a partir de lo anterior que, en principio, no está prohibido que los empleados públicos emprendan actividades colectivas para tratar, por vía legislativa, materias como la remuneración, las ventajas, las condiciones de trabajo y otros elementos del empleo.

⁸⁹ Memoria en virtud del art. 19 de la Constitución de la OIT.

⁹⁰ Véase *Hickory Fire Fighters Association contra City of Hickory*, 656 F.2d 917 (fourth circuit, 1981).

187. En el *Reino Unido*, el Órgano de Examen de Sueldos de Altos Funcionarios (*Senior Salaries Review Body*), que es una entidad independiente, es responsable de emitir opiniones acerca de los sueldos de cierto número de altos funcionarios. En el sector público en general, los sindicatos participan normalmente en la elaboración de reformas y de los textos relativos a los servicios públicos. En la administración pública (*civil service*) en particular, son frecuentes y numerosos los contactos entre los sindicatos y el personal directivo de los departamentos ministeriales.

188. La Comisión recuerda de manera general que la mera participación de las organizaciones en el proceso legislativo resulta insuficiente a la vista de lo dispuesto en el Convenio núm. 151, y tales organizaciones deberían ser consultadas por el Poder Ejecutivo en el proceso de elaboración del proyecto de ley.

Consultas en ausencia de un órgano específico

189. En algunos países en que no existe un marco formal detallado para llevar a cabo un procedimiento de consultas, éstas se celebran conforme a la ley o se organizan en la práctica. En esos casos, las consultas pueden evacuarse, por ejemplo, mediante comunicaciones escritas.

190. En *Chile*, por ejemplo, el Gobierno convoca cada año una mesa redonda en que se congregan las autoridades públicas y los representantes de los empleados públicos para examinar las condiciones de trabajo de estos últimos a nivel central (reajustes salariales, otras prestaciones, por ejemplo)⁹¹. En la práctica, se llevan a cabo otras consultas a diferentes niveles.

191. En *Bulgaria*, el artículo 44, 3), de la Ley de la Administración Pública dispone que los sindicatos pueden representar a los empleados públicos y defender sus derechos respecto a cuestiones relativas a la administración pública y la seguridad social mediante propuestas y solicitudes, y mediante su participación en la elaboración de las órdenes y los reglamentos internos pertinentes, así como en la discusión de cuestiones de interés económico y social⁹².

192. En *Honduras* los funcionarios tienen derecho a presentar «memoriales respetuosos» que contienen solicitudes que revisten interés para todos sus afiliados. La Comisión recordó a este respecto que los sistemas en que los funcionarios solamente pueden presentar a las autoridades «memoriales respetuosos», que no pueden ser objeto de negociación alguna, en particular sobre las condiciones de trabajo, no están en conformidad con el Convenio núm. 98⁹³. La Comisión considera asimismo que un dispositivo de esta índole es insuficiente para cumplir los requisitos establecidos en el Convenio núm. 151.

193. También en *Colombia* la Comisión había tomado nota en 2007 de que, con arreglo a la ley núm. 411, los funcionarios tienen el derecho de presentar solicitudes respetuosas a su respectiva entidad y ésta debe responder a dichas solicitudes⁹⁴. En 2009, la Comisión tomó nota con satisfacción de que el Gobierno expidió, el 24 de febrero de 2009, el decreto núm. 535 relativo a la negociación colectiva en el sector público. La Comisión observó que dicho decreto tiene por objeto establecer las instancias dentro de

⁹¹ Memoria en virtud del art. 19 de la Constitución de la OIT.

⁹² *Bulgaria* – CEACR, Convenio núm. 98, observación, 2012.

⁹³ *Honduras* – CEACR, Convenio núm. 98, observación, 2012.

⁹⁴ *Colombia* – CEACR, Convenio núm. 98, observación, 2008.

las cuales se adelantará la concertación entre las organizaciones sindicales de empleados públicos y las entidades del sector público (artículo 1), con el fin de fijar las condiciones de trabajo y regular las relaciones entre empleadores y empleados (artículo 2). El decreto define asimismo el procedimiento para llevar adelante la concertación⁹⁵. El 24 de mayo de 2012 se adoptó un nuevo decreto (núm. 1092), por el que se reglamenta el derecho de negociación colectiva en la administración pública.

194. En *Alemania* la Comisión observó que los empleados de los servicios públicos (*Arbeitnehmer des öffentlichen Dienstes*) como los docentes empleados en los servicios educativos de los Länder según las condiciones previstas en el Acuerdo Marco del Servicio Público, disfrutaban del derecho de negociación colectiva, mientras que los funcionarios incluidos los docentes con estatuto de funcionario público (*Beamte*) no tienen derecho a negociar colectivamente porque la regulación legislativa de la función pública es un principio tradicional constitucionalmente reconocido para los funcionarios públicos en virtud del artículo 33, 5), de la Ley Fundamental y debido a que los funcionarios (*Beamte*) tienen el deber de cumplir con sus funciones de forma legal, imparcial y desinteresada. A fin de paliar el hecho de que los funcionarios (*Beamte*) no tienen la posibilidad de llevar a cabo negociaciones colectivas, las federaciones sindicales de funcionarios participan en la preparación inicial de los reglamentos generales relativos a las leyes sobre la función pública, con arreglo al artículo 118 de la Ley Federal sobre Funcionarios (*Bundesbeamtengesetz (BBG)*) y al artículo 53 de la Ley sobre el Estatuto de los Funcionarios (*Beamtenstatusgesetz*)⁹⁶.

Órganos consultivos con competencia general

195. Los órganos consultivos con competencia general pueden conocer de las condiciones de trabajo de los empleados públicos. Se trata en esencia, y según los casos, de comisiones tripartitas nacionales (muy numerosas, como resultado de la labor de la OIT, aunque en general se concentran sobre todo en las cuestiones relativas al sector privado), consejos económicos y sociales (cuya institución se halla a menudo prevista en las constituciones), o consejos nacionales del trabajo. Son órganos donde confluyen todos los intereses nacionales, donde los interlocutores sociales y la administración, además de los representantes de la sociedad civil, debaten y deben contribuir a definir las políticas económicas y sociales a mediano y corto plazo, emiten opiniones y formulan recomendaciones sobre los proyectos de reforma social y económica, llevan a cabo investigaciones, entablan debates multidisciplinarios y reúnen estadísticas sobre cuestiones económicas y sociales relativas a los trabajadores del sector público o privado y a sus organizaciones.

196. En el *Senegal*, por ejemplo, el Consejo de la República para Asuntos Económicos y Sociales es competente en materia de desarrollo económico, social, cultural e institucional, y por ello es imperativo presentar a su consideración todos los proyectos de ley sobre el programa económico y social. También se ha creado el Comité Nacional de Diálogo Social, órgano tripartito cuyo ámbito de actividad abarca los sectores público y privado. Tiene por principal cometido examinar las condiciones generales de trabajo en las que es posible modificar los salarios, la productividad laboral y la protección social con respecto a los indicadores económicos tipo.

197. Los *consejos nacionales del trabajo tripartitos* son competentes más concretamente para las cuestiones del trabajo. Por ejemplo, en *Côte d'Ivoire*, se instituyó

⁹⁵ Colombia – CEACR, Convenio núm. 98, observación, 2010.

⁹⁶ Alemania – CEACR, Convenio núm. 98, observación, 2012.

en virtud del decreto núm. 2007-608, de 8 de noviembre de 2007, un Consejo Nacional del Trabajo cuyo mandato es promover el diálogo social en el país; su composición es tripartita. En *Letonia*, el Consejo Nacional de Cooperación Tripartita congrega a igual número de representantes del Gobierno y de interlocutores sociales; se le consulta antes de la presentación de todos los proyectos de ley o de reglamento pertinentes a las autoridades competentes.

198. La Comisión desea indicar que, por tanto, la existencia de estos órganos consultivos cuya competencia es general (Consejo Nacional del Trabajo, Consejo Económico y Social) y abarca las cuestiones vinculadas a la formulación de políticas a mediano y largo plazo y a proyectos de ley y de reforma, pero no las condiciones de trabajo concretas en las instituciones públicas ni los problemas laborales que se presentan en ellas, no es de por sí suficiente para garantizar que los representantes de los empleados públicos participen en la determinación de sus condiciones de trabajo, a tenor de lo dispuesto en el Convenio núm. 151. Si el sistema nacional opta por este tipo de procedimiento, es importante que se dote de mecanismos que permitan otorgar un espacio sustancial a las organizaciones sindicales de empleados públicos, de manera que en el seno de esos mecanismos la posición de los representantes de empleados públicos no se vea menoscabada por la presencia de una pluralidad de otros actores y que se discuta la cuestión de las condiciones de trabajo, sobre todo de forma bilateral.

199. En términos generales, parece más apropiado que los Estados prevean la instauración de mecanismos consultivos con competencia específica para el sector de la administración pública.

Órganos consultivos específicos de la administración pública

200. El establecimiento de órganos consultivos está previsto en los estatutos de la administración pública o bien en las leyes específicas por las que son constituidos.

201. Para los empleados públicos existe una amplia variedad de órganos consultivos, en particular sectoriales o temáticos, que son bipartitos aunque no siempre paritarios.

202. En *Filipinas*, el decreto núm. 180, de 1.º de junio de 1987, prevé la posibilidad de que los empleados públicos, junto con las autoridades públicas competentes, constituyan comisiones de trabajo, comités de empresa u otros órganos de participación de los trabajadores, donde se puedan discutir las condiciones de trabajo. A pesar de que el ámbito de aplicación de la negociación colectiva es limitado, las organizaciones sindicales de funcionarios tienen la posibilidad de presentar a las autoridades propuestas sobre las cuestiones que no son objeto de negociación, con miras a mejorar las condiciones de trabajo. En el sector de la salud, la carta de los trabajadores prevé de manera expresa que se deberá consultar a las organizaciones sindicales sobre la formulación de las políticas nacionales relativas a su seguridad social. Se han constituido consejos consultivos de trabajadores de la salud en todos los planos: nacional, regional y local.

203. En *Australia*, por ejemplo, el sector público del *Territorio del Norte* dispone de un consejo consultivo (*Public Sector Consultative Council*) integrado por representantes de las autoridades públicas y representantes de empleados públicos⁹⁷.

204. En la *India*, donde se implantó el sistema de consejos mixtos del tipo *Whitley*, establecidos en Gran Bretaña, se preveía el funcionamiento de consejos en diferentes

⁹⁷ Art. 64 de la Ley de Empleo y Gestión en el Sector Público (*Public Sector Employment and Management Act*).

ámbitos: nacional, departamental y regional. El Consejo Nacional consta de 25 representantes del Gobierno y de 60 representantes de las 400 asociaciones de empleados públicos. Su secretaría está radicada en el departamento de personal. Las competencias del Consejo abarcan todos los aspectos relativos a las condiciones de servicio y de trabajo, el bienestar de los trabajadores, las mejoras, la eficacia y las normas laborales. Ahora bien, en lo que respecta a la contratación, la promoción y la disciplina, la consulta se limita a los principios generales. Estos consejos funcionan por conducto de un importante número de comisiones.

205. En algunos países de África, como *Mali*, se han establecido por ley consejos superiores de administración pública. En este país, el consejo es paritario y está integrado por 18 miembros, de los cuales nueve son representantes de la administración y nueve de las organizaciones sindicales de funcionarios. El consejo debe reunirse una vez cada trimestre y elabora informes y recomendaciones acerca de los proyectos de normas relativos al estatus general de la administración pública o a estatus particulares. También existen órganos consultivos en otros ámbitos, como los departamentos ministeriales. En *Burkina Faso*, por ejemplo, donde se ha seguido el mismo modelo, se han establecido comités técnicos paritarios; son de carácter consultivo para todas las cuestiones relativas a la organización y el funcionamiento de los servicios y a la gestión y formación del personal. En *Benin*, se instituyó el Comité Consultivo Paritario de la Administración Pública en virtud de la ley núm. 86-013, de 26 de febrero de 1986, por la que se establece el Estatuto General de los Empleados Permanentes del Estado ⁹⁸.

206. En *Argelia*, el Consejo Superior de la Administración Pública se encarga de «definir los ejes principales de la política del Gobierno en lo relativo a la administración pública; determinar la política de formación y desarrollo de los funcionarios; examinar la situación del empleo en la administración pública en términos tanto cuantitativos como cualitativos; garantizar el respeto de las normas de ética en la administración pública, y proponer medidas susceptibles de promover la cultura del servicio público». Además, se le consulta acerca de todo proyecto de texto legislativo que guarde relación con el sector de la administración pública. El Consejo Superior de la Administración Pública está compuesto de representantes de las administraciones centrales del Estado, las entidades públicas, las colectividades territoriales y las organizaciones sindicales de trabajadores asalariados más representativas a nivel nacional. En el contexto de la participación de los funcionarios en la gestión de su carrera, el Estatuto General de la Administración Pública ha establecido también los siguientes órganos que están integrados por idéntico número de representantes de la administración y de representantes elegidos de los funcionarios:

- comisiones administrativas paritarias: establecidas, según el caso, por grados o conjuntos de grados, por cuerpos o conjuntos de cuerpos de niveles equivalentes de calificación en instituciones y administraciones públicas, se les consulta acerca de cuestiones de índole individual relativas a la carrera de los funcionarios y participan en comités de titularización y consejos de disciplina;
- comisiones de recurso, con competencia para imponer ciertas sanciones disciplinarias, y
- comités técnicos a los que se consulta acerca de las condiciones generales de trabajo, así como de la higiene y seguridad en las instituciones y administraciones públicas competentes ⁹⁹.

⁹⁸ Memoria en virtud del art. 19 de la Constitución de la OIT.

⁹⁹ Arts. 58 a 73 de la orden núm. 06-03 relativa al Estatuto General de la Administración Pública, del 19 Joumada Ethania 1427, correspondiente al 15 de julio de 2006.

207. En el *Camerún*, la principal institución de concertación entre las autoridades públicas y los representantes de los empleados públicos es el Consejo Superior de la Administración Pública (véase el recuadro *infra*).

**Decreto núm. 2000/698/PM, de 13 de septiembre de 2000, por el que
se establecen las modalidades de organización y funcionamiento
del Consejo Superior de la Administración Pública
(Camerún)**

Artículo 2

1) El Consejo Superior de la Administración Pública debe pronunciarse sobre todas las cuestiones de índole general relacionadas con la administración pública, en particular:

- todos los proyectos de texto relativos a la situación de los funcionarios;
- todas las cuestiones relativas a los derechos y obligaciones de los funcionarios;
- las pautas de orientación de la política de formación profesional continua en la administración pública;
- todos los proyectos de reorganización de la administración pública que entrañen un aumento de personal o la eliminación de puestos de trabajo;
- todas las políticas relativas a la revisión de la remuneración de los funcionarios y de las ventajas sociales que disfrutan;
- todos los proyectos de modificación del Estatuto General de la Administración Pública o de estatutos especiales.

2) El Consejo Superior de la Administración Pública resuelve, además, sobre los recursos de apelación interpuestos en los siguientes casos:

- sanciones disciplinarias por las que se suspenda temporalmente del servicio a un funcionario por un período superior a cuatro (4) meses o se le rebaje de categoría o de grado;
- despido por desempeño profesional deficiente.

3) En el ámbito de su competencia, el Consejo Superior de la Administración Pública emite opiniones o formula recomendaciones.

Artículo 4

El Consejo Superior de la Administración Pública está presidido por el Primer Ministro y se compone de veinticuatro (24) miembros, de los cuales doce (12) son representantes de la administración y doce (12) son representantes de los funcionarios.

Artículo 5

Los representantes de la administración son los siguientes:

- el Ministro encargado de la Administración Pública;
- el Ministro de Finanzas;
- el Ministro de Administración Territorial;
- el Ministro de Educación Nacional;
- el Ministro de Justicia;
- el Ministro de Asuntos Sociales;
- el Ministro de Trabajo;
- el Ministro de Control Superior del Estado;
- el Ministro de Asuntos de la Mujer, y
- tres (3) personalidades designadas por el Primer Ministro atendiendo a su competencia.

Artículo 6

1) Los delegados del personal ante las comisiones administrativas paritarias eligen entre ellos a los representantes de los funcionarios ante el Consejo Superior de la Administración Pública [...].

208. En el *Senegal* existe un órgano paritario para la administración pública, el Consejo Superior de la Administración Pública, que permite vincular a los empleados del Estado a la reglamentación y la política del personal y su gestión, por conducto de sus representantes en las organizaciones sindicales. También se han establecido comisiones administrativas paritarias con competencia en la gestión de la trayectoria profesional individual de los empleados, al igual que comités técnicos paritarios que tienen por principal cometido contribuir a una mejora concreta de las condiciones de trabajo. En *Túnez* se ha instaurado un dispositivo similar integrado por comisiones administrativas paritarias (decreto núm. 60-56, de 29 de octubre de 1990) y un Consejo Superior de la Administración Pública y de la Reforma Administrativa (creado en virtud del artículo 15 de la ley núm. 83-122, de 12 de diciembre de 1983, por la que se establece el Estatuto General de los Empleados del Estado, las colectividades públicas locales y las entidades públicas de carácter administrativo, y regido por el decreto núm. 89-157, de 23 de diciembre de 1989, que fija el mandato, la composición y el funcionamiento del Consejo Superior de la Administración Pública y de la Reforma Administrativa).

209. En *Sudáfrica* se ha creado un consejo nacional de desarrollo económico y trabajo (NEDLAC), que es competente en la esfera económica y social, y en el que participan, en particular, las organizaciones de empleadores y de trabajadores así como representantes del Estado. El NEDLAC comunica sus opiniones al Parlamento sobre los proyectos de ley relativos a las cuestiones que entran en su ámbito de competencia. Por ejemplo, en 2007, un grupo de trabajo establecido por el NEDLAC examinó los proyectos del Gobierno sobre la unificación de la administración pública con objeto de clasificar los problemas que dicha reforma planteaba a los sindicatos. En lo que respecta a la administración pública más concretamente, el sistema instituido por la Ley de Relaciones de Trabajo se centra más en la negociación que en la consulta. Sin embargo, sobre la base de un acuerdo-marco concertado entre el Gobierno y los sindicatos, se crearon estructuras paritarias ministeriales e interministeriales a nivel nacional y provincial para tratar las cuestiones vinculadas a la transformación y la reestructuración de la administración pública.

210. Todos los órganos antes mencionados tienen por mandato recabar la opinión consultiva de los representantes del personal sobre las cuestiones que se les remiten; esa opinión consultiva, por más importante que sea, no es jurídicamente vinculante para la autoridad administrativa que detenta el poder de decisión.

211. En ciertos casos, estos órganos cumplen también una misión de mediación cuando surgen conflictos entre los empleados del Estado y la administración, o entre los empleados del Estado y el gobierno. Así sucede, por ejemplo, en *Benin* (véase el recuadro *infra*).

**Decreto núm. 2002-571, de 31 de diciembre de 2002, relativo
a la creación, organización y funcionamiento del Comité
Consultivo Paritario de la Administración Pública
(Benin)**

Artículo 2

El Comité Consultivo Paritario de la Administración Pública tiene por cometido examinar las cuestiones de carácter general que se le remiten en relación con la administración pública o los empleados públicos.

Artículo 3

Deberá recabarse imperativamente la opinión del Comité Consultivo Paritario de la Administración Pública acerca de los siguientes documentos:

- el proyecto de texto del Estatuto General, así como los proyectos de estatuto de las diferentes dependencias de la administración pública;
- los proyectos de texto relativos a las modalidades comunes de aplicación de los principios fundamentales de gestión de los puestos de trabajo y de los empleados de la administración pública;
- los proyectos de texto relativos a las modalidades comunes de las normas de gestión aplicables a los empleados permanentes del Estado y a los trabajadores contractuales de la administración pública;
- los proyectos de texto sobre la organización de los puestos de trabajo de los funcionarios o de los trabajadores contractuales, así como sus modificaciones.

El Comité Consultivo Paritario de la Administración Pública también opina sobre las principales pautas de orientación de la política de formación profesional de los empleados públicos del Estado.

El Comité Consultivo Paritario de la Administración Pública emite su opinión sobre las propuestas de recompensas que se han de conceder a los empleados permanentes del Estado, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 151 del Estatuto General de los Empleados Permanentes del Estado.

Artículo 4

El Comité Consultivo Paritario de la Administración Pública redacta cada año un informe sobre el estado general de la administración pública, que se presenta al Ministro competente.

En este contexto, el Comité Consultivo Paritario de la Administración Pública podrá formular sugerencias y propuestas relativas a los servicios y a los empleados públicos. Con este propósito, podrá pedir la ampliación de las actas, ya sean literales o no lo sean, y las conclusiones de las labores de todos los órganos consultivos y/o administrativos existentes en la administración pública.

Artículo 5

El Comité Consultivo Paritario de la Administración Pública funciona como órgano de mediación en caso de conflicto entre los empleados del Estado y la administración, o entre los empleados del Estado y el Gobierno.

212. En el *Canadá*, en virtud de la Ley de Relaciones Laborales en la Administración Pública (artículo 8), cada administrador general establece, en colaboración con los agentes negociadores que representan a los funcionarios del sector de la administración federal del que es responsable, un comité consultivo integrado por sus propios representantes y por representantes de los agentes negociadores con el fin de intercambiar información y recabar opiniones y asesoramiento sobre las cuestiones relacionadas con el entorno de trabajo que afectan a los funcionarios. Estas cuestiones pueden referirse en particular al acoso en el lugar de trabajo, a la comunicación de información sobre las faltas cometidas en la administración pública y la protección de los funcionarios que suministren ese tipo de información contra toda represalia. El empleador y el agente negociador pueden sumar esfuerzos para lograr una mejora conjunta del entorno de trabajo, en particular bajo la égida del Consejo Nacional Mixto o de cualquier otro organismo de su elección. Por mejora conjunta del entorno de trabajo se entiende la consulta entre las partes sobre las cuestiones relacionadas con el entorno de trabajo y su participación en la definición de los problemas que lo aquejan, así como en la formulación y el estudio de posibles soluciones a fin de adoptar las que convengan. El proceso de consulta también se da cuando se definen los procedimientos de contratación y destitución. La Ley del Empleo en la Administración Pública (artículo 14) establece que la Comisión de la Administración Pública consulta al empleador o a la organización sindical acreditada como agente negociador sobre las directrices relativas a la manera de efectuar y revocar los nombramientos, y sobre los principios que rigen las prioridades en materia de nombramientos o puesta a disposición.

213. En *Quebec*, existe la posibilidad de organizar el sistema consultivo permanente sobre bases diferentes, dado que cada ministerio cuenta con un comité ministerial de relaciones laborales (CMRP) y con un comité ministerial de organización del trabajo (CMOT). Establecidos a partir de 1995, los CMOT se componen de representantes de los empleadores y de los sindicatos, y su funcionamiento se caracteriza por una gran flexibilidad. La mayoría de estos comités sirve de foro para el intercambio de información y para la discusión, pero algunos de ellos han tenido un verdadero carácter decisorio. Cada mes se reúne un comité sectorial de organización del trabajo (CSOT) de los organismos de la administración pública en su conjunto con el fin de dar seguimiento a la aplicación de un convenio marco sobre la organización del trabajo y la puesta en marcha de los CMOT.

214. En *Francia*, los órganos de participación de los funcionarios públicos son de naturaleza paritaria y desempeñan un papel consultivo. Estos organismos consultivos son el Consejo Común de la Administración Pública (que conoce de todas las cuestiones generales comunes a las tres administraciones públicas – véase el recuadro *infra*), los consejos superiores de cada una de las tres administraciones públicas (la administración pública del Estado, la administración pública territorial y la administración pública de hospitales) que conocen de las cuestiones que afectan a los empleados de la administración pública correspondiente, y los comités técnicos de servicios (establecidos dentro de cada una de las tres administraciones públicas).

**Artículo 9ter de la Ley núm. 83-634, de 13 de julio de 1983,
sobre los Derechos y Obligaciones de los Funcionarios
(modificada) (Francia)**

El Consejo Común de la Administración Pública conoce de todas las cuestiones generales comunes a las tres administraciones públicas que se le remiten.

Se le presentan proyectos de ley o de ordenanza y, si está previsto en una disposición legislativa o reglamentaria, proyectos de decreto, que sean comunes a las tres administraciones públicas, excepto cuando se trata de textos específicos de cada administración pública.

...

Cuando es obligatorio celebrar consultas con el Consejo Común de la Administración Pública, dichas consultas reemplazan las que corresponde efectuar con los consejos superiores de la administración pública del Estado, de la administración pública territorial y de la administración pública de hospitales.

El Consejo Común de la Administración Pública está presidido por el Ministro de la Administración Pública o por su representante.

Su composición es la siguiente:

1.º Representantes de organizaciones sindicales de funcionarios designados por las propias organizaciones; los puestos se reparten entre las organizaciones sindicales en forma proporcional al número de votos obtenidos por cada organización en las últimas elecciones celebradas para designar a los miembros de los comités técnicos en las tres administraciones públicas y de los organismos consultivos, lo que permite asegurar la representación del personal con arreglo a disposiciones legislativas específicas.

2.º Representantes de las administraciones y empleadores del Estado y de sus entidades públicas.

3.º Representantes de los empleadores públicos territoriales, entre los cuales figura el Presidente del Consejo Superior de la Administración Pública Territorial, designados por los representantes de las comunas, los departamentos y las regiones en el Consejo Superior de la Administración Pública Territorial, a los que se menciona en el artículo 8 de la Ley núm. 84-53, de 26 de enero de 1984, sobre las Disposiciones Reglamentarias relativas a la Administración Pública Territorial.

4.º Representantes de los empleadores públicos de hospitales designados por las organizaciones más representativas de las entidades mencionadas en el artículo 2 de la Ley núm. 86-33, de 9 de enero de 1986, sobre las Disposiciones Reglamentarias relativas a la Administración Pública de Hospitales.

El Presidente del Consejo Superior de la Administración Pública de Hospitales asiste a las reuniones del Consejo Común de la Administración Pública sin derecho a voto.

El Consejo Común de la Administración Pública emite su opinión una vez que se ha recabado el parecer de cada una de las categorías de representantes mencionadas en los párrafos 1.º, 3.º y 4.º.

215. En la *Argentina*, tras la ratificación del Convenio núm. 151 de la OIT, el Poder Ejecutivo nacional estableció, en 1986, la Comisión Participativa de Política Salarial y otras Condiciones de Trabajo del Sector Público (decreto núm. 1598/86). Ésta se componía, por una parte, de representantes de los Ministerios de Economía y de Trabajo y de la Secretaría de la Administración Pública y, por otra, de representantes de las dos organizaciones nacionales representativas de los funcionarios: la Unión del Personal Civil de la Nación y la Asociación de Trabajadores del Estado. Esta experiencia sólo duró dos años y en ese lapso de tiempo su funcionamiento no fue realmente satisfactorio. Fue sustituida por un sistema de negociación más elaborado a partir de la ratificación del Convenio núm. 154.

216. En *España*, en cada unidad electoral que la administración determine se eligen los delegados del personal y de las juntas de personal, previo acuerdo con las organizaciones sindicales, por un período de cuatro años prorrogable y con un mandato que implica, entre otras funciones, emitir informes a solicitud de la administración sobre la transferencia total o parcial de las instalaciones o sobre la revisión de los sistemas de organización y de los métodos de trabajo, dar su opinión sobre la ordenación del tiempo de trabajo así como sobre el régimen de vacaciones, y colaborar con la administración en la adopción de las medidas necesarias para el mantenimiento o el aumento de la productividad.

217. En *Madagascar*, dos órganos consultivos participan en la determinación de las condiciones de trabajo de los empleados públicos: el Consejo Superior de la Administración Pública y la Comisión Administrativa Paritaria (véase el recuadro *infra*).

**Ley núm. 2003-011 del Estatuto General de los Funcionarios
(Madagascar)**

Artículo 39

Para cada cuerpo de funcionarios se crea una Comisión Administrativa Paritaria con el cometido de conocer de las cuestiones de contratación, titularización, ascensos y disciplina que afectan a los funcionarios de ese cuerpo en particular.

Esta Comisión tendrá un carácter consultivo y estará integrada por representantes de la administración y por representantes del personal elegidos en votación uninominal.

Sin embargo, deberá motivarse toda decisión que, llegado el caso, no coincida con la opinión de la Comisión Administrativa Paritaria constituida en el Consejo de Disciplina.

Mediante decreto dictado por el Consejo de Gobierno y previa consulta con el Consejo Superior de la Administración Pública se establecerán la composición y las atribuciones de esta Comisión, así como el modo de designación de sus miembros.

Artículo 40

Se instituye un Consejo Superior de la Administración Pública, organismo de carácter consultivo, que tendrá el cometido de emitir opiniones en los casos previstos en

el presente Estatuto General, sobre los proyectos de ley y de reglamento relacionados con la administración pública.

Se le consultará igualmente sobre las cuestiones relativas a los diferentes estatus de los funcionarios.

Se le remitirán todas las cuestiones generales que afectan a los funcionarios y a la administración pública.

Mediante decreto se determinará la composición del Consejo Superior de la Administración Pública, así como las reglas aplicables a su organización y funcionamiento.

218. En *Nueva Zelanda*, el Acuerdo de Asociación en favor de la Calidad, suscrito en 2000 entre el Gobierno y el principal sindicato del sector público, la Asociación de Servicios Públicos (PSA), dio lugar a la creación de un foro en el que participan el Ministro de la Administración Pública (*State Services*), el Comisionado de la Administración Pública, varios jefes ejecutivos de administraciones y órganos del Estado, así como representantes de la PSA. El foro desempeña funciones más consultivas que ejecutivas y se reúne periódicamente (entre cada seis y ocho semanas) para prestar asesoramiento al Ministro sobre los progresos que es preciso realizar a fin de aplicar los métodos de asociación en los diferentes órganos y administraciones. El foro también da su opinión sobre otras cuestiones relativas al sector público, incluidos los sistemas y estructuras de remuneración. Del mismo modo, en distintos organismos y agencias tanto de ámbito nacional como local se han establecido foros de asociación mediante acuerdos entre el sindicato y la dirección, por ejemplo, en el sector de la salud. En lo que atañe concretamente a la remuneración, la Comisión de la Administración Pública, el Erario Público (*Treasury*) y la PSA han creado un sistema de identificación de demandas y prioridades salariales en la administración pública, que consta de dos fases. En la primera se reúne y analiza la información sobre las demandas y presiones salariales, en un proceso en que intervienen los ministerios, departamentos y sindicatos, mientras que en la segunda etapa se clasifican todos los datos según su prioridad. Posteriormente, estos datos generales se utilizan en cada departamento durante la preparación del presupuesto.

219. En *Rumania*, de conformidad con lo dispuesto en la Ley núm. 62/2011 sobre el Diálogo Social y en la decisión núm. 833/2007, relativa a las reglas aplicables a la organización y al funcionamiento de las comisiones paritarias, así como a la suscripción de los convenios colectivos, existe un marco institucionalizado (comisiones paritarias y comisiones de diálogo social) de consulta permanente con los representantes de los empleados públicos sobre las iniciativas normativas y las medidas administrativas¹⁰⁰.

Partes en la consulta y contenido de ésta

Los representantes de los empleados públicos a efectos de la consulta

220. Con respecto a la determinación de los representantes de los empleados públicos, interlocutores del Estado en los procedimientos de consulta y de participación, el texto del Convenio es claro: la naturaleza de la representación puede variar según se trate de un sistema de negociación o de la utilización de otros métodos de participación. Con arreglo al artículo 7, son las organizaciones de empleados públicos, es decir, las organizaciones que tienen por objeto fomentar y defender sus intereses, las que intervienen en la negociación, mientras que, en el contexto de otros métodos, la

¹⁰⁰ Memoria en virtud del art. 19 de la Constitución de la OIT.

expresión utilizada tiene un alcance más amplio porque, en este caso, son los representantes de los empleados públicos los que participan en la determinación de las condiciones de trabajo. Dicho de otro modo, corresponde a los representantes de las organizaciones de empleados públicos llevar a cabo las negociaciones, mientras que las consultas pueden tener lugar ya sea con organizaciones o con representantes elegidos. En el curso de los trabajos preparatorios del Convenio núm. 151, una enmienda que en la segunda discusión había propuesto el Grupo de los Trabajadores con la intención de reservar también a las organizaciones de empleados públicos los procedimientos distintos de la negociación terminó por ser rechazada, justamente porque esta enmienda habría impedido la participación de los representantes directamente elegidos por el personal¹⁰¹. La Comisión recuerda que cuando en una misma unidad de negociación existan representantes sindicales y representantes electos, deberían adoptarse medidas apropiadas para garantizar que la existencia de representantes electos no se utilice en menoscabo de la posición de los sindicatos interesados o de sus representantes.

221. Sin embargo, es necesario aclarar que cuando la consulta se realice con las organizaciones de empleados públicos debe hacerse con las organizaciones más representativas. En la Recomendación núm. 159 se aborda la cuestión de la representatividad de las organizaciones de empleados públicos y se dispone que, en los países donde se aplican procedimientos para el reconocimiento de las organizaciones de empleados públicos con miras a determinar las organizaciones a las que han de atribuirse derechos preferentes o exclusivos a los efectos previstos en el Convenio núm. 151, dicha determinación debería basarse en criterios objetivos y preestablecidos respecto del carácter representativo de esas organizaciones. En la Recomendación se especifica que estos procedimientos deberían ser de tal naturaleza que no estimulen la proliferación de organizaciones que cubran las mismas categorías de empleados públicos. En la segunda parte del presente Estudio se analiza con mayor detalle la cuestión de la representatividad, que se plantea en términos similares independientemente de que se examinen procedimientos de consulta o de negociación. Por ahora, la Comisión se limitará a recordar que, como la propia Constitución de la OIT consagra el concepto de «organizaciones más representativas» (artículo 3, párrafo 5), el mero hecho de que una legislación nacional establezca una distinción entre las organizaciones sindicales más representativas y las demás no constituye, en sí, un motivo de crítica. «Aun así, es preciso evitar que, como consecuencia de dicha distinción, se confieran a las organizaciones más representativas otros privilegios que vayan más allá de la prioridad en materia de representación en la negociación colectiva, la consulta por el gobierno o aun la designación de delegados ante los organismos internacionales»¹⁰².

Contenido de la consulta

222. La Comisión desea recordar que el artículo 7 del Convenio núm. 151 permite la consulta como método de participación en la determinación de las condiciones de empleo de los empleados públicos. En este sentido, la Comisión estima que debería ser posible abordar en las consultas toda medida administrativa o legislativa referente a las condiciones de trabajo de los empleados públicos. Lo anterior significa, en particular, que los proyectos de ley en la materia deberían ser objeto de consultas.

223. Sin embargo, la Comisión señala que redundaría en interés tanto de las autoridades como de las organizaciones sindicales de empleados públicos no limitar los temas de la

¹⁰¹ Conferencia Internacional del Trabajo, 64.ª reunión, 1978, *Actas*, pág. 25/9, informe de la Comisión del Servicio Público, párr. 57.

¹⁰² Estudio General de 2012, párr. 226.

consulta a las condiciones de trabajo y ampliarlos en cambio a las cuestiones de interés común, como el establecimiento de políticas del personal en la administración pública y los problemas de gestión y de recursos humanos que pueden plantearse como consecuencia de nuevas modalidades de organización del trabajo o de reestructuraciones (en la segunda parte del presente Estudio General, en la sección relativa al «contenido de la negociación colectiva», se exponen con detalle estos nuevos desafíos). Ya se celebre por iniciativa de las autoridades o por iniciativa de las organizaciones de empleados públicos, la consulta sobre estos temas es un método que permitirá, en muchos casos, prevenir los conflictos colectivos y encontrar soluciones más aceptables para los empleados públicos interesados o para las autoridades públicas.

Segunda parte

La negociación colectiva en la administración pública

I. Ventajas de la negociación colectiva en la administración pública

224. La Comisión desea recordar que la administración pública debe ser eficiente y eficaz para garantizar el ejercicio efectivo de los derechos y la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos (seguridad pública, educación, salud, seguridad social, cultura, acceso a la vivienda, control de la aplicación de la ley en las numerosas esferas de competencia de la administración pública, etc.) y, por lo tanto, es un factor esencial para un desarrollo económico y social sostenible, para el bienestar de los trabajadores garantizado por medio de condiciones de empleo equitativas y para el progreso de empresas sostenibles. Este objetivo requiere la prestación de servicios de alta calidad en las numerosas instituciones públicas (a menudo de importancia vital y muy complejas), un personal suficientemente calificado y motivado, y una gestión pública y una cultura administrativa dinámicas y despolitizadas que favorezcan los valores éticos y la lucha contra la corrupción administrativa, que integren las nuevas tecnologías y se basen en los principios de confidencialidad, responsabilidad, fiabilidad y transparencia en la gestión y en el principio de no discriminación, tanto por lo que se refiere al acceso al empleo como a las prestaciones y servicios que se brindan a los ciudadanos.

225. La Comisión subraya que las diferentes formas de diálogo social, y muy particularmente la negociación colectiva entre las organizaciones sindicales y la administración pública, son capitales para crear las condiciones necesarias que permitan hacer frente a los desafíos antes mencionados. A este respecto, la administración debe contar con efectivos suficientes y calificados que tengan posibilidades de formación y ascenso sin una carga de trabajo desproporcionada (esto es particularmente pertinente habida cuenta de las crisis económicas y de los procesos de ajuste estructural) y condiciones de empleo justas y competitivas con respecto a las condiciones de empleo del sector privado, incluso en materia de remuneración. La negociación colectiva ofrece ventajas no sólo a los funcionarios por ser una herramienta de motivación, de reconocimiento social y de respeto de la dignidad de la persona, sino también a la administración, porque le permite apoyarse en los compromisos asumidos por las organizaciones sindicales para poner en práctica los principios esenciales mencionados que rigen la gestión pública en los Estados democráticos; también es una herramienta eficaz para poner en práctica una gestión satisfactoria de los recursos humanos, lo cual favorece la calidad de los servicios prestados a los ciudadanos.

226. En términos generales, el derecho de sindicación y de negociación colectiva está estrechamente relacionado con los demás derechos fundamentales en el trabajo. Complementa la libertad sindical, y es un instrumento constructivo que favorece la

protección de los trabajadores y las trabajadoras — que se encuentran a menudo en posición de vulnerabilidad — y permite promover el conjunto de los derechos fundamentales. Es un instrumento clave para garantizar la no discriminación y la igualdad, incluida la igualdad de remuneración entre hombres y mujeres por un trabajo de igual valor, dado que integra en el mundo del trabajo la garantía de los derechos fundamentales en el trabajo para todos, sobre todo a efectos de promover la justicia social. El reconocimiento internacional del derecho de negociación colectiva en la administración pública es una reivindicación de larga data del movimiento sindical, el cual, ha venido criticando con razones sólidas la desigualdad de trato contra los funcionarios públicos en este campo.

227. La Comisión desea señalar que la negociación colectiva es una de las instituciones más importantes y útiles desde finales del siglo XIX. Es una poderosa herramienta de diálogo entre las organizaciones de trabajadores y de empleadores que, gracias a la contribución que ha aportado al establecimiento de condiciones de trabajo justas y equitativas y a otras ventajas, fomenta la paz social. Permite prevenir los conflictos laborales y determinar procedimientos para solucionar ciertos problemas específicos que pueden darse en algunos contextos como los procesos de ajuste provocados por crisis económicas, situaciones de fuerza mayor o programas de movilidad de los trabajadores. Por consiguiente, la negociación colectiva constituye un instrumento eficaz de adaptación a los cambios económicos y tecnológicos y a las necesidades cambiantes de la gestión administrativa, que obedecen a menudo a demandas de la sociedad.

228. La legitimidad de la negociación colectiva queda reforzada además en la medida en que aquellos que deben soportar las consecuencias negativas de ciertas cláusulas de los acuerdos colectivos las han aceptado (a través de sus representantes) en el marco de un proceso de concesiones recíprocas entre las partes. Al mismo tiempo, los funcionarios públicos ocupan una posición especial y única en la elaboración del presupuesto dado la parte importante de las finanzas públicas que se les destina. Además, afrontan desafíos inusuales en la formación de coaliciones políticas debiendo protegerse de las presiones que resultan de imperativos económicos reales o supuestos. Estos factores refuerzan la opinión según la cual los funcionarios públicos deben tener acceso a mecanismos de negociación colectiva en base a su estatuto principal de empleados y a su estatuto de ciudadano o votante.

229. La Comisión señala que la negociación colectiva puede además ayudar eficazmente a la lucha contra la corrupción y promover la igualdad.

230. La Comisión llama también la atención sobre la debilidad del Estado y de la administración pública en muchos países en desarrollo y en los países menos adelantados, en los que el Estado a veces no puede controlar de manera efectiva grandes zonas de su territorio y donde los ingresos públicos son muy limitados (por ejemplo, en ciertos países de África las ayudas para el desarrollo proporcionadas por otros Estados u organizaciones internacionales constituyen una parte importante del presupuesto público, al igual que los recursos derivados de los impuestos y de los acuerdos concertados con empresas multinacionales) debido al alto nivel de pobreza y a la importancia del sector informal. Esta situación condiciona de manera negativa las posibilidades reales de desarrollo económico y social. La Comisión desea señalar que el desarrollo sostenible sólo es posible a través de la democracia y de sus postulados esenciales: las elecciones libres, el Estado de derecho, la separación e independencia de los poderes del Estado, y el respeto efectivo de los derechos humanos, con inclusión de los económicos y sociales y muy particularmente la libertad sindical y el derecho de negociación colectiva, que deben estar garantizados, cualquiera que sea el nivel de desarrollo. La Comisión recuerda que la ratificación de los Convenios núms. 151 y 154 es posible, cualquiera que sean las dimensiones y los efectivos de la administración pública, el número de ciudadanos de los Estados y la dimensión del sector informal.

II. Las mutaciones en la administración pública

231. A consecuencia de los cambios introducidos en la condición de los funcionarios durante los últimos decenios, el modelo tradicional de funcionario y sus características (nacionalidad, méritos, estabilidad profesional, carrera administrativa y ascensos a través de oposiciones internas, trabajo a tiempo completo, incompatibilidad con el desempeño de actividades profesionales privadas, escalas salariales y complementos de remuneración fijos, pensiones, licencias no remuneradas, etc.) se han visto modificados sustancialmente de distintas maneras y en numerosas legislaciones. En muchos países, industrializados o no, puede constatarse, por un lado, el abandono de una o de varias de estas características tradicionales de la administración pública, y por otro, la introducción de nuevas reglas y modalidades propias del derecho del trabajo aplicable al sector privado. En numerosas administraciones públicas una parte importante, cuando no la mayoría, de los contratos de los empleados se rigen por el derecho del trabajo aplicable al sector privado o se ha abandonado el anterior régimen estatutario para amplias categorías de funcionarios. La Comisión observa que esta tendencia está en expansión.

232. En algunos países, la carrera administrativa tradicional se ha transformado o prácticamente ha desaparecido tras la apertura del conjunto de puestos de funcionario a todos los ciudadanos, la introducción de los ascensos «horizontales» (sin que sea obligatorio aprobar una oposición para acceder a un puesto) o la admisión de funcionarios temporales, funcionarios interinos, funcionarios a los que se les renueva el contrato periódicamente pero que no son permanentes, o empleados a tiempo parcial (a menudo autorizados a ocupar otros puestos en el sector privado). En otros países, una parte importante de los funcionarios trabajan con contratos civiles o administrativos de prestación de servicios (en muchos casos de dudosa legalidad, incluso a nivel nacional), inclusive para desempeñar tareas propias de la administración pública. Poco a poco, se ha incrementado la incertidumbre en razón del incremento de la movilidad geográfica y funcional de los empleados públicos, al igual que las disposiciones que proponen incentivos o sistemas de gestión administrativa y de evaluación del rendimiento basados en los criterios que se aplican en el sector privado. En otros países, la estabilidad profesional casi total, «de por vida», de que disfrutaban los funcionarios públicos se ha visto reducida o ha desaparecido. Muchas de estas evoluciones tienen repercusiones potencialmente negativas sobre la independencia de los funcionarios. En *Guatemala*, en un número considerable de instituciones públicas, la mayoría de los empleados públicos son nombrados y pueden ser destituidos libremente («empleados de libre nombramiento y remoción»). En *Colombia*, a algunos funcionarios se les aplica la Ley de Carrera Administrativa, a otros el Código del Trabajo y a otros incluso contratos civiles o administrativos de prestación de servicios.

233. Las causas de los problemas y de las situaciones mencionados en los párrafos anteriores son múltiples y trascienden el presente Estudio, que no pretende facilitar una lista exhaustiva. Algunas tienen raíz política como la falta de democracia en ciertos países, la opacidad y la falta de transparencia; otras están vinculadas a los programas de ajuste estructural. Algunas son de tipo económico o financiero, como el considerable aumento del gasto y del déficit públicos relacionado con el aumento de los servicios públicos y a las prestaciones sociales cada vez más onerosas que solicitan los ciudadanos, por ejemplo, en el sector de la salud. Otras causas guardan relación con factores demográficos, la esperanza de vida, el desarrollo de tecnologías o con nuevas formas de gestión administrativa. A veces van ligadas a las sucesivas crisis económicas, en ocasiones en el interior del proceso de integración económica de los Estados centrado en

la libre circulación de las personas, la liberación de los servicios y la libre competencia. Por otro lado, algunas de las decisiones que han transformado la administración pública en muchos países están vinculadas a orientaciones proporcionadas por órganos internacionales o regionales que conceden préstamos en condiciones preferentes a algunos Estados que están atravesando crisis económicas, con la condición de que adopten políticas de reducción del gasto público e introduzcan medidas de ajuste estructural, en especial a través de procesos de privatización y racionalización. En la práctica, esto suele entrañar una reducción importante del aparato del Estado y suele afectar a su funcionamiento. Con todo, la Comisión señala que en estas situaciones difíciles, y a menudo dramáticas, la libertad sindical y el derecho de negociación colectiva encuentran una nueva razón de ser, como medio de humanizar el impacto de dichas situaciones en las condiciones de trabajo y de vida de los empleados públicos, así como de salvaguardar las prestaciones sociales fundamentales.

234. Es evidente que algunos de los cambios descritos, como las sucesivas crisis económicas y los procesos de reducción de la estructura institucional y del gasto público, han debilitado el movimiento sindical en muchos países — siendo el sector público donde tradicionalmente las organizaciones sindicales han tenido un mayor número de afiliados — y han reducido la capacidad de negociar colectivamente de los funcionarios regidos por la Ley de Carrera Administrativa, en especial debido al debilitamiento o desaparición de las organizaciones sindicales.

235. Sin embargo, la penetración del derecho laboral en las administraciones públicas y los diferentes grados de «privatización» del empleo público han permitido que el derecho de negociación colectiva y el derecho de huelga se hiciesen extensivos al sector público, aplicándose cada vez más a personas que trabajan — directa o indirectamente — para el Estado, muchas de las cuales, que en el pasado no disfrutaban de los derechos sindicales mencionados, están sujetas en la actualidad a las disposiciones del derecho del trabajo aplicables al sector privado (Códigos del Trabajo). En algunos países se ha aprovechado esta circunstancia para sustituir las leyes que tradicionalmente se venían aplicando a los funcionarios públicos por leyes más o menos afines a las del sector privado. La utilización excesiva de la contratación temporal laboral en la función pública en ciertos países ha tenido como efecto eludir en la contratación pública requisitos constitucionales (capacidad y mérito en particular) y hacer más difícil la negociación colectiva.

236. Asistimos pues a un cambio en las características de la condición tradicional de funcionario, que se ha visto considerablemente erosionada en muchos países, que justifica la necesidad de reforzar la negociación colectiva y los derechos sindicales en el sector público.

237. En cuanto a la situación mundial de la negociación colectiva en la administración pública, la adopción y ratificación por un número importante de Estados de los Convenios núms. 151 y 154 registrada en los últimos decenios ha comportado que la comunidad internacional se percatase de que las condiciones de trabajo en la administración pública no pueden establecerse de manera unilateral, sino que deben acordarse con la participación plena de las organizaciones sindicales de empleados públicos. En este contexto de cambio, se puede observar que, en el mundo, además del recurso generalizado a la consulta bipartita, se está produciendo una expansión clara del derecho de negociación colectiva de las condiciones de empleo en el sector de la administración pública en Europa, Oceanía y América Latina, en un considerable número de países de África y en algunos países de Asia.

238. En el preámbulo del Convenio sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978 (núm. 151), la Conferencia Internacional del Trabajo observa la gran diversidad de sistemas políticos, sociales y económicos de los Estados Miembros, y las diferentes prácticas aplicadas por dichos Estados (por ejemplo, en lo atinente a las funciones respectivas de las autoridades centrales y locales; a las funciones de las autoridades federales, estatales y provinciales; a las de las empresas propiedad del Estado y de los diversos tipos de organismos públicos autónomos o semiautónomos, o en lo que respecta a la naturaleza de la relación de trabajo). Las disposiciones del Convenio núm. 154, al igual que las del Convenio núm. 151, toman en consideración esta diversidad de sistemas y contienen un cierto número de cláusulas de flexibilidad que se examinarán más adelante, y que tienden a posibilitar la ratificación de estos Convenios por el mayor número posible de Estados Miembros.

III. Las normas de la OIT relativas a la negociación colectiva y su evolución

239. Una de las principales misiones de la OIT es promover la negociación colectiva en el mundo entero, como estableció en 1944 en la Declaración de Filadelfia, que forma parte integrante de la Constitución de la OIT y en la que se reconoce «la obligación solemne de la Organización Internacional del Trabajo de fomentar, entre todas las naciones del mundo, programas que permitan lograr (...) el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva». Este principio se consagró y se desarrolló en el Convenio sobre el derecho de asociación (territorios no metropolitanos), 1947 (núm. 84) (en el que se establece que «se deberán dictar todas las medidas pertinentes a fin de garantizar a los sindicatos (...) el derecho a celebrar contratos colectivos (...))», y en el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98), hoy objeto de una ratificación prácticamente universal, lo cual demuestra gran aceptación de sus preceptos en la mayoría de los países (161 ratificaciones a la fecha). En junio de 1998, la OIT dio un paso más en este sentido con la adopción de la Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento. En ella se declara que «todos los Miembros, aun cuando no hayan ratificado los convenios [fundamentales] aludidos, tienen el compromiso que se deriva de su mera pertenencia a la Organización de respetar, promover y hacer realidad, de buena fe y de conformidad con la Constitución, los principios relativos a los derechos fundamentales que son objeto de esos convenios». Esos principios incluyen el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva y deben ser respetados con independencia de la ratificación o no ratificación de los convenios relevantes.

240. El Convenio núm. 98, que se adoptó en 1949 con el propósito de completar algunos aspectos del Convenio núm. 87, tiene tres objetivos fundamentales: i) la protección contra los actos de discriminación antisindical tanto en el momento de la contratación como durante el período de empleo, incluido el momento de la terminación de la relación de trabajo; ii) la protección contra los actos de injerencia en los asuntos internos de las organizaciones de trabajadores y de empleadores, y iii) el fomento de la negociación colectiva.

241. Como se ha indicado ya en párrafos anteriores, el Convenio núm. 98 fue completado posteriormente por el Convenio sobre las organizaciones de trabajadores rurales, 1975 (núm. 141), y la Recomendación núm. 149 que lo acompaña, en los que se reafirma el derecho de negociación colectiva de los trabajadores rurales; por el Convenio sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978 (núm. 151) y por el Convenio sobre la negociación colectiva, 1981 (núm. 154), en los que se extiende el derecho de negociación colectiva a todos los trabajadores de la administración pública. La protección de los trabajadores y los dirigentes sindicales contra los actos de discriminación antisindical y de injerencia en el sector de la administración pública, de que trata el Convenio núm. 151, es un aspecto esencial de la libertad sindical toda vez que, en la práctica, esos actos pueden dar lugar a la denegación de la libertad sindical y, por tanto, también del derecho de negociación colectiva.

IV. Modalidades particulares de negociación en la administración pública

Convenio sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978 (núm. 151)

Artículo 7

Deberán adoptarse, de ser necesario, medidas adecuadas a las condiciones nacionales para estimular y fomentar el pleno desarrollo y utilización de procedimientos de negociación entre las autoridades públicas competentes y las organizaciones de empleados públicos acerca de las condiciones de empleo, o de cualesquiera otros métodos que permitan a los representantes de los empleados públicos participar en la determinación de dichas condiciones.

Convenio sobre la negociación colectiva, 1981 (núm. 154)

Artículo 1

1. El presente Convenio se aplica a todas las ramas de actividad económica.
2. La legislación o la práctica nacionales podrán determinar hasta qué punto las garantías previstas en el presente Convenio son aplicables a las fuerzas armadas y a la policía.
3. En lo que se refiere a la administración pública, la legislación o la práctica nacionales podrán fijar modalidades particulares de aplicación de este Convenio.

242. El párrafo 3 del artículo 1 del Convenio núm. 154 acepta modalidades particulares de aplicación en lo concerniente al derecho de negociación colectiva en la administración pública. Estas modalidades podrán fijarse en la legislación o la práctica nacionales, en particular mediante convenios colectivos, laudos arbitrales u otros medios (artículo 4 del Convenio núm. 154).

243. Antes de analizar estas modalidades particulares en los próximos capítulos, la Comisión estima necesario examinar ciertas diferencias entre el empleo público y el empleo privado y las particularidades de la administración pública — que han sido señaladas por numerosos autores — que justifican dichas modalidades de aplicación:

- Las estructuras de la administración pública son muy complejas, especialmente en los países industrializados. Sus competencias, capacidades y procedimientos se rigen por un gran número de leyes y reglamentos que abarcan la mayoría de las cuestiones que afectan a los ciudadanos y las empresas. La complejidad de la estructura del Estado es aún más pronunciada cuando se trata de Estados federales y de Estados altamente descentralizados en los que el número de organismos puede ser superior a varios miles. Se trata, entre otros, de departamentos ministeriales, organismos autónomos o semiautónomos, institutos, agencias, fondos de promoción de actividades, fundaciones públicas, empresas comerciales o industriales de derecho público, órganos de coordinación, o consorcios. Algunos de estos organismos públicos existen también en los entes territoriales. En el marco del Estado, la administración pública es normalmente el principal empleador.
- Mientras que en el sector privado las empresas persiguen intereses particulares y se caracterizan en general por la búsqueda de beneficios económicos, el Estado y la administración pública tienen la obligación de velar por el interés general. A este respecto, cuando las instituciones creadas o controladas por el Estado se rigen por el derecho privado (por ejemplo, las empresas estatales o mixtas o los monopolios fiscales del Estado), el objetivo de contribuir al interés general y responder a necesidades de los ciudadanos incide en gran medida en las políticas, la gestión y

los objetivos de las empresas públicas (por ejemplo, según los países, las relacionadas con la electricidad, los bancos, los seguros, el transporte, la explotación de los recursos naturales, la distribución del agua, etc.). La impronta del interés general es aún más marcada cuando los servicios son de titularidad pública (monopolística o no) y están gestionados directa o indirectamente por el Estado (por ejemplo, en el caso de las concesiones).

- La enorme complejidad y la variedad de las funciones del Estado están en constante cambio, debido a las nuevas necesidades y desafíos que se plantean (informática, servicios electrónicos, telecomunicaciones, inmigración, energía, etc.).
- En muchos países, y con frecuencia por mandato constitucional, se procede a la regulación de las condiciones generales de empleo de los funcionarios públicos de manera más o menos exhaustiva, según el caso, por medio de leyes especiales, en el marco del derecho administrativo y no en el marco de la legislación laboral (en particular del Código del Trabajo). Por otra parte, en algunos países, se aplican estatutos normativos específicos a ciertos funcionarios públicos (por ejemplo, fuerzas armadas, policía, personal docente, personal de la seguridad social, etc.). Por ejemplo, en su memoria presentada con arreglo al artículo 19 de la Constitución de la OIT, el Gobierno de Argelia indica que, desde 2006, en aplicación del Estatuto General de la Función Pública, se han promulgado 59 estatutos especiales relativos a diferentes cuerpos de funcionarios.
- El gasto público — incluidas las remuneraciones de los funcionarios — requiere la aprobación previa de las secciones correspondientes del presupuesto del Estado (y de los Estados federales) por la asamblea legislativa; los presupuestos de los entes territoriales también son aprobados por órganos públicos. Por otra parte, el gasto público es controlado por órganos especiales de supervisión del Estado, que en caso de infracción pueden promover procedimientos sancionatorios. En este sentido, la negociación colectiva en la administración pública está condicionada por diferentes motivos por los procesos presupuestarios y su lógica. Los resultados presupuestarios de los Estados a su vez dependen de numerosos factores económicos: el nivel de crecimiento económico, el nivel de ingresos y la inflación, las tasas de interés y la deuda pública. También dependen del marco político e institucional (nivel de descentralización, grado de estabilidad política y peso del poder ejecutivo comparado con el poder legislativo), la tendencia política del Gobierno, la demografía, la tasa de desempleo, la participación del sector público en el PIB, las preferencias de los contribuyentes, la evolución de los ciclos económicos y las reglas presupuestarias aplicables (grado de disciplina presupuestaria, margen de las previsiones basadas en las variables económicas, normas más o menos estrictas en materia de endeudamiento público).
- Debido al impacto de las remuneraciones de los empleados públicos en el nivel de la deuda pública (por ejemplo, en 2011, en los países de la Unión Europea, las remuneraciones del sector público equivalían al 22,1 por ciento del gasto público total), durante el proceso de negociación de las remuneraciones de los funcionarios públicos, las autoridades exponen los lineamientos de la política económica del Gobierno y los retos macroeconómicos, en vista de que los ingresos del Estado no dependen principalmente de los beneficios económicos y de las ganancias — como en el caso de las empresas — sino de los impuestos, y de que las autoridades deben rendir cuentas de su gestión ante los ciudadanos.

- Los procedimientos de contratación de la administración pública imponen requisitos de transparencia, mérito y capacidad, así como garantías con miras a asegurar el cumplimiento del principio de igualdad de trato y de igualdad de oportunidades. Por lo general, estos procedimientos son menos flexibles que los del sector privado.
- Existe un mayor grado de regulación, formalismo y rigidez en los procedimientos de adopción de decisiones de las entidades públicas, muchas veces para evitar el nepotismo y la corrupción.
- La estructura específica del personal de la administración pública (cuerpo de funcionarios, escalas, subescalas, clases y categorías) es jerárquica y se acompaña de una estructura de remuneración especial y, en general, rígida.
- Cabe señalar, en muchos países, la creciente participación de los ciudadanos en la gestión de la administración pública, así como las nuevas formas de participación ciudadana — incluida la supervisión — a través de órganos específicos y organizaciones no gubernamentales, fenómeno que se manifiesta también aunque según modalidades diferentes en el sector privado.

244. Una peculiaridad de las instituciones de las administraciones públicas que debe tenerse en cuenta es que siempre tienen la condición de empleador, si bien sólo se consideran *empresarias* cuando llevan a cabo actividades económico-empresariales o actividades económico-industriales que representan una parte más o menos importante del conjunto de las actividades de las administraciones públicas, según el país considerado.

245. Las características específicas de la administración pública antes mencionadas dan lugar, en muchos países, a modalidades especiales de negociación colectiva que se refieren, como se verá más adelante, a las partes en la negociación, las materias abarcadas y los niveles de negociación de ciertas materias, así como también a la naturaleza, el rango y los efectos jurídicos que tienen o no tienen los acuerdos colectivos celebrados y, con mucha frecuencia, a un régimen especial para las cláusulas de los acuerdos colectivos que tienen repercusiones presupuestarias. Por último, en muchos países, es una práctica constante hacer compatible el sistema de negociación con un marco reglamentario.

V. **Campo de aplicación del Convenio núm. 154 y métodos de aplicación de los Convenios núms. 151 y 154**

Convenio sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978 (núm. 151)

Artículo 1

1. El presente Convenio deberá aplicarse a todas las personas empleadas por la administración pública, en la medida en que no les sean aplicables disposiciones más favorables de otros convenios internacionales del trabajo.

2. La legislación nacional deberá determinar hasta qué punto las garantías previstas en el presente Convenio se aplican a los empleados de alto nivel que, por sus funciones, se considera normalmente que poseen poder decisorio o desempeñan cargos directivos o a los empleados cuyas obligaciones son de naturaleza altamente confidencial.

3. La legislación nacional deberá determinar asimismo hasta qué punto las garantías previstas en el presente Convenio son aplicables a las fuerzas armadas y a la policía.

Convenio sobre la negociación colectiva, 1981 (núm. 154)

Artículo 1

1. El presente Convenio se aplica a todas las ramas de actividad económica.

2. La legislación o la práctica nacionales podrán determinar hasta qué punto las garantías previstas en el presente Convenio son aplicables a las fuerzas armadas y a la policía.

3. En lo que se refiere a la administración pública, la legislación o la práctica nacionales podrán fijar modalidades particulares de aplicación de este Convenio.

Artículo 4

En la medida en que no se apliquen por medio de contratos colectivos, por laudos arbitrales o por cualquier otro medio conforme a la práctica nacional, las disposiciones del presente Convenio deberán ser aplicadas por medio de la legislación nacional.

Recomendación sobre la negociación colectiva, 1981 (núm. 163)

1. Las disposiciones de la presente Recomendación podrán aplicarse por medio de la legislación nacional, contratos colectivos o laudos arbitrales o por cualquier otro medio conforme a la práctica nacional.

246. El ámbito de aplicación del Convenio núm. 151 ya ha sido objeto de examen en la primera parte del presente Estudio. Se plantea la cuestión de saber si las categorías de empleados públicos mencionados en el párrafo 2 del artículo 1, del Convenio núm. 151 (en virtud del cual los Estados pueden determinar hasta qué punto se aplicarán mediante su legislación nacional las garantías previstas por el Convenio a los empleados de alto nivel que, por sus funciones, ejercen un poder decisorio o desempeñan cargos directivos o a los empleados cuyas obligaciones son de naturaleza altamente confidencial), pueden constituir excepciones al derecho de negociación colectiva en los Estados que hayan ratificado el Convenio núm. 154. La Comisión estima que, puesto que el Convenio núm. 151 es un Convenio específicamente aplicable a los empleados públicos, la exclusión de las categorías mencionadas del derecho a la negociación colectiva no infringe lo dispuesto en el Convenio núm. 154, que tiene un alcance general y reconoce expresamente en el párrafo 3 de su artículo 1 que, en lo que se refiere a la administración pública, la legislación y la práctica nacionales podrán fijar modalidades particulares de aplicación. Por ejemplo, la Comisión toma nota de la indicación del Gobierno de *Filipinas*, en su memoria presentada en virtud del artículo 19 de la Constitución de la

OIT, de que están excluidas de la negociación colectiva determinadas categorías de empleados públicos, en particular los empleados públicos de alto nivel cuyas funciones sean de naturaleza altamente confidencial y los miembros de las fuerzas armadas y demás personal autorizado a llevar armas.

247. El Convenio núm. 154 dispone en su artículo 1 que éste es aplicable a todas las ramas de actividad económica, incluyendo — como se acaba de señalar — a la administración pública. Establece igualmente que la legislación o la práctica nacionales podrán determinar hasta qué punto las garantías previstas en dicho Convenio son aplicables a las fuerzas armadas y a la policía (párrafo 2 del artículo 1).

248. A diferencia de lo dispuesto en los Convenios núms. 87 y 98, los Convenios núms. 151 y 154 contienen disposiciones detalladas en lo que se refiere a los métodos alternativos o complementarios de aplicación (legislación, convenios colectivos, laudos arbitrales u otros métodos). El artículo 4 del Convenio núm. 154 establece que, «en la medida en que no se apliquen por medio de contratos colectivos, por laudos arbitrales o por cualquier otro medio conforme a la práctica nacional, las disposiciones del presente Convenio deberán ser aplicadas por medio de la legislación nacional». Así pues, cabe contemplar diversos métodos de aplicación y, mientras algunos Estados prefieren las medidas legislativas, otros se conforman o se han conformado con otros métodos, como una aplicación satisfactoria en la práctica o basada en la jurisprudencia; por ejemplo, hasta hace poco, en *Uruguay*, la negociación colectiva se regía directamente por el Convenio núm. 98 y por la jurisprudencia.

249. Sin embargo, la mayoría de los asuntos relativos a los derechos de sindicación y de negociación colectiva se han desarrollado en general en la legislación laboral o en la que se aplica a los empleados públicos, y suelen inspirarse en principios consagrados en numerosas constituciones nacionales. También existen modalidades de aplicación directamente establecidas en acuerdos colectivos concertados entre organizaciones de empleadores y de trabajadores en distintos niveles. Por regla general, la Comisión aboga por recurrir a los métodos de aplicación previstos en los Convenios núms. 151 y 154, basados en el tripartismo, el diálogo social y las consultas francas y en profundidad entre los interlocutores sociales¹⁰³. Ello reviste especial importancia respecto de las legislaciones que se refieren a los derechos protegidos en esos instrumentos, a fin de garantizar la aplicación efectiva de tales principios y de este modo, que las medidas adoptadas sean duraderas y no dependan de la orientación política de los sucesivos gobiernos. Por ejemplo, la Comisión tomó nota con interés de la elaboración, en estrecha consulta con los interlocutores sociales, de la Ley de Trabajo Equitativo, de 2009, en *Australia*¹⁰⁴.

250. Puesto que la Comisión ha examinado ya en la primera parte del presente estudio el campo de aplicación de los Convenios núms. 151 y 154, no va a detenerse ahora más que en algunos aspectos de esta cuestión. En particular, se referirá a determinadas categorías de trabajadores del sector público y del sector privado cubiertas por sus disposiciones, así como a los problemas y progresos constatados.

251. *Fuerzas armadas y policía.* En lo que atañe a la aplicación del Convenio núm. 154 a las fuerzas armadas y a la policía, la posibilidad de excluir a ambas de su campo de aplicación se deduce: i) del texto del párrafo 2 del artículo 1 del Convenio, que estipula que «la legislación o la práctica nacionales podrán determinar hasta qué punto

¹⁰³ Véanse, por ejemplo, *Camboya* – CEACR, observación, 2011; y *República de Moldova* – CEACR, observación, 2011.

¹⁰⁴ *Australia* – CEACR, observación, 2010.

las garantías previstas en él son aplicables a las fuerzas armadas y a la policía»; ii) de los trabajos preparatorios que precedieron la adopción de este instrumento, en el curso de los cuales se subrayó expresamente la posibilidad de excluir, en todo o en parte, a estas categorías de trabajadores del ámbito de aplicación del Convenio ¹⁰⁵; y iii) de la interpretación que siempre se ha dado del párrafo 1 del artículo 5 del Convenio núm. 98, párrafo redactado en términos similares a los del párrafo 2 del artículo 1 del Convenio núm. 154, en virtud del cual los Estados que hayan ratificado el Convenio podrán excluir a las fuerzas armadas y a la policía de su ámbito de aplicación ¹⁰⁶. La Comisión recuerda también la posibilidad de excluir a estas categorías de la aplicación de los derechos y garantías establecidos en el Convenio núm. 151.

252. De esta forma, al igual que en el caso de los Convenios núms. 87 y 98, los Convenios núms. 151 y 154 dejan a la legislación de cada país la libertad de decidir si sus disposiciones se aplican o no a las fuerzas armadas y a la policía y en qué medida. La Comisión toma nota de que el Gobierno de *Estonia* señala, en su memoria presentada en virtud del artículo 19 de la Constitución de la OIT, que la Ley sobre los Convenios Colectivos se aplica íntegramente a las fuerzas armadas y a la policía. El Gobierno de *Australia* señala que, a nivel federal, la policía goza del derecho de negociación colectiva, pero no las fuerzas armadas; en cuanto a las legislaciones de los Estados federales, cabe destacar que la mayoría de ellas (*Nueva Gales del Sur, Queensland, Victoria, Australia Meridional*) establecen que determinadas categorías de empleados de la administración pública territorial no gozan del derecho de negociación colectiva, en particular, los funcionarios de alto nivel. El Gobierno de *Rumania* señala que gozan del derecho de negociación colectiva la totalidad de los funcionarios públicos, los funcionarios regidos por un estatuto particular, los funcionarios de alto nivel responsables de decisiones públicas y los administradores públicos, a excepción de los oficiales del ejército encargados del sistema de defensa, del mantenimiento del orden público y de la seguridad nacional.

253. La Comisión desea recordar también que *el personal civil de las fuerzas armadas* goza de los derechos y garantías contemplados en los Convenios núms. 151 y 154, y que, si bien algunos empleados de los sectores privado o público llevan armas reglamentarias en el ejercicio de su profesión, sin ser miembros de la policía o de las fuerzas armadas, no pueden quedar automáticamente excluidos del ámbito de aplicación de la negociación colectiva ¹⁰⁷.

254. *Sector público.* A diferencia del Convenio núm. 87, el Convenio núm. 98 excluye de su ámbito de aplicación a otras categorías de funcionarios diferentes de las fuerzas armadas y la policía ¹⁰⁸. Esta restricción respeta íntegramente, no obstante, los derechos garantizados a los funcionarios por el Convenio núm. 87. En efecto, el Convenio núm. 98, en virtud de lo dispuesto en su artículo 6, no trata de la situación de los funcionarios públicos en la administración del Estado; este artículo señala además que no deberá interpretarse, en modo alguno, en menoscabo de sus derechos o de su estatuto. Los Convenios núms. 151 y 154 han sido adoptados entre otros objetivos para conceder el derecho de consulta y/o de negociación colectiva a los funcionarios al servicio de la

¹⁰⁵ Véase especialmente: *Actas*, Conferencia Internacional del Trabajo, 67.ª reunión, pág. 22/2, párr. 14, y pág. 22/4, párr. 29.

¹⁰⁶ Véanse memorandos preparados por la Oficina Internacional del Trabajo en respuesta a solicitudes de aclaración respecto de los Convenios núms. 118 y 154, *Boletín Oficial*, vol. LXVII, 1984, serie A, núm. 1, párr. 3.

¹⁰⁷ *Marruecos* – CEACR, solicitud directa, 2011; en lo referente a las restricciones relacionadas con el porte de armas, véase *El Salvador* en virtud de una cláusula constitucional.

¹⁰⁸ Estudio General de 1994, párr. 199 y siguientes, y Estudio General de 2012, párrs. 171-172.

administración del Estado que podrían quedar excluidos del derecho de negociación colectiva en el marco del Convenio núm. 98.

255. El preámbulo del Convenio núm. 151 tiene en cuenta los problemas particulares que plantea la delimitación del campo de aplicación de un instrumento internacional y la adopción de definiciones a los fines del instrumento en razón de las diferencias existentes en muchos países entre el empleo público y el empleo privado, así como las dificultades de interpretación que se han planteado a propósito de la aplicación a los funcionarios públicos de las disposiciones pertinentes del Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98), y las observaciones por las cuales los órganos de control de la OIT han señalado en diversas ocasiones que ciertos gobiernos han aplicado dichas disposiciones en forma tal que grupos numerosos de empleados públicos han quedado excluidos del campo de aplicación de este último Convenio.

256. La Comisión subraya que los Convenios núms. 151 y 154, ya se trate de Estados unitarios o federales, se aplican en particular a los funcionarios de la administración pública — por ejemplo, a los funcionarios de los ministerios y demás organismos gubernamentales comparables, así como a sus auxiliares y cualesquiera otras personas empleadas por el Gobierno. Se aplican asimismo a la totalidad de los funcionarios de los gobiernos locales y de sus organismos públicos. Además, el campo de aplicación de los Convenios núms. 151 y 154 comprende también, por ejemplo, los empleados de empresas públicas, los empleados municipales y los de entidades descentralizadas ¹⁰⁹, así como los docentes del sector público ¹¹⁰, tengan o no la consideración de funcionarios públicos en virtud de la legislación nacional. El Convenio núm. 154 abarca además al conjunto de trabajadores del sector privado sin excepción.

257. Sin embargo, en lo que respecta a los funcionarios públicos, el reconocimiento del derecho de negociación colectiva en la legislación y en la práctica sigue siendo limitado o inexistente ¹¹¹ en determinados países. La Comisión recuerda que, en el marco del Convenio núm. 154 (aplicable al sector privado y al sector público), el derecho de negociación colectiva debería cubrir, además de a los empleados de la administración pública, especialmente a las siguientes categorías de trabajadores: el personal de establecimientos penitenciarios ¹¹², los bomberos ¹¹³, la gente de mar ¹¹⁴, los trabajadores por cuenta propia o temporeros ¹¹⁵, los trabajadores en régimen de subcontratación o de externalización ¹¹⁶, los aprendices, los trabajadores no residentes y los trabajadores a

¹⁰⁹ Véanse, por ejemplo, *República Democrática del Congo* – CEACR, observación, 2011; y *Panamá* – CEACR, observación, 2011.

¹¹⁰ Véanse, por ejemplo, *Camboya* – CEACR, observación, 2011; *Ecuador* – CEACR, observación, 2010; *Etiopía* – CEACR, observación, 2010; y *Lesotho* – CEACR, observación, 2011.

¹¹¹ Véanse, por ejemplo, *Cabo Verde* – CEACR, observación, 2012; *Comoras* – CEACR, observación, 2012; y *Guinea Ecuatorial* – CEACR, observación, 2012.

¹¹² Véanse, por ejemplo, *Bahamas* – CEACR, observación, 2010; *Kiribati* – CEACR, observación, 2011; *Santa Lucía* – CEACR, Convenio núm. 154, solicitud directa, 2010; *Seychelles* – CEACR, observación, 2011; y *República Unida de Tanzania* – CEACR, observación, 2011.

¹¹³ Véanse, por ejemplo, *Bahamas* – CEACR, observación, 2010; y *Santa Lucía* – CEACR, Convenio núm. 154, solicitud directa, 2010.

¹¹⁴ Véanse, por ejemplo, *Benín* – CEACR, solicitud directa, 2010 (sector de la marina mercante); *China (Región Administrativa Especial de Macao)* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Islandia* – CEACR, observación, 2010; *Madagascar* – CEACR, observación, 2011; y *Panamá* – CEACR, observación, 2011 (sector de la pesca).

¹¹⁵ Véanse, por ejemplo, *Senegal* – CEACR, solicitud directa, 2011; y *Túnez* – CEACR, solicitud directa, 2011.

¹¹⁶ Véanse, por ejemplo, *Ecuador* – CEACR, observación, 2010; y *Países Bajos* – CEACR, observación, 2011.

tiempo parcial ¹¹⁷, los trabajadores portuarios ¹¹⁸, los trabajadores del sector agrícola ¹¹⁹, los trabajadores de las organizaciones caritativas y religiosas ¹²⁰, los trabajadores domésticos, los trabajadores de las zonas francas industriales y los trabajadores migrantes ¹²¹. La Comisión destaca también que debería reconocerse el derecho a la negociación colectiva del personal docente y directivo de instituciones educativas, así como al personal que ejerza funciones técnicas y de administración en el sector educativo ¹²².

258. En los últimos años, la Comisión se ha felicitado por diversos progresos en este aspecto. Entre otras cosas, tomó nota con satisfacción de que, en la Constitución de *Turquía* ¹²³, se reconoce el derecho de «los funcionarios públicos y otros empleados del sector público» a celebrar acuerdos colectivos; en *Colombia* ¹²⁴ y en *Uruguay* ¹²⁵, se promulgaron leyes específicas sobre la negociación colectiva en el sector público; en *Lesotho* ¹²⁶, en *Uganda* ¹²⁷ y *Botswana* ¹²⁸ se reconoció el derecho de los funcionarios públicos a la negociación colectiva; y también de que, en el *Japón* ¹²⁹, si prospera la actual reforma legislativa, varias cuestiones podrían someterse a negociación colectiva en las empresas públicas. Por último, la Comisión se felicitó de que la Corte Suprema de Justicia de *Costa Rica* ¹³⁰ reconociese la constitucionalidad de los acuerdos colectivos en el sector público y haya concluido que permitir la negociación colectiva debería ser la norma y restringirla la excepción.

259. La Comisión tomó nota recientemente con satisfacción que se reconoce con carácter universal el derecho de negociación colectiva a todos los trabajadores en las Constituciones del *Estado Plurinacional de Bolivia* ¹³¹ y de *Kenya* ¹³², así como las enmiendas introducidas en el Código del Trabajo de *Chile* ¹³³, en virtud de las cuales se hace accesible la negociación colectiva a los trabajadores temporales y ocasionales. Tomó nota asimismo con interés de la decisión del Tribunal Superior de Quebec

¹¹⁷ Véase, por ejemplo, *China (Región Administrativa Especial de Macao)* – CEACR, solicitud directa, 2010.

¹¹⁸ Véase, por ejemplo, *Guinea-Bissau* – CEACR, observación, 2011.

¹¹⁹ *Ibid.*

¹²⁰ Véase, por ejemplo, *Etiopía* – CEACR, observación, 2010.

¹²¹ Véanse, por ejemplo, *Bangladesh* – CEACR, observación, 2010; *China (Región Administrativa Especial de Macao)* – CEACR, solicitud directa, 2010; *Eritrea* – CEACR, observación, 2011; y *Kuwait* – CEACR, solicitud directa, 2011.

¹²² Véanse, por ejemplo, *Camboya* – CEACR, observación, 2011; *Ecuador* – CEACR, observación, 2010; *Etiopía* – CEACR, observación, 2010; y *Lesotho* – CEACR, observación, 2011.

¹²³ *Turquía* – CEACR, observación, 2011.

¹²⁴ *Colombia* – CEACR, observación, 2010.

¹²⁵ *Uruguay* – CEACR, observación, 2011.

¹²⁶ *Lesotho* – CEACR, observación, 2006.

¹²⁷ *Uganda* – CEACR, observación, 2007.

¹²⁸ *Botswana* – CEACR, observación, 2005.

¹²⁹ En la memoria presentada en virtud del art. 19 de la Constitución de la OIT, el Gobierno del *Japón* señala que está definiendo un sistema para conceder el derecho a concertar convenios colectivos en el sector público.

¹³⁰ *Costa Rica* – CEACR, observación, 2010 (varias decisiones adoptadas por unanimidad (Sala II del Tribunal Supremo de Justicia)).

¹³¹ *Estado Plurinacional de Bolivia* – CEACR, observación, 2010.

¹³² *Kenya* – CEACR, observación, 2011.

¹³³ *Chile* – CEACR, observación, 2002.

(Canadá)¹³⁴, en la que se declaraban inconstitucionales la Ley de Enmienda de los Servicios de Salud y Servicios Sociales y la Ley de Enmienda sobre Centros de Preescolar y demás servicios destinados a guardería, por cuanto contradecían la Carta de Derechos y Libertades del Canadá (a raíz de esta decisión, se establecieron normas para el reconocimiento de las asociaciones que representan ese sector y normas de negociación colectiva entre esas asociaciones y el Gobierno). En este sentido, la Comisión tomó nota con interés de la sentencia relativa a los Servicios de Salud y Apoyo (*Health Services and Support*), del Tribunal Supremo del Canadá, de 2007, en la que se confirma que la libertad sindical garantizada por el artículo 2, *d*), de la Carta de Derechos y Libertades del Canadá incluye el derecho de negociación colectiva de los empleados del sector público; y la sentencia *Fraser*, pronunciada por el Tribunal Supremo en 2011, confirma que el artículo 2, *d*), de la Carta protege también el derecho a la negociación colectiva¹³⁵.

260. Sin embargo, muchos otros países siguen sin garantizar plenamente el derecho de las organizaciones de funcionarios y empleados públicos a negociar sus salarios y otras condiciones de trabajo de conformidad con el Convenio¹³⁶, o sólo otorgan a los funcionarios el derecho de consulta, pero no el de negociación, en materia de condiciones de empleo¹³⁷.

¹³⁴ *Canadá* – CEACR, Convenio núm. 87, observación, 2010.

¹³⁵ *Health Services and Support-Facilities Subsector Bargaining Association. c. Columbia Británica*, 2007 SCC 27 [2007] 2 R.C.S. 391 y *Ontario (Procurador General) c. Fraser*, 2011 CSC 20, [2011] 2 R.C.S. 3.

¹³⁶ Véanse, por ejemplo, *Bulgaria* – CEACR, observación, 2010; *Burundi* – CEACR, observación, 2011; *Camboya* – CEACR, observación, 2011; *Chile* – CEACR, observación, 2010; *República Democrática del Congo* – CEACR, observación, 2011; *El Salvador* – CEACR, solicitud directa, 2009; *Eritrea* – CEACR, observación, 2011; *Gambia* – CEACR, observación, 2012; *Guinea-Bissau* – CEACR, observación, 2011; *Guinea Ecuatorial* – CEACR, observación, 2011; *Honduras* – CEACR, observación, 2010; *Japón* – CEACR, Convenio núm. 87, observación, 2010; *Liberia* – CEACR, observación, 2011; *Madagascar* – CEACR, observación, 2011; *Malasia* – CEACR, observación, 2011; *Uganda* – CEACR, observación, 2011; *Uzbekistán* – CEACR, observación, 2011; *Panamá* – CEACR, observación, 2011; *Santo Tomé y Príncipe* – CEACR, observación, 2011; *Sri Lanka* – CEACR, observación, 2011; *República Unida de Tanzania (Zanzíbar)* – CEACR, observación, 2010; y *Zimbabue* – CEACR, 2010, observación, 2011.

¹³⁷ Véase, por ejemplo, *Hong-Kong, China* – CEACR, observación, 2010. Además, en la memoria presentada en virtud del art. 19 de la Constitución de la OIT, el Gobierno de los Estados Unidos señala que, por orden presidencial núm. 13522, de diciembre de 2009, se creó el Consejo Nacional de Relaciones Laborales entre los Trabajadores y la Administración (*National Council on Federal Labor-Management Relations*), para asesorar al Presidente en materia de gestión de las relaciones laborales en el contexto de la estructura ejecutiva. En dicha orden se exige que todos los organismos federales creen foros para la gestión de las relaciones laborales y se establezcan proyectos piloto en los que determinados departamentos ejecutivos podrán decidir si han de negociar sobre determinadas cuestiones. La experiencia adquirida en el marco de esos proyectos se recopilará en un informe en el que figurarán recomendaciones para el proceso de negociación de los empleados federales.

VI. Concepto de negociación colectiva, partes de la negociación y naturaleza de los convenios colectivos

Convenio sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978 (núm. 151)

Artículo 2

A los efectos del presente Convenio, la expresión «empleado público» designa a toda persona a quien se aplique el presente Convenio de conformidad con su artículo 1 [*todas las personas empleadas por la administración pública*].

Artículo 3

A los efectos del presente Convenio, la expresión «organización de empleados públicos» designa a toda organización, cualquiera que sea su composición, que tenga por objeto fomentar y defender los intereses de los empleados públicos.

Artículo 7

Deberán adoptarse, de ser necesario, medidas adecuadas a las condiciones nacionales para estimular y fomentar el pleno desarrollo y utilización de procedimientos de negociación entre las *autoridades públicas competentes* y las organizaciones de empleados públicos acerca de las condiciones de empleo, o de cualesquiera otros métodos que permitan a los representantes de los empleados públicos participar en la determinación de dichas condiciones.

Convenio sobre la negociación colectiva, 1981 (núm. 154)

Artículo 2

A los efectos del presente Convenio, la expresión «negociación colectiva» comprende todas las negociaciones que tienen lugar entre un empleador, un grupo de empleadores o una organización o varias organizaciones de empleadores, por una parte, y una organización o varias organizaciones de trabajadores, por otra, con el fin de:

- a) fijar las condiciones de trabajo y empleo; o
- b) regular las relaciones entre empleadores y trabajadores, o
- c) regular las relaciones entre empleadores o sus organizaciones y una organización o varias organizaciones de trabajadores, o lograr todos estos fines a la vez.

Artículo 3

1. Cuando la ley o la práctica nacionales reconozcan la existencia de representantes de trabajadores que respondan a la definición del apartado *b)* del artículo 3 del Convenio sobre los representantes de los trabajadores, 1971, la ley o la práctica nacionales podrán determinar hasta qué punto la expresión «negociación colectiva» se extiende igualmente, a los fines del presente Convenio, a las negociaciones con dichos representantes.

2. Cuando en virtud del párrafo 1 de este artículo la expresión «negociación colectiva» incluya igualmente las negociaciones con los representantes de los trabajadores a que se refiere dicho párrafo, deberán adoptarse, si fuese necesario, medidas apropiadas para garantizar que la existencia de estos representantes no se utilice en menoscabo de la posición de las organizaciones de trabajadores interesadas.

Artículo 4

En la medida en que no se apliquen por medio de contratos colectivos, por laudos arbitrales o por cualquier otro medio conforme a la práctica nacional, las disposiciones del presente Convenio deberán ser aplicadas por medio de la legislación nacional.

Artículo 8

Las medidas previstas con objeto de fomentar la negociación colectiva no deberán ser concebidas o aplicadas de modo que obstaculicen la libertad de negociación colectiva.

Recomendación sobre la negociación colectiva, 1981 (núm. 163)

2. Siempre que resulte necesario, se deberían adoptar medidas adecuadas a las condiciones nacionales para facilitar el establecimiento y expansión, con carácter voluntario, de organizaciones libres, independientes y representativas de empleadores y de trabajadores.

Recomendación sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978 (núm. 159)

2. 1) En caso de negociación de las condiciones de empleo de conformidad con la parte IV del Convenio sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978, las personas u órganos competentes para negociar en nombre de la autoridad pública, y los procedimientos para poner en práctica las condiciones de empleo convenidas, deberían preverse en la legislación nacional o por otros medios apropiados.

2) En el caso de que existan métodos distintos de la negociación para permitir a los representantes de los empleados públicos participar en la fijación de las condiciones de empleo, el procedimiento para asegurar esa participación y para determinar de manera definitiva tales condiciones debería preverse mediante la legislación nacional o por otros medios apropiados.

261. *El concepto de negociación colectiva y las partes en la negociación.* El texto del Convenio núm. 154 define el concepto de «negociación colectiva», y el del Convenio núm. 151 las expresiones «empleado público» y «organización de empleados públicos». En el marco de la administración pública, no siempre es fácil determinar el empleador (o la organización de empleadores) que debe tomar parte en la negociación. Según el país, la negociación colectiva en la administración pública puede producirse a un nivel muy descentralizado, en cuyo caso la determinación del empleador será relativamente simple; pero si la negociación tiene un carácter sectorial o sumamente centralizado, puede que determinar el empleador no sea tarea fácil. A veces, la legislación nacional especifica quienes son los representantes a nivel central, sectorial o institucional que forman parte como empleadores de las comisiones de negociación. El apartado 1 del párrafo 2 de la Recomendación núm. 159 deja a la legislación nacional u otros medios apropiados la tarea de determinar las personas u órganos competentes para negociar en nombre de la autoridad pública. En algunos países, las asociaciones de empleadores de las colectividades territoriales han permitido integrar la parte empleadora en la negociación colectiva a ese nivel. En otros países, existen confederaciones de empleadores públicos a esos efectos.

262. Por lo que se refiere al concepto de «autoridad pública» cuando actúa en calidad de empleador, pese a que no existe ninguna definición reconocida como tal en el Convenio núm. 151 ni en la Recomendación sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978 (núm. 159), según los trabajos preparatorios de 1977 y 1978 para la adopción del Convenio núm. 151, se acordó que por «administración pública» se entendería todos los organismos o instituciones investidos de autoridad o funciones públicas, sea cual fuere el método de determinar su dirección, políticas o actividades¹³⁸. En lo que se refiere a «las organizaciones de empleados públicos», el Convenio núm. 151 las define, en su artículo 3, como «toda organización, cualquiera que sea su composición, que tenga por objeto fomentar y defender los intereses de los empleados públicos», definición muy próxima a la utilizada en el Convenio núm. 87 en su artículo 10. La Comisión recalca que esta definición abarca a las organizaciones de base, las federaciones y las confederaciones. En lo que respecta a las federaciones y

¹³⁸ Véanse Trabajos preparatorios, Informe VII (2) de 1977 relativo a la libertad sindical y procedimientos para determinar las condiciones de empleo en el servicio público, pág. 26.

confederaciones¹³⁹, la Comisión considera que toda restricción o prohibición relativa a su derecho de negociación colectiva vulneraría los Convenios núms. 98, 151 y 154¹⁴⁰. Esto se basa también en el párrafo 3 de la Recomendación núm. 163, que utiliza el carácter representativo de las organizaciones como criterio para su reconocimiento y establece que es posible desarrollar la negociación colectiva a cualquier nivel. En su párrafo 2, esta Recomendación preconiza «el establecimiento y expansión, con carácter voluntario, de organizaciones libres, independientes y representativas».

263. *El principio de legalidad y los convenios colectivos.* La negociación colectiva en la función pública comporta, en algunos países, particularidades con respecto al sector privado vinculadas al rango o valor jurídico reservado a las cláusulas o acuerdos relativos a las condiciones de empleo de los funcionarios. En este sentido, conviene recordar que muchos países otorgan a los convenios colectivos del sector privado (a veces también, según los países, a los acuerdos colectivos del sector público) fuerza de ley entre las partes o, como mínimo, les confieren un carácter contractual. Por otra parte, por ejemplo, en *Costa Rica* y en otros países, el derecho de las organizaciones sindicales a concertar «convenios colectivos» está reconocido en la Constitución nacional y, por consiguiente, estos convenios gozan del máximo rango normativo, lo que permite recurrir a los tribunales ordinarios para garantizar su cumplimiento, pero también, si fuera necesario, a los tribunales competentes para los casos de violación de los derechos constitucionales mediante vías de recurso especiales y expeditivas. La Comisión desea señalar que los Convenios núms. 98, 151 y 154 no exigen que los acuerdos colectivos concertados en el marco de la administración pública tengan un valor contractual, ni tampoco fuerza de ley entre las partes ni rango constitucional.

264. Al tiempo que reconoce la existencia de modalidades particulares de aplicación, el Convenio núm. 154 introduce un cierto margen de flexibilidad en la aplicación de sus disposiciones y, de este modo, permite tener en cuenta diversos regímenes y procedimientos nacionales. En efecto, el Convenio núm. 154 ha podido incluir a la administración pública en su ámbito de aplicación porque sus disposiciones son más flexibles que las del Convenio núm. 98. A diferencia del Convenio núm. 98, no prevé la reglamentación de las condiciones de empleo mediante «contratos colectivos». Si la Conferencia Internacional del Trabajo hubiera aceptado, con motivo de la adopción del Convenio núm. 154, una disposición de ese tipo y el concepto de «contrato colectivo», hubiera sido imposible ampliar el ámbito de aplicación a la administración pública puesto que los Estados, aun estando dispuestos a reconocer la negociación colectiva dentro de este sector, no están dispuestos a renunciar a las particularidades y exigencias de su régimen estatutario.

265. Estos elementos se han explicitado claramente en un memorándum de la Oficina Internacional del Trabajo¹⁴¹ dirigido a un gobierno en respuesta a una solicitud de aclaración relativa a la puesta en práctica del Convenio núm. 154 en la administración pública. A este respecto, la Oficina observó que «ni en el Convenio ni en los trabajos preparatorios a su adopción se encuentra elemento alguno que permita inferir que, en el caso de que la negociación colectiva aboque a un acuerdo entre las partes, dicho acuerdo deba tener la forma y la naturaleza de un convenio colectivo. Aunque en la mayoría de los países (si bien no en todos), éste sea el resultado habitual de la negociación colectiva en sectores distintos de la función pública, en algunos países la negociación colectiva en

¹³⁹ Véanse, por ejemplo, *Namibia* – CEACR, solicitud directa, 2011; y *Uganda* – CEACR, observación, 2010.

¹⁴⁰ Véanse Estudio General de 2012, párrs. 222 y 223, y Estudio General de 1994, párr. 249.

¹⁴¹ OIT: *Boletín Oficial*, Vol. LXVII, Serie A, núm. 1, 1984, pág. 33.

la administración pública aboca en acuerdos que no llegan a tener carácter contractual. Puede concluirse que un Estado que ratifique el Convenio puede recurrir a modalidades particulares de aplicación, en lo que se refiere a la administración pública, como dispone el artículo 1, párrafo 3, del Convenio. Así pues, si se llega a un acuerdo por medio de la negociación colectiva en el marco de la administración pública, este acuerdo puede adoptar forma y naturaleza diferentes de las de un convenio colectivo. En aquellos países en que, por ejemplo, las condiciones de empleo de los funcionarios públicos estén regidas por leyes o disposiciones especiales, las negociaciones relativas a la modificación de tales leyes o disposiciones especiales no precisan abocar en acuerdos jurídicamente obligatorios, siempre y cuando se tengan en cuenta de buena fe los resultados de tales negociaciones».

266. Esto significa que lo determinante para la aplicación de los Convenios núms. 151 y 154 no es la forma del contrato colectivo ni el rango jurídico que tiene, ni si debe o no ser incorporado a un texto jurídico para ser efectivo, ni si puede aplicarse directamente sin la aprobación de otro órgano, sino el hecho de que el contenido de dicho acuerdo se aplique en la práctica (principio de efectividad). En este sentido, tanto el Convenio núm. 151 como el Convenio núm. 154 tienen en cuenta la enorme diversidad de los sistemas nacionales en el ámbito de la administración pública y admiten que los convenios colectivos pueden tener un valor puramente «pragmático» o constituyen una especie de entendimiento tácito (*gentlement agreement o acuerdo entre caballeros*), siempre y cuando se apliquen en la práctica.

267. A este respecto, cabe mencionar la existencia de casos muy diferentes en la práctica. Por ejemplo, en *Noruega* o *Trinidad y Tabago* se firman acuerdos colectivos en el marco de la administración pública sin haber sido aprobados ni incorporados a un texto legislativo. En algunos países, la misma legislación en materia de negociación colectiva se aplica a los funcionarios y a los trabajadores del sector privado. En los *Estados Unidos* y el *Canadá*, por lo que concierne a los funcionarios federales, se requiere que el Parlamento o cualquier otra autoridad apruebe los convenios; en *Suecia*, los convenios colectivos en el marco de la administración pública no requieren aprobación para su aplicación jurídica. En el *Reino Unido*, los convenios firmados con arreglo al sistema *Whitley* de Consejos Nacionales se aplican directamente (deben presentarse al Gabinete, que podrá modificarlos, si bien en la práctica a este órgano únicamente se le informa de las cuestiones de importancia nacional); en otros casos, la negociación da lugar a una recomendación a la Secretaría correspondiente y, si ésta es aprobada, las condiciones del acuerdo firmado se trasladan a una norma legal. En *Bélgica*, la negociación colectiva precisa que los acuerdos colectivos se materialicen a través de la adopción de leyes o reglamentos administrativos. En *Francia*, según la memoria del Gobierno, la negociación está contemplada explícitamente en el Estatuto General de la Función Pública, y en la ley se establecen los criterios de reconocimiento de la validez de los convenios, pero estos últimos no pueden producir efectos jurídicos. La Comisión comprende que, en Francia, la decisión definitiva, a raíz de la celebración de estos convenios, para establecer normas en la materia corresponde en la práctica a la autoridad competente (legislativa o administrativa). Por último, en *España*, los «convenios» (*acuerdos*) colectivos requieren la aprobación expresa y formal del Consejo de Ministros (en el marco de la administración central) o de otros órganos administrativos según el alcance de su competencia; algunas materias se reservan a la legislación pero pueden ser objeto de un acuerdo colectivo entre las autoridades públicas y las organizaciones sindicales de funcionarios, en el que se prevé el compromiso de las autoridades de presentar un proyecto de ley para reformar la legislación en la materia.

268. En conclusión, las disposiciones de los Convenios núms. 151 y 154 en materia de negociación colectiva en la administración pública son compatibles con diversos enfoques en lo que concierne a la armonización del principio de negociación colectiva con la naturaleza jurídica de las relaciones entre el Estado empleador y los funcionarios. En particular, los Convenios núms. 151 y 154 son compatibles con los sistemas que requieren, tras la concertación de un acuerdo colectivo, una intervención de las autoridades (aprobación de un órgano administrativo o del Consejo de Ministros o del órgano legislativo) o incluso la incorporación del contenido del acuerdo — para poder aplicarlo — en un reglamento, un acto administrativo o una ley, siempre y cuando el resultado de la negociación sea respetado en la práctica. Tampoco es necesario que la legislación otorgue un determinado rango jurídico a estos convenios colectivos en la administración pública si se garantiza en la práctica el respeto de sus disposiciones. Por último, el objetivo de los Convenios núms. 151 y 154 no es poner continuamente en tela de juicio la estabilidad de las normas y los principios fundamentales aplicables a los funcionarios (con frecuencia, normas de rango legislativo) — lo que no tendría sentido —, sino el de procurar que la determinación o la modificación de estas reglas se haga en el marco del diálogo social en función de las necesidades cuando las partes están de acuerdo.

269. La Comisión señala que puede ocurrir, no obstante, que no sean obstáculos de orden legislativo o constitucional, sino más bien consideraciones prácticas las que impidan a los funcionarios ejercer el derecho de negociación colectiva; por ejemplo, en el caso de que las autoridades no reconozcan a una organización sindical por una presunta mora electoral en la realización de elecciones al término del mandato de las juntas directivas de las organizaciones de personal de la función pública ¹⁴², o incluso por la dificultad de reconocer a los empleadores en determinados niveles de la negociación, o por demoras excesivas asociadas a una falta de voluntad de negociar.

270. *Negociación paritaria o tripartita.* En la práctica, la negociación colectiva en la administración pública es casi siempre bipartita. Los Convenios núms. 151 y 154 tienden a promover esencialmente la negociación paritaria de las condiciones de empleo, ya sea entre empleadores y organizaciones de empleadores, por un lado, y las organizaciones de trabajadores o empleados públicos, por otro, sin injerencia de las autoridades públicas (es decir, de otras distintas de las que tengan la condición de empleador cuando se trata de la negociación colectiva en la administración pública, salvo — como se verá más adelante — en lo que atañe a la negociación de los salarios y las cláusulas económicas). Sin embargo, la Comisión recuerda que el tripartismo como método de diálogo social, que supone incluir a las autoridades públicas, puede ser adecuado para resolver cuestiones de mayor alcance, como la elaboración de leyes o políticas económicas y sociales, o incluso de determinados acuerdos-marco. La presencia del gobierno también puede estar justificada si un acuerdo colectivo general se limita a fijar la cuantía del salario mínimo, mientras que la negociación de las demás condiciones de empleo debe llevarse a cabo en un contexto bipartito y en el que las partes tengan cierta autonomía a este respecto. La Comisión ha formulado comentarios en relación con las legislaciones nacionales que establecen que la negociación colectiva tenga lugar de manera tripartita, al contrario de lo dispuesto en los principios consagrados en los Convenios núms. 98, 151 y 154. En el caso de *Togo* ¹⁴³, por ejemplo, la Comisión recuerda que el derecho de

¹⁴² *República Bolivariana de Venezuela* – CEACR, observación, 2011. La Comisión solicita al Gobierno que garantice que estas organizaciones puedan realizar sus elecciones sindicales sin injerencia alguna del Consejo Nacional Electoral (que no es un órgano judicial y que puede actuar a raíz de cualquier recurso presentado por un número reducido de trabajadores y paralizar la validez de las elecciones).

¹⁴³ *Togo* – CEACR, Convenio núm. 98, observación, 2011.

negociar libremente con los empleadores en relación con las condiciones de trabajo constituye un elemento primordial de la libertad sindical y que la promoción de las negociaciones colectivas es aplicable tanto al sector privado como a las empresas nacionalizadas y a los organismos públicos, y que por consiguiente este derecho no se limita a un acuerdo único que deba negociarse a escala nacional y obtener el aval de los representantes del Gobierno, así como de los sindicatos y los empleadores. En su observación relativa a *China (Región Administrativa Especial de Macao)* ¹⁴⁴, la Comisión, en respuesta a la afirmación del Gobierno según la cual el mecanismo vigente de coordinación tripartita funciona correctamente, recordó que la negociación colectiva de la que trata el Convenio no se refiere a un mecanismo tripartito.

271. *El principio de la negociación voluntaria.* En lo que se refiere al carácter voluntario de la negociación colectiva, en el curso de los trabajos preparatorios para el Convenio núm. 154, en el seno de la Comisión de negociación colectiva, el término «promover» (la negociación colectiva) fue objeto de la interpretación siguiente: «el término ‘promover’ no debe ser susceptible de una interpretación de la que pueda derivarse una obligación de los gobiernos de imponer negociaciones colectivas», lo cual disipa los temores expresados por los miembros empleadores de que el texto implique para el Estado la obligación de adoptar medidas coercitivas ^{145, 146}.

272. Sin embargo, la Comisión desea señalar que el carácter voluntario de la negociación colectiva implica en la redacción del Convenio una fuerte incitación a su estímulo y promoción. En el marco de las modalidades particulares de aplicación de la negociación colectiva en la administración pública previstas en el Convenio núm. 154, los Estados Miembros pueden estipular la obligatoriedad de la negociación colectiva con las organizaciones sindicales representativas de empleados públicos para las autoridades públicas que intervengan en calidad de empleador (es el caso, por ejemplo, de *España*). Este punto de vista de la Comisión se debe especialmente a que corresponde ya al Estado el derecho de regular las condiciones de empleo de los funcionarios recurriendo a normas legales y, por consiguiente, puede prever la obligación de negociar con el fin de promover la negociación colectiva en la administración pública de un modo eficaz. En segundo lugar, en algunos países, la obligación de negociar puede responder simplemente al interés práctico de evitar posibles sanciones legales en el marco del derecho administrativo por extralimitación de poderes de la autoridad pública en su calidad de empleador.

¹⁴⁴ *China (Región Administrativa Especial de Macao)* – CEACR, Convenio núm. 98, observación, 2012.

¹⁴⁵ Véase CIT, *Actas*, 67.ª reunión, 1981, pág. 22/7. En varios países las partes tienen la obligación de negociar. Véase a este respecto, OIT: Comisión Paritaria de Servicio Público, cuarta reunión, Ginebra, 1988, Informe II, pág. 26. Véase igualmente OIT: Comisión paritaria del Servicio Público, primera reunión, Ginebra, 1970, Informe II.

¹⁴⁶ A título informativo, cabe recordar que el Comité de Libertad Sindical estimó que la negociación colectiva, para ser eficaz, debe tener carácter voluntario y no implica el recurso a medidas de coacción que alterarían el carácter voluntario de dicha negociación. Señaló además que ninguna disposición del art. 4 del Convenio núm. 98 obliga a un gobierno a imponer coercitivamente un sistema de negociaciones colectivas a una organización determinada, intervención gubernamental que claramente alteraría el carácter de tales negociaciones (véase Comité de Libertad Sindical, *Recopilación*, 2006, *op. cit.*, párrs. 927 y 928); véase también el caso núm. 2149 (Rumania), 328.º informe (junio de 2002), párr. 581, en el que el Comité de Libertad Sindical consideró que el art. 4 del Convenio núm. 98 no impone de manera alguna al Gobierno el deber de negociar colectivamente del mismo modo que tampoco resulta contrario a dicho artículo el obligar a los interlocutores sociales a entablar negociaciones sobre términos y condiciones de trabajo con miras a estimular y fomentar el desarrollo y la utilización de los mecanismos de la negociación colectiva. El Comité recordó sin embargo que las autoridades públicas deberían abstenerse de toda injerencia indebida en el proceso de negociación.

273. *La negociación con los representantes elegidos por los trabajadores y la negociación con los trabajadores no sindicados.* Dado que, en virtud del Convenio núm. 151, el derecho de negociación colectiva corresponde a las organizaciones de empleados públicos, en cualquier nivel, a las autoridades públicas interesadas (empleadores), así como a sus organizaciones, la negociación colectiva con los representantes de los trabajadores no sindicados debería ser posible únicamente cuando no existan organizaciones sindicales en el nivel correspondiente (el Convenio núm. 151, en su artículo 7, permite, sin embargo, otros métodos — la consulta, por ejemplo — mediante los cuales los representantes de los empleados públicos podrían participar en la determinación de las condiciones de empleo).

274. La Comisión reitera que el artículo 3 del Convenio núm. 154 deja a la legislación o la práctica nacionales la posibilidad de determinar en qué medida el término «negociación colectiva» engloba las negociaciones con los representantes elegidos (por los empleados públicos o los trabajadores) y estipula que «la existencia de estos representantes» (definidos en el Convenio núm. 135 como representantes electos) no [debe] utilizarse en menoscabo de la posición de las organizaciones de trabajadores interesadas. El artículo 5 del Convenio sobre los representantes de los trabajadores, 1971 (núm. 135) (al cual remite el artículo 3 del Convenio núm. 154) establece que «cuando en una misma empresa existan representantes sindicales y representantes electos, habrán de adoptarse medidas apropiadas, si fuese necesario, para garantizar que la existencia de representantes electos no se utilice en menoscabo de la posición de los sindicatos interesados o de sus representantes». La Recomendación sobre los contratos colectivos, 1951 (núm. 91) establece que la expresión «contrato colectivo» comprende «todo acuerdo escrito relativo a las condiciones de trabajo y de empleo, celebrado entre un empleador, un grupo de empleadores o una o varias organizaciones de empleadores, por un parte, y, por otra, una o varias organizaciones representativas de trabajadores o, en ausencia de tales organizaciones, representantes de los trabajadores interesados, debidamente elegidos y autorizados por estos últimos, de acuerdo con la legislación nacional». La Comisión reitera lo señalado en el párrafo 219.

275. La Comisión toma nota de que es relativamente frecuente, en los países europeos y en otros países, que la legislación establezca que las elecciones de delegados del personal y de comités de empresa se celebren entre toda la plantilla de trabajadores de las empresas y/o las instituciones públicas. Estos órganos tienen, en particular, el derecho de distribuir publicaciones a los trabajadores y de recibir informaciones del empleador, el derecho de opinión y de propuesta, el derecho de veto en determinadas materias, el derecho de emprender acciones administrativas o judiciales y algunas funciones de inspección y control del cumplimiento de la legislación. Según el país, los representantes de estos órganos son exclusivamente representantes sindicales o pueden ser representantes sin afiliación sindical. Está previsto que los representantes sindicales dentro de una empresa o institución pública puedan presentarse al igual que los demás trabajadores a estas elecciones. En algunos países, como *Estonia, Letonia, Lituania y España*, la presencia sindical entre los representantes elegidos es preponderante y, de hecho, en el último país mencionado, se utiliza el número de delegados del personal o de miembros del comité de empresa para determinar la representatividad de las organizaciones sindicales, incluidas las centrales sindicales. En general, la legislación concede a estos delegados y miembros del comité de empresa (a estos últimos cuando la dimensión de la empresa o de la institución pública es relativamente importante) algunas funciones en materia de consulta y colaboración con el empleador, así como eventualmente algunas funciones de negociación y una cierta protección contra medidas que les perjudiquen.

276. La Comisión estima que la existencia de representantes electos de los trabajadores no plantea problemas, de conformidad con los Convenios núms. 151 y 154, excepto si, en la práctica, menoscaban la posición de las organizaciones sindicales, en particular, en la negociación colectiva. La Comisión destaca sin embargo que a veces los acuerdos colectivos entre empleadores y grupos de trabajadores no sindicalizados son mucho más numerosos que los acuerdos colectivos concertados con las organizaciones representativas de trabajadores ¹⁴⁷. No obstante, la Comisión ha tomado nota con interés de que un fallo reciente de 2011 de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de *Costa Rica* hace prevalecer la negociación colectiva sobre los acuerdos colectivos concertados con trabajadores no sindicalizados en las empresas donde opere un sindicato.

277. Se ha llamado la atención de la Comisión sobre la tendencia de algunas legislaciones a privilegiar los derechos individuales en materia de empleo en detrimento de los colectivos. Esta tendencia va en contra de los principios de la OIT, en particular de la Recomendación sobre los contratos colectivos, 1951 (núm. 91), que establece el principio de la obligatoriedad de los contratos colectivos y de su primacía sobre el contrato individual de trabajo (salvo si las disposiciones de este último son más favorables para los trabajadores que las previstas por el contrato colectivo).

¹⁴⁷ Véase, por ejemplo, *Costa Rica* – CEACR, observación, 2010.

VII. Buena fe, representatividad y reconocimiento de las organizaciones

Recomendación sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978 (núm. 159)

1.1) En los países en que existan procedimientos para el reconocimiento de las organizaciones de empleados públicos con miras a determinar las organizaciones a las que han de atribuirse derechos preferentes o exclusivos a los efectos previstos en las partes III, IV o V del Convenio sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978, dicha determinación debería basarse en criterios objetivos y preestablecidos respecto del carácter representativo de esas organizaciones.

2) Los procedimientos a que se hace referencia en el subpárrafo 1) del presente párrafo deberían ser de tal naturaleza que no estimulen la proliferación de organizaciones que cubran las mismas categorías de empleados públicos.

Recomendación sobre la negociación colectiva, 1981 (núm. 163)

3. En la medida en que resulte apropiado y necesario, se deberían adoptar medidas adecuadas a las condiciones nacionales para que:

- a) las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores sean reconocidas a los efectos de la negociación colectiva;
- b) en los países en que las autoridades competentes apliquen procedimientos de reconocimiento a efectos de determinar las organizaciones a las que ha de atribuirse el derecho de negociación colectiva, dicha determinación se base en criterios objetivos y previamente definidos, respecto del carácter representativo de esas organizaciones, establecidos en consulta con las organizaciones representativas de los empleadores y de los trabajadores.

278. *La buena fe en la negociación colectiva.* El principio de la negociación de buena fe se ha adoptado en un gran número de legislaciones nacionales y con frecuencia se ha desarrollado en las jurisprudencias nacionales. En el curso de los trabajos preparatorios del Convenio núm. 154, la Comisión de Negociación Colectiva reconoció que «la negociación colectiva solamente podía funcionar eficazmente si era dirigida con absoluta buena fe por las dos partes». Insistió en el hecho de que «la buena fe no se impone por ley y que podría únicamente obtenerse de los esfuerzos voluntarios y continuados de las dos partes»¹⁴⁸.

279. En lo que respecta más específicamente a la negociación colectiva en la administración pública, en un memorándum de la Oficina Internacional del Trabajo¹⁴⁹ en respuesta a una solicitud de aclaración sobre el Convenio núm. 154 planteada por un gobierno se precisaba lo siguiente: «... En aquellos países en que, por ejemplo, las condiciones de empleo de los funcionarios públicos estén regidas por leyes o disposiciones especiales, las negociaciones relativas a la modificación de tales leyes o disposiciones especiales no precisan abocar en acuerdos jurídicamente obligatorios, siempre y cuando se tengan en cuenta de buena fe los resultados de tales negociaciones.»

280. Por lo general, la apreciación del cumplimiento de la obligación de las partes de negociar de buena fe y de sus consecuencias suele confiarse a jurisdicciones especializadas, y en diversas legislaciones se establecen sanciones contra los empleadores que se niegan a reconocer al sindicato representativo (actitud que puede considerarse como práctica desleal de trabajo) o que no observan las reglas de la buena

¹⁴⁸ Véase CIT, *Actas*, 67.^a reunión, 1981, pág. 22/11.

¹⁴⁹ *Boletín Oficial*, vol. LXVII, 1984, Serie A, núm. 1.

fe en el proceso de negociación ¹⁵⁰. Por ejemplo, en la memoria presentada en virtud del artículo 19 de la Constitución de la OIT, el Gobierno de *Nueva Zelandia* indica que «el Organismo de Relaciones Laborales y el Tribunal Laboral podrán tener en cuenta un código aprobado de buena fe para determinar si los empleadores y los sindicatos han actuado mutuamente de buena fe durante la negociación colectiva. Podrán aplicarse sanciones en algunas circunstancias por faltas al principio de buena fe, en particular cuando esto suponga un perjuicio para la negociación colectiva».

281. El principio de buena fe es inherente a la negociación colectiva y se traduce en la práctica por el deber o la obligación para las partes interesadas de reconocer a las organizaciones representativas, pero también implica: i) procurar llegar a un acuerdo (inclusive a través de cierto número de reuniones y discusiones); ii) llevar a cabo negociaciones verdaderas y constructivas, inclusive a través de la facilitación de informaciones relevantes y necesarias; iii) evitar demoras injustificadas en la negociación o la obstrucción de la misma; iv) tomar en cuenta de buena fe los resultados de las negociaciones, y v) respetar mutuamente los compromisos asumidos y los resultados obtenidos a través de las negociaciones. El principio del respeto mutuo de los compromisos asumidos en los convenios colectivos se reconoce expresamente en el párrafo 3 de la Recomendación sobre los contratos colectivos, 1951 (núm. 91) que establece que «todo contrato colectivo debería obligar a sus firmantes, así como a las personas en cuyo nombre se celebre el contrato» ¹⁵¹. Por último, la Comisión recuerda que los Convenios núms. 151 y 154 no imponen una obligación de resultado en la negociación ¹⁵².

282. Uno de los principios esenciales de los Convenios núms. 151 y 154 es la relación entre el derecho de negociación colectiva y la existencia de cierto grado de representatividad, cuestión que, entre otros factores, se examinará en detalle más adelante, ya que la falta de una representatividad mínima plantea todo tipo de problemas con respecto a los objetivos de la negociación colectiva y a la independencia de las organizaciones, dado que solamente las organizaciones independientes y representativas son capaces de defender eficazmente los intereses de los trabajadores. La determinación de la representatividad depende de varios factores y debe considerarse también en el contexto de las particularidades del sistema de negociación colectiva de cada país. Presenta características diferentes según que el sistema nacional disponga que los convenios colectivos han de aplicarse a todos los trabajadores de la unidad de negociación o solamente a los trabajadores sindicados, o incluso que el sistema prevea un agente de negociación exclusivo o permita que varias o todas las organizaciones sindicales de la unidad de negociación participen en el proceso. Por último, cuando los convenios colectivos se refieren a una rama de actividad específica o tienen un ámbito de

¹⁵⁰ Estudio General de 2012, párr. 198, y Estudio General de 1994, párr. 243.

¹⁵¹ Esta Recomendación no se aplica directamente a la administración pública, se cita solamente a título informativo.

¹⁵² A título informativo, podría ser de utilidad recordar que el Comité de Libertad Sindical ha señalado que la negociación colectiva implica un compromiso continuo en un proceso de concesión, reconociendo la naturaleza voluntaria de la negociación colectiva y la autonomía de las partes. El Comité estima que, el deber de considerar las reclamaciones de los trabajadores de buena fe, que sólo obliga a los empleadores a dar a los trabajadores una oportunidad razonable de presentar reclamaciones y a escuchar o leer dichas reclamaciones — incluso si se hace de buena fe, no garantiza dicho proceso. El Comité desea asimismo recordar la importancia que concede a la obligación de negociar de buena fe para el mantenimiento de un desarrollo armonioso de las relaciones profesionales, y recuerda que es importante que tanto los empleadores como los sindicatos participen en las negociaciones de buena fe y que hagan todo lo posible por llegar a un acuerdo, y la celebración de negociaciones verdaderas y constructivas es necesaria para establecer y mantener una relación de confianza entre las partes (363.º informe, caso núm. 2704, Canadá, párr. 398).

aplicación provincial, regional o nacional, pueden exigirse, a los efectos de determinar la representatividad, criterios que van más allá del número de miembros de la organización y que, en ciertas oportunidades, incluyen, entre otras cosas, la implantación geográfica o la presencia en un determinado número de sectores.

283. *Modalidades de reconocimiento de las organizaciones.* En virtud del artículo 7 del Convenio núm. 151, el derecho de negociación colectiva corresponde a las organizaciones de empleados públicos y a las autoridades públicas competentes. Por consiguiente, el reconocimiento por el empleador de los principales sindicatos representados en la unidad de negociación, o del más representativo de ellos, constituye la base misma de todo procedimiento de negociación colectiva a nivel de establecimiento ¹⁵³. En consecuencia, la negativa injustificada a reconocer las organizaciones más representativas, o la imposición del requisito de un porcentaje elevado de representatividad para el reconocimiento de un agente de negociación colectiva, puede dificultar la promoción y el desarrollo de una negociación colectiva libre y voluntaria en el sentido del Convenio ¹⁵⁴. La determinación de los criterios para designar a los agentes de negociación es, por lo tanto, una cuestión fundamental. Aunque el Convenio admite cierto grado de flexibilidad, la Comisión considera que, como mínimo, en caso de controversia, la determinación de los agentes de negociación debería establecerse mediante un órgano que ofrezca todas las garantías de independencia y objetividad, sobre la base de un criterio doble: la representatividad y la independencia ¹⁵⁵.

284. *Representatividad y derechos de los sindicatos minoritarios.* En opinión de la Comisión, tanto los sistemas de negociación colectiva que garantizan derechos exclusivos al sindicato más representativo como los sistemas en virtud de los cuales varios sindicatos de una empresa o de una unidad de negociación pueden concluir diferentes acuerdos colectivos son compatibles con las disposiciones del Convenio. La Comisión observa que en algunos países se contempla la posibilidad de agrupar los sindicatos con miras a que alcancen el umbral de representatividad exigido cuando una organización no pueda cumplir con ese requisito por sí sola. Esos sistemas prevén, por ejemplo, que los sindicatos puedan agruparse para que aquellos que no hayan obtenido el porcentaje requerido puedan participar en la negociación colectiva ¹⁵⁶ o que, si ningún sindicato cumple los requisitos de representatividad, los sindicatos puedan concluir un acuerdo de fusión a esos efectos ¹⁵⁷. En *Polonia*, la negociación colectiva se lleva a cabo con todos los sindicatos de la unidad de negociación. En Ecuador la legislación relativa al sector público prevé la posibilidad de que los sindicatos se agrupen para negociar.

285. A juicio de la Comisión, también son compatibles con el Convenio los sistemas en los cuales los acuerdos colectivos concluidos por la organización representativa se aplican únicamente a las partes signatarias y a sus afiliados (y no al conjunto de los trabajadores), así como la práctica opuesta, es decir la situación en la que todos los trabajadores de una unidad de negociación están cubiertos por el acuerdo colectivo. Estas orientaciones se aplican también en el marco de la negociación colectiva en la administración pública.

¹⁵³ Comité de Libertad Sindical, *Recopilación*, 2006, *op. cit.*, párr. 953.

¹⁵⁴ *Hungría* – CEACR, observación, 2011.

¹⁵⁵ Comité de Libertad Sindical, *Recopilación*, 2006, *op. cit.*, párr. 967.

¹⁵⁶ *Marruecos* – CEACR, solicitud directa, 2011.

¹⁵⁷ *Montenegro* – CEACR, solicitud directa, 2011.

286. Habida cuenta de que la Constitución de la OIT consagra el concepto de «organizaciones más representativas» (párrafo 5 del artículo 3), el mero hecho de que una legislación establezca una distinción entre las organizaciones sindicales más representativas y las demás organizaciones no constituye, en sí, un motivo de crítica. Aun así, es preciso evitar que, como consecuencia de dicha distinción, se confieran a las organizaciones más representativas privilegios que vayan más allá de la prioridad en materia de representación en la negociación colectiva o de consulta por parte del gobierno o incluso en materia de designación de delegados ante los organismos internacionales¹⁵⁸. Dicho de otro modo, esta distinción no debería tener por efecto privar a los sindicatos que no están reconocidos como los más representativos (organizaciones «minoritarias») de los medios esenciales para defender los intereses de sus miembros, organizar su administración y sus actividades, y elaborar sus programas. Por consiguiente, sea cual fuere el umbral de representatividad que se haya elegido, si bien se admite que el sindicato que represente a la mayoría o a un alto porcentaje de los trabajadores en una unidad de negociación goce de derechos de negociación preferentes o exclusivos, la Comisión considera que en los casos en que ningún sindicato cumpla esas condiciones, o que no goce de esos derechos exclusivos, los sindicatos minoritarios deberían, al menos, poder concluir un convenio o un acuerdo colectivo en nombre de sus propios afiliados.

287. A este respecto, la Comisión tomó nota con satisfacción en el año 2004 del reconocimiento de los sindicatos minoritarios (en caso de no haber sindicato mayoritario) a los fines de la negociación colectiva en *Fiji*¹⁵⁹ (desde entonces en este país la situación sindical se ha deteriorado gravemente), y de la legislación de *Swazilandia*¹⁶⁰, que actualmente prevé que cuando en un empresa los trabajadores estén representados por más de dos sindicatos cuyo número de miembros respectivo no agrupe, como mínimo, al 50 por ciento de los trabajadores que reúnan los requisitos para afiliarse al sindicato, el empleador deberá otorgar los derechos de negociación colectiva a dichos sindicatos para que negocien en nombre de sus propios afiliados.

288. *Procedimiento de reconocimiento y criterios de representatividad.* Con respecto a los criterios que deben aplicarse para determinar la representatividad de las organizaciones a los fines de la negociación colectiva, la Comisión se refiere al párrafo 1 de la Recomendación núm. 159 y al párrafo 3, b) de la Recomendación núm. 163 que indican que la representatividad debe basarse en criterios objetivos y previamente definidos. Esta última Recomendación indica que estos criterios deberían establecerse en consulta con las organizaciones de empleadores y de trabajadores. La Comisión destaca, por tanto, la importancia de garantizar que esos criterios sean objetivos, precisos y previamente definidos a fin de evitar cualquier parcialidad o abuso en caso de controversia. Además, en tal caso, debería procederse a esta determinación según un procedimiento que confiera todas las garantías de imparcialidad, mediante un órgano independiente que goce de la confianza de las partes, y sin injerencia política. Así pues, los gobiernos deberían guiarse exclusivamente por el criterio de la representatividad en sus relaciones con las organizaciones de empleadores y de trabajadores. Por lo demás, cabe admitir tanto los sistemas de reconocimiento «obligatorio» de organizaciones sindicales — en los que el empleador debe reconocer, bajo ciertas condiciones, la existencia del o de los sindicatos establecidos — como aquellos que prevén un sistema de reconocimiento «facultativo». No obstante, en el último caso, se invita a las

¹⁵⁸ Estudio General de 1994, párr. 239, y Estudio General de 2012, párr. 226.

¹⁵⁹ *Fiji* – CEACR, observación, 2004.

¹⁶⁰ *Swazilandia* – CEACR, observación, 2011.

autoridades públicas a que alienten a los empleadores a reconocer a los sindicatos que puedan probar su representatividad. Por último, el reconocimiento puede ser igualmente de carácter «voluntario», cuando esté previsto en un acuerdo bipartito o tripartito, o si corresponde a una práctica bien establecida ¹⁶¹.

289. En los casos en que la legislación nacional prevea la aplicación de un procedimiento para el reconocimiento de los sindicatos como agentes de negociación exclusivos a través de una votación de los trabajadores, la Comisión considera que deberían observarse ciertas garantías, a saber: i) la concesión del certificado de reconocimiento por un órgano independiente; ii) la elección de la organización representativa a través del voto de la mayoría de los trabajadores de las unidades de negociación interesadas; iii) el derecho de toda organización que en una elección previa no haya logrado obtener un número suficiente de votos a solicitar una nueva votación después de transcurrido un período determinado, y iv) el derecho de una nueva organización no certificada a solicitar una nueva votación después de que haya transcurrido un período razonable ¹⁶². Por último, en los casos en que la legislación nacional estipule que sólo los sindicatos registrados pueden ser reconocidos como agentes de negociación, se debe velar por que los requisitos exigidos para la inscripción en el registro no sean excesivos so pena de obstaculizar gravemente el desarrollo de la negociación colectiva.

290. En la práctica, una de las principales dificultades identificadas por la Comisión en este ámbito es la incompatibilidad de los criterios aplicados por los Estados para determinar las organizaciones que pueden participar en la negociación colectiva con los requisitos de precisión y objetividad establecidos por la Comisión ¹⁶³. Otros elementos también pueden generar riesgos de parcialidad o de abuso, como, por ejemplo, los sistemas que permiten a terceros formular objeciones durante el procedimiento de reconocimiento de una organización sindical ¹⁶⁴; o los sistemas que requieren que el sindicato considerado sea objeto de un «control de competencia» para determinar si la mayoría de los trabajadores de la empresa está afiliada a dicho sindicato ¹⁶⁵, o los sistemas que designan por su nombre en la legislación a las organizaciones que deben formar parte de los órganos de diálogo, en vez de referirse en términos generales a las organizaciones «más representativas» ¹⁶⁶. En algunos casos, la Comisión ha solicitado que se le remita información sobre todas las sanciones aplicadas contra los empleadores que se hayan opuesto a las decisiones de las autoridades en materia de reconocimiento ¹⁶⁷.

291. *Conflictos de representatividad.* Los conflictos de representatividad, cuando se presentan, deberían resolverse preferentemente por medio de mecanismos independientes y objetivos como una votación o un arbitraje. La Comisión recordó recientemente la importancia de incorporar en la legislación, la obligación formal de

¹⁶¹ Estudio General de 2012, párr. 228 y Estudio General de 1994, párrs. 238 a 240.

¹⁶² Estudio General de 2012, párr. 229, y Estudio General de 1994, párr. 240.

¹⁶³ Véanse, por ejemplo, *Ghana* – CEACR, observación, 2010; *Madagascar* – CEACR, observación, 2011; *Malasia* – CEACR, observación, 2011; *República Unida de Tanzania (Zanzibar)* – CEACR, observación, 2011, y *Trinidad y Tabago* – CEACR, observación, 2011.

¹⁶⁴ Véase, por ejemplo, *Camboya* – CEACR, observación, 2011 (art. 1 del Prakas núm. 13 de 2004).

¹⁶⁵ Véase, por ejemplo, *Malasia* – CEACR, observación, 2011.

¹⁶⁶ Véase, por ejemplo, *Portugal* – CEACR, observación, 2011 (art. 9 de la ley núm. 108/91 del Consejo Económico y Social).

¹⁶⁷ Véase, por ejemplo, *Malasia* – CEACR, observación, 2011.

celebrar una votación a fin de determinar la representatividad sindical en el contexto de una situación nacional en la que un árbitro podría decidir que se celebrara una votación únicamente cuando éste lo considerara apropiado ¹⁶⁸. Asimismo, la Comisión solicitó que se garantizara la organización de una votación cuando un sindicato invocara tener más afiliados en la unidad de negociación que el o los demás sindicatos ya reconocidos como agentes de negociación ¹⁶⁹.

292. La Comisión considera que la duración media del procedimiento de reconocimiento debe ser «razonable»; por ejemplo, ha estimado que una duración media de nueve meses es un período excesivamente largo ¹⁷⁰. También ha considerado que el plazo de tres años exigido para que una organización a la que se haya denegado previamente el reconocimiento como más representativa o una nueva organización pueda solicitar una nueva decisión, debería reducirse a un período más razonable ¹⁷¹. En este contexto, la Comisión observó que la legislación de algunos países requiere la celebración de la votación en un plazo determinado después de que el sindicato haya presentado la petición, a fin de evitar que el procedimiento de reconocimiento se vea obstaculizado por retrasos excesivos, que pueden ser provocados por la voluntad de ciertos empleadores de identificar a los activistas sindicales ¹⁷².

293. *Umbral de representatividad.* Si la cuestión de la representatividad de los agentes de negociación es un elemento fundamental del procedimiento de reconocimiento, la determinación del umbral de representatividad para llevar a cabo la negociación es, por lo tanto, primordial. Si bien considera que el umbral de representatividad debe evaluarse en función de las características específicas de los sistemas de relaciones laborales, la Comisión subraya que los Convenios núms. 151 y 154 no prevén un porcentaje obligatorio predeterminado para que una organización pueda considerarse «representativa». Sin embargo, considera que la exigencia de un porcentaje de representatividad demasiado elevado para ser autorizado a participar en la negociación colectiva puede dificultar la promoción y el desarrollo de una negociación colectiva libre y voluntaria de conformidad con el Convenio. En realidad, la principal distinción que debe efectuarse se refiere a las personas a las que debe cubrir el Convenio: la cuestión del umbral de representatividad no se plantea si el sistema nacional en vigor sólo autoriza a las organizaciones a negociar en nombre de sus propios afiliados. No obstante, la situación cambia cuando los acuerdos o convenios colectivos negociados por las organizaciones interesadas se aplican a todos los trabajadores de un sector o de un establecimiento y, por lo tanto, no sólo a sus propios afiliados.

294. *El cincuenta por ciento.* En la práctica, la legislación de muchos países prevé que un sindicato debe recibir el apoyo del 50 por ciento de los miembros de la unidad de negociación para ser reconocido como agente de negociación ¹⁷³. Tales sistemas se basan

¹⁶⁸ Lesotho – CEACR, observación, 2011.

¹⁶⁹ Véase, por ejemplo, Jamaica – CEACR, observación, 2010.

¹⁷⁰ Malasia – CEACR, observación, 2011.

¹⁷¹ Serbia – CEACR, observación, 2011.

¹⁷² Sri Lanka – CEACR, observación, 2011.

¹⁷³ Véanse, por ejemplo, Belice – CEACR, observación, 2010 (art. 27, 2), de la Ley de Sindicatos y Organizaciones de Empleadores); República Dominicana – CEACR, observación, 2010 (arts. 109 y 110 del Código del Trabajo); Lesotho – CEACR, observación, 2011 (art. 198A, párr. 1, b), del Código del Trabajo); Namibia – CEACR, solicitud directa, 2011 (art. 64, 1), de la Ley del Trabajo); República Unida de Tanzania (Zanzibar) – CEACR, observación 2011 (art. 57, 2), de la Ley de Relaciones Laborales), y Turquía – CEACR, observación, 2011 (art. 12 de la ley núm. 2822). En los Estados Unidos para ser declarada representativa a través de un mecanismo de verificación de miembros la organización sindical necesita afiliar al 50 por ciento de los

en particular en la idea de que esta representación democrática justifica una expansión del alcance de la negociación colectiva hasta todos los trabajadores de la unidad de negociación. La Comisión estima sin embargo que esos sistemas pueden plantear problemas de compatibilidad con el Convenio, ya que permiten que se pueda privar de la posibilidad de negociar colectivamente a un sindicato representativo que no obtenga la mayoría absoluta. Por consiguiente, habida cuenta del deber de promover la negociación colectiva que figura en los instrumentos de la OIT, la Comisión reitera que en un sistema que requiere la designación de agente de negociación exclusivo, si ningún sindicato representa el porcentaje de trabajadores exigido para ser declarado agente de negociación exclusivo, los derechos de negociación colectiva deberán otorgarse a todos los sindicatos de la unidad, al menos en nombre de sus propios afiliados. La Comisión se remite a su Estudio General de 2012 y en especial a la parte relativa a este tema (véase párrafo 235).

295. *Otros umbrales.* En otros sistemas, los umbrales de representatividad se establecen por debajo o por encima del 50 por ciento. Por ejemplo, existen umbrales de alrededor del 30 por ciento¹⁷⁴, del 40 por ciento¹⁷⁵, o de entre el 10 y el 20 por ciento¹⁷⁶. Esos umbrales no son siempre compatibles con el Convenio. Por ejemplo, la Comisión considera que exigir el apoyo de un tercio de los trabajadores concernidos, a nivel de una rama o en una gran empresa, a efectos de que una organización pueda ser registrada y pueda negociar en su nombre¹⁷⁷ puede ser un requisito difícil de cumplir y, además, no permite que se promueva la negociación colectiva en el sentido de lo dispuesto en los convenios relativos a la negociación colectiva. Otros países exigen un umbral de representatividad todavía más alto (de hasta el 65 por ciento de los trabajadores para un solo sindicato)¹⁷⁸. La Comisión recuerda que cuando ningún sindicato de una unidad de negociación específica reúna el porcentaje de representatividad exigido para poder negociar en nombre de todos los trabajadores, las organizaciones sindicales minoritarias deberían poder negociar, de manera conjunta o separada, en nombre de sus propios afiliados¹⁷⁹.

296. A este respecto, la Comisión tomó nota con satisfacción de la eliminación, en *Guatemala*¹⁸⁰, del requisito según el cual la conclusión y la firma de un convenio colectivo deberían ser aprobados por dos tercios de los miembros del sindicato afectado,

trabajadores de la unidad de negociación pero si se lleva a cabo una votación basta contar con el 50 por ciento de los votantes.

¹⁷⁴ Véanse, por ejemplo, *Bangladesh* – CEACR, observación, 2011 (art. 202, párr. 15, de la Ley del Trabajo); *Botswana* – CEACR, observación, 2011 (art. 48 de la Ley sobre Sindicatos y Organizaciones de Empleadores (Enmienda), teniendo en cuenta el art. 32 de la Ley sobre Conflictos Sindicales); *Gambia* – CEACR, observación, 2010 (art. 130 de la Ley de Trabajo núm. 5, de 2007), y *Pakistán* – CEACR, observación, 2010 (art. 24, 1), de la Ley sobre las Relaciones de Trabajo).

¹⁷⁵ Véanse por ejemplo, *Jamaica* – CEACR, observación, 2010 (art. 5, 5), de la ley núm. 14, de 1975, y el art. 3, 1), d), de su reglamento de aplicación), *Reino Unido* – CEACR, observación, 2009 (Ley de Sindicatos y Relaciones Laborales – TULRA), y *Sri Lanka* – CEACR, observación, 2011 (circular de 19 de septiembre de 2000 y art. 32A de la Ley sobre Conflictos Laborales).

¹⁷⁶ Véase, por ejemplo, *ex República Yugoslava de Macedonia* – CEACR, observación, 2011.

¹⁷⁷ Véase, por ejemplo, *Bangladesh* – CEACR, observación, 2011.

¹⁷⁸ *Hungría* – CEACR, observación, 2011. Los sindicatos tienen que representar el 65 por ciento de la fuerza de trabajo por sindicato, un umbral muy difícil de lograr con una estructura sindical pluralista — para poder participar en la negociación colectiva (art. 33, párr. 5, del Código del Trabajo) y enmendar o renegociar un convenio colectivo (art. 37, párrs. 1 y 2, del Código del Trabajo). El Gobierno ha indicado que está dispuesto a dialogar sobre una enmienda de esta disposición.

¹⁷⁹ Véase Estudio General de 2012, párr. 235.

¹⁸⁰ *Guatemala* – CEACR, observación, 2002.

y de que, en el *Perú*¹⁸¹, el doble requisito de representar tanto a la mayoría de los trabajadores afectados como a la mayoría de las empresas afectadas para poder concluir un convenio colectivo a nivel de la rama de actividad o de la ocupación sólo se exige si el objetivo de la negociación colectiva en una rama de actividad u ocupación es lograr una cobertura general de todos los trabajadores del sector (en los casos en que no se cumpla el doble requisito, el resultado de la negociación sólo afectará a los trabajadores que sean miembros de la organización o de las organizaciones sindicales correspondientes).

297. *Representatividad de las organizaciones de empleadores.* En relación con la cuestión del umbral de representatividad exigido para reconocer a las organizaciones de empleadores, la Comisión ha considerado que, por ejemplo, el requisito de que una asociación de empleadores deba representar por lo menos el 10 por ciento de los empleadores para poder participar en la negociación colectiva supone un porcentaje particularmente alto, en especial para las negociaciones de ámbito sectorial o nacional.¹⁸² Asimismo, ha solicitado que se reduzca considerablemente o que se supriman los requisitos mínimos aplicables a la definición de «asociación de empleadores autorizada» en un caso en que los miembros de la asociación debían contratar a un mínimo de 25 por ciento de trabajadores en el país y representar un mínimo del 25 por ciento del producto interior bruto a fin de permitir que los empleadores y las asociaciones de empleadores concluyesen convenios colectivos de la manera que les pareciera más adecuada¹⁸³. En lo que respecta a la administración pública, puede resultar difícil determinar — en particular en el ámbito territorial, nacional o sectorial — quién es la parte habilitada a negociar como empleador. En ciertos países existen federaciones o asociaciones de órganos de colectividades locales o de confederaciones de empleadores públicos.

¹⁸¹ *Perú* – CEACR, observación, 2005.

¹⁸² *Serbia* – CEACR, observación, 2011 (art. 222 de la Ley del Trabajo).

¹⁸³ *Montenegro* – CEACR, solicitud directa, 2011 (art. 161 de la Ley del Trabajo).

VIII. La autonomía de las partes en la negociación y el principio de no injerencia

298. La Comisión subraya que el objetivo general de los Convenios núms. 98, 151 y 154 es la promoción de la negociación colectiva para encontrar un acuerdo sobre términos y condiciones de trabajo que sean más favorables que los previstos en la legislación (aunque las negociaciones «a la baja» han pasado a ser más frecuentes especialmente en el contexto de la crisis económica)¹⁸⁴. Este deber de promoción de la negociación colectiva libre y voluntaria excluye la posibilidad de que las autoridades públicas que no son parte en la negociación colectiva, participen en la elaboración de acuerdos o dicten el contenido de los mismos. Por regla general, las intervenciones de las autoridades que tuvieran por efecto la anulación o modificación del contenido de acuerdos colectivos libremente suscritos por los interlocutores sociales o su extensión temporal unilateral serían contrarias al principio de la negociación libre y voluntaria¹⁸⁵. Una reglamentación minuciosa de las negociaciones en la legislación también podría vulnerar la autonomía de las partes¹⁸⁶. La Comisión recuerda que, en el marco de modalidades particulares de la negociación colectiva en la administración pública, pueden admitirse determinadas intervenciones de las autoridades públicas en el proceso de negociación, como ya se ha señalado, en particular en materia de aprobación de acuerdos colectivos tendientes a modificar lo dispuesto en el Estatuto de los funcionarios, ya que su efectividad puede estar subordinada a la aprobación del Consejo de Ministros, o bien en lo que respecta a la negociación de cláusulas que tengan un impacto económico y presupuestario, que serán examinadas más adelante.

299. *Aprobación de las autoridades.* Una de las principales restricciones al principio de la negociación colectiva libre y voluntaria es la obligación de someter los convenios colectivos del sector privado a la aprobación de las autoridades por ejemplo por razones de política económica. La Comisión considera que, en general, las disposiciones de esta índole son compatibles con los Convenios núms. 98 y 154 a condición de que el rechazo de la aprobación se limite a aquellos casos en los que el convenio colectivo presente vicios de forma o no se ajuste a las normas mínimas establecidas por la legislación general del trabajo. Asimismo, la Comisión desea señalar que contravienen el principio de la negociación colectiva voluntaria las intervenciones de las autoridades legislativas o administrativas que tengan por efecto la anulación o modificación del contenido de convenios colectivos libremente suscritos, incluido el contenido de las cláusulas relativas a los salarios. Estas intervenciones pueden comprender la suspensión o anulación de convenios colectivos por decreto sin el acuerdo de las partes; la interrupción de convenios colectivos negociados con anterioridad; la exigencia de renegociar convenios colectivos suscritos libremente; la anulación de convenios colectivos o la renegociación forzosa de convenios colectivos vigentes. Otro tipo de intervención, como la prórroga obligatoria de la validez de los convenios colectivos impuesta por ley, sólo se admite en casos de urgencia y por breves períodos de tiempo¹⁸⁷.

¹⁸⁴ Los «convenios colectivos» tienen fuerza de ley en muchos países, mientras que los «acuerdos colectivos directos» a veces carecen de esa fuerza vinculante.

¹⁸⁵ A este respecto, es interesante observar que sentencias del más alto nivel han venido reconociendo el derecho de negociación colectiva en el sector público (véase, por ejemplo, *Demir y Bakara v. Turkey* – 34503/97 [2008] ECHR 1345 (12 de noviembre de 2008) – Corte Europea de Derechos Humanos y *Health Services and Support – Facilities Subsector Bargaining Assn. v. British Columbia*, 2007 SCC 27 – Corte Suprema de Canadá).

¹⁸⁶ *Cuba* – CEACR, observación, 2010.

¹⁸⁷ Sin embargo, la Comisión ha tomado nota con satisfacción de que en *Argentina* (CEACR, observación, 2005) se han eliminado las disposiciones que restringían la libre negociación colectiva, al exigir la homologación del

300. Sin embargo, en lo que concierne a la administración pública, por las razones que ya se han señalado, la presentación del resultado de los acuerdos colectivos a un órgano administrativo o legislativo con miras a incorporarlo a un instrumento legal o normativo es compatible con los Convenios núms. 151 y 154. Además, si bien la Comisión ha determinado que los sistemas que exigen la aprobación parlamentaria de ciertas condiciones de trabajo o cláusulas financieras de los acuerdos colectivos en el sector público pueden ser compatibles con los convenios de la OIT sobre negociación colectiva¹⁸⁸, la Comisión estima que las disposiciones por las que se exige que los acuerdos colectivos se negocien en comisiones designadas o controladas por el gobierno plantean problemas de compatibilidad con tales convenios¹⁸⁹.

301. *Consideración del interés público.* Si bien la facultad discrecional de las autoridades para aprobar los convenios colectivos es contraria al principio de la negociación colectiva, la Comisión reconoce que las autoridades públicas establezcan mecanismos de debate e intercambio de opiniones para alentar a las partes en la negociación colectiva a tomar voluntariamente en cuenta consideraciones que atañen a la política económica y social del gobierno y la preservación del interés general. En caso de conflicto, podría someterse el caso, por ejemplo, a dictamen y recomendación de un organismo paritario apropiado, quedando entendido que la decisión final debería incumbir a las partes¹⁹⁰.

302. *Reestructuración y privatización de empresas.* Tal como se destaca en el Pacto Mundial para el Empleo, «para evitar que se desate una espiral descendente en las condiciones laborales y sustentar la recuperación», es especialmente importante insistir en «el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva» como mecanismo que propicia «un diálogo social productivo en tiempos de mayor tensión social, tanto en la economía informal como en la economía formal»¹⁹¹. La Comisión considera que la reestructuración o la privatización de una empresa no debería conllevar la extinción automática de las obligaciones dimanantes del convenio colectivo vigente, y que las partes deberían poder adoptar una decisión al respecto y participar en el proceso correspondiente a través de la negociación colectiva¹⁹². Además, en caso de cierre

Ministerio de Trabajo para que sean válidos los convenios colectivos de nivel superior al de empresa. También toma nota con satisfacción de que en *Singapur* (CEACR, observación, 2005) se ha derogado una disposición según la cual en determinadas empresas era preciso solicitar la aprobación del ministro competente si las prestaciones relativas a las vacaciones anuales y la licencia por enfermedad estipuladas en el convenio colectivo eran más favorables que las establecidas en la legislación, y de que en *Zimbabwe* (CEACR, observación, 2007) se han derogado las disposiciones por las que se establecía que los convenios colectivos fueran sometidos a aprobación ministerial, con el fin de garantizar que éstas fueran justas para los consumidores, para el público en general y para cualquier otra parte en el convenio colectivo. La Comisión también toma nota con satisfacción de que con arreglo a la nueva legislación de la *República Unida de Tanzania* (CEACR, observación, 2005) se suprimía la potestad del Tribunal de Trabajo de rechazar el registro de un convenio colectivo por no hallarse en conformidad con la política económica del Gobierno, y de que en la *República Árabe Siria* (CEACR, observación, 2002) se ha derogado la disposición que facultaba a las autoridades para negarse a aprobar un convenio colectivo o a anular las cláusulas que pudieran ser perjudiciales para los intereses económicos del país.

¹⁸⁸ Véase, por ejemplo, *Filipinas* – CEACR, observación, 2011.

¹⁸⁹ Véanse, por ejemplo, *Bangladesh* – CEACR, observación, 2011 (art. 3 de la ley núm. X, de 1974 (fijación de las tasas salariales y otras condiciones de empleo en el sector público)), y *Rwanda* – CEACR, observación, 2011 (art. 121 del Código del Trabajo).

¹⁹⁰ Estudio General de 2012, párr. 203, y Estudio General de 1994, párrs. 252-253.

¹⁹¹ Para recuperarse de la crisis: Un Pacto Mundial para el Empleo, adoptado por la CIT en su 98.ª reunión, Ginebra, 2009, párr. 14, 1), ii).

¹⁹² *Armenia* – CEACR, solicitud directa, 2010.

empresarial, deberían ser respetadas las cláusulas pertinentes de los convenios en vigor, en particular en relación con las prestaciones e indemnizaciones.

303. *Intervención de organizaciones de nivel superior.* La injerencia, prevista en la legislación, de organizaciones de nivel superior en el proceso de negociación colectiva emprendido por organizaciones de nivel inferior es incompatible con la autonomía de la que deben gozar las partes en la negociación ¹⁹³. Lo mismo cabe decir del requisito por el que se obliga a las organizaciones a estar afiliadas a una organización nacional para poder suscribir convenios a nivel de sector o de rama de actividad económica ¹⁹⁴.

304. *Utilización abusiva de recursos de constitucionalidad contra las cláusulas de los acuerdos colectivos.* A juicio de la Comisión, si bien es admisible un control judicial de la legalidad o de la constitucionalidad de cláusulas convencionales (por ejemplo, si establecen la discriminación salarial en función del sexo, control importante que debe hacerse por tratarse de derechos fundamentales), la negociación colectiva, como instrumento de paz social, no puede someterse, so pena de perder su prestigio y su utilidad, a un control sistemático y abusivo en sede judicial ¹⁹⁵. Una ilustración de dicho problema se planteó en *Costa Rica*; en los últimos años se ha producido una evolución positiva, de modo que la inconstitucionalidad de las cláusulas de los acuerdos colectivos ha sido declarada sobre puntos precisos y no de manera recurrente.

305. La Comisión estima que, si las autoridades cuestionaran de manera sistemática las prestaciones concedidas a los trabajadores del sector público aduciendo motivos de «racionalidad» o «proporcionalidad» con miras a obtener su anulación por vía judicial (por estimarlas, por ejemplo, demasiado onerosas), estarían poniendo en grave peligro la propia institución de la negociación colectiva y debilitarían su papel en la solución de los conflictos colectivos. No obstante, si el acuerdo colectivo comporta disposiciones contrarias a las normas mínimas de protección establecidas por la ley, o a las cuestiones relacionadas con los poderes de dirección, de organización y de control reservados por la legislación a la administración pública, la autoridad judicial podría anular tales disposiciones.

306. *Incrementos salariales generales superiores a los aumentos previstos por los convenios colectivos.* En algunos casos presentados al Comité de Libertad Sindical, incluso por organizaciones de empleadores — que se refería a leyes que establecen los incrementos salariales generales en el sector privado, que se suman a los aumentos acordados en los convenios colectivos —, el Comité ha establecido cierto número de principios ¹⁹⁶.

¹⁹³ *Egipto* – CEACR, observación, 2011.

¹⁹⁴ *Bulgaria* – CEACR, observación, 2011 (art. 51, b), 1) y 2), del Código del Trabajo).

¹⁹⁵ *Costa Rica* – CEACR, observación, 2010.

¹⁹⁶ Véase Comité de Libertad Sindical, *Recopilación*, 2006, *op.cit.*, párrs. 881, 926, 1010, 1044 y 1045.

IX. Procedimientos de negociación

Convenio sobre la negociación colectiva, 1981 (núm. 154)

Artículo 5

1. Se deberán adoptar medidas adecuadas a las condiciones nacionales para fomentar la negociación colectiva.

2. Las medidas a que se refiere el párrafo 1 de este artículo deberán tener por objeto que:

- a) la negociación colectiva sea posibilitada a todos los empleadores y a todas las categorías de trabajadores de las ramas de actividad a que se aplique el presente Convenio;
- b) la negociación colectiva sea progresivamente extendida a todas las materias a que se refieren los apartados a), b) y c) del artículo 2 del presente Convenio;
- c) sea fomentado el establecimiento de reglas de procedimiento convenidas entre las organizaciones de los empleadores y las organizaciones de los trabajadores;
- d) la negociación colectiva no resulte obstaculizada por la inexistencia de reglas que rijan su desarrollo o la insuficiencia o el carácter impropio de tales reglas;
- e) los órganos y procedimientos de solución de los conflictos laborales estén concebidos de tal manera que contribuyan a fomentar la negociación colectiva.

Artículo 7

Las medidas adoptadas por las autoridades públicas para estimular y fomentar el desarrollo de la negociación colectiva deberán ser objeto de consultas previas y, cuando sea posible, de acuerdos entre las autoridades públicas y las organizaciones de empleadores y de trabajadores.

Artículo 8

Las medidas previstas con objeto de fomentar la negociación colectiva no deberán ser concebidas o aplicadas de modo que obstaculicen la libertad de negociación colectiva.

Recomendación sobre la negociación colectiva, 1981 (núm. 163)

6. Las partes en la negociación colectiva deberían conferir a sus negociadores respectivos el mandato necesario para conducir y concluir las negociaciones a reserva de cualquier disposición relativa a consultas en el seno de sus respectivas organizaciones.

307. El artículo 5 del Convenio núm. 154 establece que se deberán adoptar medidas adecuadas a las condiciones nacionales para fomentar la negociación colectiva y que esas medidas deberán tener por objeto, entre otros, que la negociación colectiva no resulte obstaculizada por la inexistencia de reglas que rijan su desarrollo o la insuficiencia o el carácter impropio de tales reglas, y que los órganos y procedimientos de solución de los conflictos laborales estén concebidos de tal manera que contribuyan a fomentar la negociación colectiva (párrafo 2, *d*) y *e*)). El artículo 5 del Convenio núm. 154 establece asimismo que las medidas adoptadas para promover la negociación colectiva también deberán tener por objeto que sea fomentado el «establecimiento de reglas de procedimiento convenidas entre las organizaciones de los empleadores y las organizaciones de los trabajadores». La Comisión destaca la importancia que esa disposición otorga a la autonomía de las partes en la negociación. Sin embargo, el artículo 5 no impide que la legislación nacional prevea determinadas reglas que, en todo caso, deberían estar sujetas a consultas con las organizaciones más representativas.

308. A este respecto, la Comisión desea referirse a las legislaciones nacionales que estipulan que el acuerdo colectivo en la administración pública deben aprobarlo íntegramente las partes al final del proceso de negociación, mientras que otras legislaciones permiten que los procedimientos de negociación puedan conducir a acuerdos puntuales y sucesivos (esas legislaciones establecen que la autoridad administrativa tomará las medidas que

correspondan en lo que respecta a los puntos en los que no ha sido posible llegar a un acuerdo). La Comisión subraya que ambos sistemas son conformes a los Convenios núms. 151 y 154 en lo que respecta a la administración pública. En algunas legislaciones, la negociación colectiva está muy encuadrada por la autoridad administrativa o judicial, por lo que las partes se ven muy limitadas en el proceso de negociación. La Comisión desea referirse a sus principios en relación con la solución de conflictos, que insisten en el carácter voluntario de dichos mecanismos (conciliación, mediación y arbitraje) y en que la intervención de las autoridades en el proceso de negociación se reduzca al máximo. En algunas legislaciones, la negociación colectiva se considera prácticamente como una etapa que conduce necesariamente al acuerdo colectivo o a la huelga, lo que no resulta satisfactorio ni siquiera desde un punto de vista estrictamente técnico. Por otra parte, la Comisión desea subrayar el interés de contar con legislaciones en materia de negociación colectiva en el sector público que sean claras y fáciles de entender para los empleados públicos, de modo que sus representantes puedan intervenir en las diferentes etapas de la negociación colectiva sin recurrir a expertos. También señala que el número excesivo o la complejidad de las normas de procedimiento pueden hacer peligrar el desarrollo de la negociación colectiva. Asimismo, la Comisión desea referirse a los trabajos preparatorios del Convenio núm. 151, en el curso de los cuales se acordó: «que el proyecto de convenio no trataba de ninguna manera de la cuestión del derecho de huelga»¹⁹⁷.

309. Muchos países cuentan con legislaciones o disposiciones específicas sobre el derecho de negociación colectiva en la administración pública (por ejemplo, Portugal, España, Argentina). A este respecto, se ha aprobado recientemente una ley que tiene el mérito de ser corta y de incluir un mínimo de referencias al presupuesto del Estado; es el decreto núm. 1092 de 24 de mayo de 2012 de Colombia, que figura a continuación.

Decreto núm. 1092, 2012 (Colombia)

El Presidente de la República de Colombia:

En ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial de las conferidas por el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política.

Considerando

Que el Convenio núm. 151 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) fue aprobado por la ley núm. 411 de 1997 en cuyo artículo 7 prevé la necesidad de que se adopten «medidas adecuadas a las condiciones nacionales para estimular y fomentar el pleno desarrollo y utilización de procedimientos de negociación entre las autoridades públicas competentes y las organizaciones de empleados públicos».

Que por su parte el artículo 8 de la misma norma dispone que la solución de las controversias relacionadas con las condiciones del empleo «se deberá tratar de lograr, de manera apropiada a las condiciones nacionales, por medio de la negociación entre las partes o mediante procedimientos independientes e imparciales, tales como la mediación, la conciliación y el arbitraje».

Que la ley núm. 4 de 1992 prevé la concertación como factor de mejoramiento de la prestación de los servicios por parte del Estado y de las condiciones de trabajo.

¹⁹⁷ Conferencia Internacional del Trabajo, 64.ª reunión, 1978, *Actas*, pág. 25/9-10, Informe de la Comisión del Servicio Público, párrs. 63-64. En lo que respecta a la cuestión del derecho de huelga y el Convenio núm. 154, durante los trabajos preparatorios de dicho convenio, en 1980, los miembros trabajadores propusieron una enmienda, que fue subenmendada por el miembro gubernamental de Italia, para añadir «que el derecho de huelga no debería verse afectado por ninguna de las medidas adoptadas por las autoridades públicas para fomentar la negociación colectiva». Dicha enmienda fue rechazada tras una votación nominal a petición de los miembros empleadores (véase Conferencia Internacional del Trabajo, 66.ª reunión, 1980, *Actas*, pág. 41/9-10, Informe de la Comisión de Negociación Colectiva, párr. 66).

DECRETA

Artículo 1. Objeto

El presente decreto tiene como objeto regular los términos y procedimientos que se aplicarán a la negociación entre las organizaciones sindicales de empleados públicos y las entidades públicas en la determinación de las condiciones de empleo de los empleados públicos de las entidades públicas del orden nacional, departamental, distrital y municipal; los organismos de control, la organización electoral y los órganos autónomos e independientes.

Artículo 2. Campo de aplicación

El presente decreto se aplicará a los empleados públicos de todas las entidades y organismos del sector público, con excepción de los empleados de alto nivel que ejerzan empleos de dirección, conducción y orientación institucionales, cuyo ejercicio implica la adopción de políticas o directrices.

El presente decreto no se aplicará al personal uniformado de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional.

Artículo 3

Para los efectos de la aplicación del presente decreto se entenderá como:

Respeto de la Competencia Constitucional y Legal: la negociación debe respetar las competencias exclusivas que la Constitución y la ley atribuyen a las autoridades públicas.

Empleado público: quien se vincula a la Administración Pública mediante una relación legal y reglamentaria.

Sindicato de empleados públicos: organización sindical que fomenta y defiende los intereses de los empleados públicos, a quienes se aplica el presente decreto.

Mediador: persona que convoca a las partes para tratar de avenirlas en el proceso de negociación. Las fórmulas que proponga el mediador a las partes, deben respetar las competencias exclusivas atribuidas por la Constitución y la ley a las autoridades públicas, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 1 del presente artículo.

Condiciones de empleo: aspectos relativos a las relaciones laborales objeto de negociación con los sindicatos.

Negociación del pliego de solicitudes: proceso de negociación entre los representantes de las organizaciones sindicales, de una parte, y de otra la entidad empleadora, para fijar las condiciones de empleo y regular las relaciones entre la Administración Pública y sus organizaciones sindicales, susceptibles de concertación de conformidad con lo señalado en el presente decreto.

Ámbito de la negociación: están excluidos de la negociación de las condiciones laborales, los asuntos que excedan el campo laboral, tales como: la estructura organizacional, las plantas de personal, las competencias de dirección, administración y fiscalización del Estado, los procedimientos administrativos, la carrera administrativa y el régimen disciplinario. En materia salarial podrá haber concertación. Sin perjuicio de lo anterior, en el nivel territorial, se respetarán los límites que fije el Gobierno nacional.

En materia prestacional las entidades no tienen facultad de concertación.

Artículo 4. Garantías de fuero sindical y permiso sindical

En los términos del artículo 39 de la Constitución Política, la ley núm. 584 de 2000 y el decreto núm. 2813 de 2000, los empleados públicos a quienes se les aplica el presente decreto durante el término de la negociación, gozan de las garantías de fuero sindical y permiso sindical, de conformidad con las disposiciones legales vigentes sobre la materia.

Artículo 5. Condiciones para la negociación del pliego de solicitudes

La negociación del pliego de solicitudes estará precedida de las siguientes condiciones:

La organización sindical que agrupe empleados públicos deberá estar inscrita y vigente en el registro sindical del Ministerio del Trabajo.

Las solicitudes deberán ser adoptadas por la asamblea general de la correspondiente organización sindical.

La entidad pública empleadora tendrá en cuenta la obtención de la disponibilidad presupuestal en los eventos en que se genere gasto en asuntos susceptibles de negociación.

Los pliegos de solicitudes deberán presentarse en el primer trimestre de cada año calendario.

Artículo 6. Parámetros de la negociación

La Negociación del pliego de solicitudes tendrá las siguientes características:

La negociación deberá realizarse dentro del marco del presente decreto.

La negociación podrá adelantarse por la organización sindical o conjuntamente por varias de ellas, con una o varias entidades, sin que en ningún caso pueda existir más de una negociación por entidad.

El número de representantes será igual para cada una de las partes.

La entidad empleadora sólo podrá negociar en asuntos de su competencia.

Artículo 7. Procedimiento para la negociación

La negociación del pliego de solicitudes se desarrollará entre la entidad pública y las federaciones sindicales y/o sindicatos que representen a los empleados públicos, de acuerdo al siguiente procedimiento:

1. *Designación de negociadores.* La organización que representa a los empleados públicos designará a sus negociadores en la asamblea de afiliados. Recibida la solicitud de la organización sindical, la entidad empleadora designará a sus representantes dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la presentación del pliego de solicitudes.

2. *Iniciación y duración.* La discusión del pliego de solicitudes empezará dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la designación de los negociadores. La negociación se desarrollará durante un período de veinte (20) días hábiles, prorrogables por acuerdo entre las partes, hasta por diez (10) días hábiles más.

3. Cuando el pliego de solicitudes contenga aspectos económicos, en asuntos susceptibles de negociación de conformidad con el literal g) del artículo 3 del presente decreto, la discusión se adelantará teniendo en cuenta la obtención de disponibilidad presupuestal según lo previsto en el numeral 3 del artículo 5 del presente decreto.

4. Si durante la negociación quedaren puntos pendientes de solución, las partes podrán escoger un mediador, de una lista única nacional de mediadores integrada por el Ministerio del Trabajo, previa consulta verbal de aceptación y posesión en 2 días hábiles, para que el mediador en el término de 10 días hábiles proponga a las partes fórmulas para tratar de avenirlas a un acuerdo sobre la negociación; de no lograrse un acuerdo con las fórmulas propuestas por el mediador, éste presentará recomendaciones por escrito a la entidad pública.

5. *Cierre de la negociación.* Una vez concluida la etapa de negociación, las partes levantarán un acta final en la cual se señalarán los acuerdos y desacuerdos, dichas actas recogerán también los argumentos expuestos por cada una de las partes durante la negociación. La entidad empleadora con base en el acta final suscrita por las partes expedirá los actos administrativos a que haya lugar, o dará la respuesta motivada de su negativa a las peticiones, en un término no superior a 15 días hábiles contados a partir de la firma del acta final.

6. *Registro.* Copia de las actas a que se refiere el numeral anterior, serán remitidas al Ministerio del Trabajo, quien deberá realizar el correspondiente registro.

Artículo 8. Preparación pedagógica

El Gobierno nacional a través del Ministerio de Trabajo, en coordinación con las centrales sindicales ejecutará dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de este decreto, una programación pedagógica consistente en información televisiva, radial, publicación de un documento y en seminarios nacionales y regionales, como antecedente pedagógico y condición previa para la aplicación de este decreto en materia de negociación.

310. Otro ejemplo relativamente corto del procedimiento es el Reglamento para la Negociación de Convenciones Colectivas en el Sector Público de *Costa Rica*.

**Reglamento para la Negociación de Convenciones Colectivas
en el Sector Público (Costa Rica)**

Procedimiento negocial

Artículo 8

Una vez determinada en firme la legitimación de la organización u organizaciones sindicales legitimadas para negociar y presentando formalmente ante cada institución o dependencia un proyecto de convención colectiva, se procederá a la escogencia y apoderamiento de la comisión que representará a la parte patronal, a que se refiere el artículo 6 anterior. El plazo para hacer dicha designación no podrá extenderse más allá de quince días naturales, contados a partir de que quedaren cumplidos los requisitos a que se refiere este artículo.

Por su parte, los sindicatos deberán acreditar, dentro del mismo plazo, a las personas que los representarán, no pudiendo su número ser superior al conjunto de la delegación patronal; salvo que se tratare de varias organizaciones sindicales, caso en el cual cada sindicato se hará representar por un máximo de tres personas y un asesor.

Cuando existan varias organizaciones sindicales en la mesa de negociación y cada una de ellas hubiere remitido su propio proyecto de convención colectiva, se les solicitará elaborar un proyecto unitario previo a la negociación. Si en un plazo de un mes natural, contado a partir de la prevención que le hará el jerarca de la respectiva institución o empresa, no hubiesen cumplido con el requisito aquí establecido, se negociará con el sindicato mayoritario, sin perjuicio de las negociaciones particulares con los sindicatos gremiales.

Es entendido que cualesquiera de las partes que intervengan en la negociación, o ambas en su conjunto, podrán solicitar la intervención como buen componedor de uno o varios funcionarios del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, sin que la solicitud que se haga a dicho Ministerio sea obligatoria para éste cuando carezca de recursos suficientes para atender la negociación.

Artículo 9

La negociación abarcará todos los aspectos y extremos del proyecto que se haya formulado a la administración, debiendo levantarse un acta de cada sesión de trabajo, la cual firmarán los representantes de ambas partes.

Artículo 10

Además de las actas individuales de cada sesión, al final del proceso negociador se levantará un acta de cierre, donde se recogerá el texto completo de las cláusulas que fueron negociadas y donde se indicará cuáles cláusulas del proyecto fueron desechadas o no pudieron negociarse por falta de acuerdo acerca de ellas.

Artículo 11

Lo aprobado en forma definitiva por la mesa negociadora será válido entre las partes y tendrá una vigencia de uno a tres años, según lo determinen las partes. Copia de lo negociado en firme, se enviará a la Dirección General de Asuntos Laborales del Ministerio de Trabajo, para su registro y custodia. Las partes podrán señalar la vigencia de cada norma en forma individual, o de la convención colectiva en forma integral.

311. Otro ejemplo de reglamentación breve del derecho de negociación colectiva en la administración pública viene dado por el *Uruguay*, país en el que un decreto muy corto (núm. 104/05) pasó a tener un desarrollo legislativo más amplio posteriormente (ley núm. 18508 de 2009).

X. Contenido de la negociación y aplicación gradual

Convenio sobre la negociación colectiva, 1981 (núm. 154)

Artículo 2

A los efectos del presente Convenio, la expresión negociación colectiva comprende todas las negociaciones que tienen lugar entre un empleador, un grupo de empleadores o una organización o varias organizaciones de empleadores, por una parte, y una organización o varias organizaciones de trabajadores, por otra, con el fin de:

- a) fijar las condiciones de trabajo y empleo, o
- b) regular las relaciones entre empleadores y trabajadores, o
- c) regular las relaciones entre empleadores o sus organizaciones y una organización o varias organizaciones de trabajadores, o lograr todos estos fines a la vez.

Artículo 5

1. Se deberán adoptar medidas adecuadas a las condiciones nacionales para fomentar la negociación colectiva.

2. Las medidas a que se refiere el párrafo 1 de este artículo deberán tener por objeto que:

- a) la negociación colectiva sea posibilitada a todos los empleadores y a todas las categorías de trabajadores de las ramas de actividad a que se aplique el presente Convenio;
- b) la negociación colectiva sea progresivamente extendida a todas las materias a que se refieren los apartados a), b) y c) del artículo 2 del presente Convenio;
- c) sea fomentado el establecimiento de reglas de procedimiento convenidas entre las organizaciones de los empleadores y las organizaciones de los trabajadores;
- d) la negociación colectiva no resulte obstaculizada por la inexistencia de reglas que rijan su desarrollo o la insuficiencia o el carácter impropio de tales reglas;
- e) los órganos y procedimientos de solución de los conflictos laborales estén concebidos de tal manera que contribuyan a fomentar la negociación colectiva.

312. Los instrumentos de la OIT (Convenios núms. 98, 151 y 154, y Recomendación núm. 91) centran el contenido de la negociación en las condiciones de trabajo y empleo y en la regulación de las relaciones entre los empleadores y los trabajadores, así como entre los empleadores o sus organizaciones y las organizaciones de trabajadores.

313. La Comisión recuerda que los Convenios núms. 151 y 154 pueden aplicarse mediante distintos métodos, inclusive a través de los acuerdos o convenios colectivos que regulan los procedimientos y las materias de negociación. Esta variedad de métodos justifica en especial el derecho otorgado a los Estados de extender *progresivamente* las materias de negociación colectiva contempladas en el artículo 2 del Convenio núm. 154. En un memorando de la OIT sobre las solicitudes de aclaración relativas al Convenio núm. 154 se indica que en el párrafo 1 del artículo 5 se establece la obligación que tienen los Estados que lo ratifiquen de «fomentar la negociación colectiva». Parece haber sido generalmente considerado por la Conferencia que la obligación de «fomentar» la negociación colectiva deja a los Estados ratificantes la posibilidad de introducirla gradualmente, empezando, si fuera necesario, con medidas que no constituyan todavía una verdadera negociación colectiva propiamente dicha. Sin embargo, el Convenio núm. 154 exige que con el paso del tiempo se tomen medidas adicionales para fomentar la negociación colectiva propiamente dicha. Según lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 5, estas medidas deben adecuarse a las condiciones nacionales. El párrafo 2 del

artículo 5 especifica los fines que deben perseguir dichas medidas ¹⁹⁸. La ratificación del Convenio núm. 154 puede dar lugar a mecanismos de promoción de la negociación colectiva, por lo menos en algunos campos, e ir extendiéndose gradualmente, en un plazo razonable, al conjunto de los ámbitos de aplicación (condiciones de trabajo, relaciones entre las partes, etc.).

314. La determinación de las materias que pueden ser objeto de negociación y su alcance o la determinación de su contenido no es tarea fácil, pues depende de lo que se entienda por esas condiciones y las relaciones entre las partes como contenido de la negociación. Durante los trabajos preparatorios del Convenio núm. 154, realizados en la Comisión de la negociación colectiva, los miembros trabajadores subenmendaron una enmienda que habían presentado en relación con el objeto de la negociación colectiva mediante la supresión de la referencia a las «condiciones de vida» y a las «medidas sociales de todas clases» y la inserción de la fórmula «fijar las condiciones de trabajo y empleo». No obstante, pidieron a la Comisión que confirmase la interpretación de los términos «condiciones de trabajo y empleo» que ya se había dado en 1951 y según la cual «las partes gozan de plena libertad para determinar, dentro de los límites de las leyes y del orden público, el contenido de esos acuerdos y también, por tanto, para convenir cláusulas relativas a todas las condiciones de trabajo y de vida, comprendiendo especialmente medidas sociales de todas clases» ¹⁹⁹. La enmienda fue adoptada en su versión subenmendada y la Comisión dio su acuerdo para que se confirmase la interpretación antes reproducida ²⁰⁰. La noción de condiciones de trabajo utilizada por los órganos de control de la OIT, que se ajusta a esta interpretación, no se limita a los temas tradicionales (jornada laboral ²⁰¹, horas extraordinarias, períodos de descanso, salarios, etc.), sino que cubre también otras cuestiones (por ejemplo, «materias que normalmente pertenecen a la esfera de las condiciones de empleo», como los ascensos, los traslados, o las supresiones de puestos sin aviso previo) ²⁰². Esta orientación concuerda con la tendencia actual de los países a reconocer a menudo la negociación colectiva «gestional», que se ocupa de los procedimientos para resolver problemas como las reestructuraciones, las reducciones de personal, los cambios de horario, el traslado de establecimientos y otras cuestiones que rebasan el marco estricto de las condiciones de trabajo.

315. Según la Comisión de Expertos, «las medidas que se aplican unilateralmente por las autoridades para restringir la gama de temas que pueden ser objeto de negociaciones son a menudo incompatibles con el Convenio» ²⁰³. Aunque la lista de temas negociables y su contenido o alcance son amplísimos, no revisten un carácter absoluto, pues deben guardar una relación muy precisa con las condiciones de trabajo y empleo, es decir, referirse «primordial o esencialmente» a «cuestiones relacionadas con las condiciones de trabajo». Además, la Comisión considera que podrían excluirse de las materias negociables las relativas al poder de dirección del empleador, como por ejemplo la

¹⁹⁸ *Boletín Oficial*, vol. LXVII, 1984, Serie A, núm. 1, párr. 6.

¹⁹⁹ OIT: *Relaciones de trabajo*, Conferencia Internacional del Trabajo, 34.ª reunión, 1951, Informe V (2), págs. 53 y 54.

²⁰⁰ Véase CIT, *Actas*, 1981, pág. 22/6.

²⁰¹ Por ejemplo, según la Comisión de Expertos, debe ser posible disponer, a través de convenios colectivos, de una jornada de trabajo de menor duración a la prevista por la legislación (véase el Informe de la Comisión de Expertos, Informe III (Parte 1A), 1998).

²⁰² Estudio General de 2012, párrs. 215 a 217 y Estudio General de 1994, párr. 250.

²⁰³ *Ibid.*, párr. 250.

asignación de tareas o la contratación de personal ²⁰⁴, y prohibirse determinados contenidos en la legislación por motivos de orden público, como las cláusulas discriminatorias, las cláusulas de seguridad sindical y las cláusulas que sean contrarias al nivel mínimo de protección contemplado en la legislación. El Comité de Libertad Sindical consideró asimismo que «existen ciertas cuestiones que corresponden, evidentemente, de modo primordial o esencial, a la dirección y funcionamiento de los asuntos del gobierno» que «pueden considerarse de modo razonable fuera del alcance de la negociación» ²⁰⁵. En un caso relacionado con las materias negociables en el sector de la educación pública, el Comité de Libertad Sindical consideró, por ejemplo, que «la determinación de las líneas generales de la política de la enseñanza, aunque constituya una cuestión sobre la cual puede ser normal que se consulte a las organizaciones del personal docente, no se presta a negociaciones colectivas entre estas organizaciones y las autoridades competentes», pero que «la negociación colectiva libre sobre las consecuencias en las condiciones de empleo de las decisiones de política educativa» debería ser posible ²⁰⁶.

316. En lo que atañe a las cuestiones negociables sobre las relaciones entre las partes mencionadas en el Convenio núm. 154 como objeto de negociación colectiva, conviene recordar que en el Convenio sobre los representantes de los trabajadores, 1971 (núm. 135) (mencionado en el párrafo 4 de la Recomendación núm. 159) y en la Recomendación núm. 143, que lo acompaña, se prevén medidas de protección para los representantes de los trabajadores, así como la concesión de facilidades ya sea mediante convenios colectivos u otros medios (este tema se desarrolla ampliamente en el capítulo relativo a las facilidades que han de concederse a los representantes de los trabajadores).

317. La Comisión señala que las relaciones entre las partes como materia de negociación incluyen no sólo las garantías y las facilidades sindicales, sino también todas las formas de consulta, comunicación y cooperación entre las partes, así como los medios que éstas utilizan para la solución de conflictos (órganos paritarios, acceso a la dirección, facilidades concedidas a los representantes sindicales, consultas, reglas de prevención y de solución de conflictos, etc.). En la práctica, pese a que las condiciones de trabajo y empleo tradicionales siguen siendo temas esenciales sobre los que versa la mayoría de los acuerdos colectivos, la gama de aspectos que en ellos se abordan ha ido ampliándose en muchos países para responder a la evolución de las relaciones laborales. Es cada vez más frecuente que en los acuerdos colectivos se traten cuestiones conexas, como por ejemplo el número de personas contratadas, la seguridad y salud, los procesos de reestructuración (jubilación anticipada, reducción de personal, etc.), la formación o la discriminación. Los acuerdos colectivos también sirven, llegado el caso, para obtener disposiciones en beneficio de los trabajadores, en particular en lo que respecta a su bienestar (economatos, convenios de préstamo, ayudas al alojamiento, etc.) ²⁰⁷.

318. La Comisión toma nota de que, con creciente frecuencia, los acuerdos colectivos introducen nuevas materias, como la protección de los derechos fundamentales y de la

²⁰⁴ Véase CIT, 86.ª reunión, Informe de la Comisión de Expertos, 1998, pág. 280.

²⁰⁵ Véase Comité de Libertad Sindical, *Recopilación*, 2006, *op. cit.*, párr. 920.

²⁰⁶ Véase Comité de Libertad Sindical, 311.º informe, caso núm. 1951 (*Canadá*), párr. 220.

²⁰⁷ En los Estados Unidos, por ejemplo, además de las disposiciones contra la discriminación, en muchos convenios colectivos se prevé la posibilidad de un arbitraje definitivo y vinculante por un tercero neutral en caso de reclamaciones en el lugar de trabajo, así como que los empleadores y los sindicatos signatarios presenten información para su notificación a las partes a fin de facilitar futuras tentativas de negociación colectiva, y que los empleadores paguen un salario a los trabajadores de las unidades de negociación por el tiempo invertido en «tareas oficiales», de conformidad con los derechos establecidos en los convenios colectivos.

esfera privada de la persona, la dignidad en el trabajo, cuestiones de género y de paridad, la lucha contra el acoso, la protección del medio de trabajo, las responsabilidades familiares, la maternidad o la prevención de riesgos en el trabajo. La Comisión considera que, en la práctica, si las partes están de acuerdo, debería ser posible incluir en las negociaciones cuestiones relativas al traslado, el despido y la reintegración, de manera que no vengan reguladas únicamente en la legislación²⁰⁸, y hacer lo propio con las cuestiones relativas a la deducción de las cotizaciones sindicales y a las facilidades que han de otorgarse a los representantes sindicales²⁰⁹. Un método particularmente adecuado para conseguirlo lo constituyen, a juicio de la Comisión, las discusiones tripartitas a efectos de establecer, de común acuerdo, las líneas directrices en esta materia²¹⁰. En algunos países, la negociación colectiva abarca materias relacionadas con el empleo, pero también mecanismos flexibles de gestión del trabajo (movilidad geográfica o funcional, por ejemplo estableciendo el número de días, el teletrabajo, etc.).

319. Por otra parte, en la práctica se observa que en algunos países, además de la reglamentación de las condiciones de trabajo, la negociación colectiva se convierte cada vez más, especialmente en tiempos de crisis, en un instrumento para aumentar la eficacia y optimizar la gestión de las empresas o instituciones públicas, lo cual tiende a conciliar la búsqueda de condiciones de trabajo mejores con el grado de eficacia y de competitividad que necesita la empresa o la unidad de negociación para garantizar su viabilidad y afrontar los desafíos fiscales o de otra índole. Las organizaciones sindicales en el sector público se han preparado a aceptar ajustes de sus condiciones de trabajo cuando el empleador público ha demostrado que se encontraba en una situación muy difícil; esto refleja un compromiso recíproco de compartir la responsabilidad económica y de afrontar la realidad política.

320. La Comisión recuerda que, en el marco de la administración pública, las materias objeto de negociación incluyen el conjunto de condiciones de empleo y las relaciones entre las partes. Sin embargo, la Comisión destaca de manera general que en muchos países convendría ampliar los contenidos de la negociación colectiva y velar por que ésta no se limite esencialmente a cuestiones salariales, como aún sucede con demasiada frecuencia. A juicio de la Comisión, tanto a los trabajadores como a los empleadores también les interesa negociar juntos, si así lo desean, otros aspectos de las relaciones laborales, en particular cuestiones vinculadas a los derechos fundamentales en el trabajo, la igualdad de remuneración por un trabajo de igual valor, la protección de la maternidad, la formación y la promoción profesionales, los mecanismos de prevención y solución de conflictos, las medidas de lucha contra la discriminación, las cuestiones relacionadas con el acoso en el trabajo, la conciliación de la vida familiar y la vida profesional y, en el marco de la administración pública, toda medida aceptada por las partes que permita mejorar el funcionamiento de las instituciones públicas y la aplicación de los principios de gestión pública de los Estados democráticos.

321. La Comisión considera de utilidad referirse, a título informativo, a algunos ejemplos de contenido de la negociación colectiva en las legislaciones nacionales. En el *Uruguay*, la ley núm. 18508 sobre la negociación colectiva en el sector público estipula, en su artículo 4, lo siguiente.

²⁰⁸ Véase, por ejemplo, *Malasia* – CEACR, observación, 2010 (acerca del artículo 13, 3) de la Ley de 1967 sobre Relaciones de Trabajo).

²⁰⁹ *Congo* – CEACR, solicitud directa, 2011.

²¹⁰ Estudio General de 2012, párr. 215, y Estudio General de 1994, párr. 250.

Ley núm. 18508 (Uruguay)

**Artículo 4
Negociación colectiva**

Negociación colectiva en el sector público es la que tiene lugar, por una parte entre uno o varios organismos públicos, o una o varias organizaciones que los representen y, por otra parte, una o varias organizaciones representativas de funcionarios públicos, con el objetivo de propender a alcanzar acuerdos que regulen:

- a) Las condiciones de trabajo, salud e higiene laboral.
- b) El diseño y planificación de la capacitación y formación profesional de los empleados en la función pública.
- c) La estructura de la carrera funcional.
- d) El sistema de reforma de la gestión del Estado, criterios de eficiencia, eficacia, calidad y profesionalización.
- e) Las relaciones entre empleadores y funcionarios.
- f) Las relaciones entre uno o varios organismos públicos y la o las organizaciones de funcionarios públicos correspondientes y todo aquello que las partes acuerden en la agenda de la negociación.

Las partes están obligadas a negociar, lo que no impone la obligación de concretar acuerdos.

322. En *Costa Rica*, la normativa que regula la negociación colectiva en el sector público establece como materias objeto de negociación las siguientes.

**Reglamento para la Negociación de Convenciones Colectivas
en el Sector Público (Costa Rica)**

Materias objeto de negociación

Artículo 3

Será objeto de negociación en su ámbito respectivo, las siguientes materias:

- a) Derechos y garantías sindicales tanto para los dirigentes de las organizaciones como para los mismos sindicatos en cuanto personas jurídicas de duración indefinida. Estos derechos y garantías, comprenden los de reunión, facilidades para el uso de locales, permisos para dirigentes con y sin goce de salario, facilidades para la divulgación de actividades, lo mismo que cualquier otra contenida en la Recomendación núm. 143 de la OIT o en las recomendaciones puntuales del Comité de Libertad Sindical de esta última organización.
Es entendido que la aplicación de las garantías, aquí mencionadas no deberá alterar en forma grave o imprudente, el funcionamiento eficiente ni la continuidad de los servicios esenciales de cada institución o dependencia.
- b) Todo lo relacionado con la aplicación, interpretación y reglamentación de la misma convención colectiva.
- c) La aplicación de sanciones disciplinarias, siempre y cuando se haga renuncia expresa ni tácita de las facultades legales o reglamentarias otorgadas en esta materia a los jefes de cada institución o dependencia.
- d) La fiscalización de la administración de los regímenes de ingreso, promoción y carrera profesional, sin perjuicio de lo que establezcan las normas legales y reglamentarias que existan en cada institución o dependencia, las cuales serán de acatamiento obligatorio.
- e) La elaboración interna de manuales descriptivos de puestos y la aplicación de procedimientos internos para la asignación, reasignación, recalificación y reestructuración de puestos, dentro de los límites que establezcan las directrices generales de la Autoridad Presupuestaria, las normas del Estatuto de Servicio Civil y su Reglamento u otras normas estatutarias. Es entendido que cualquier acuerdo

- tomado en este campo, que no contravenga expresamente lo dispuesto por las directrices generales de la mencionada Autoridad o las disposiciones de dicha normativa, podrá ser en ningún caso objetada por indicada Autoridad.
- f) Las medidas de seguridad e higiene y de salud ocupacional, así como medidas precautorias en caso de desastres naturales. Las organizaciones sindicales y los jerarcas de cada institución o dependencia podrán crear organismos bipartitos y paritarios para efectos de determinar las necesidades de estas últimas y de sus trabajadores en el campo de la seguridad y la salud ocupacional.
 - g) Procedimientos y políticas de asignación de becas y estímulos laborales.
 - h) Establecimiento de incentivos salariales a la productividad, siempre y cuando se acuerden en el marco de las políticas que las Juntas Directivas de cada entidad o el mismo Poder Ejecutivo hayan diseñado de previo en cuanto a sus objetivos generales y límites de gasto público.
 - i) Lo relacionado con la asignación, cálculo y pago de todo tipo de pluses salariales, tales como dedicación exclusiva, disponibilidad, desplazamiento, zonajes, peligrosidad, etc., siempre y cuando las negociaciones respeten el marco general de las leyes, los reglamentos emitidos por el Poder Ejecutivo y las directrices generales de la Autoridad Presupuestaria en estas materias.
 - j) La creación y funcionamiento de órganos bipartitos y paritarios, siempre y cuando no se delegue en ninguno de ellos competencias de derecho público correspondientes a los jerarcas de cada institución, definidas por ley o reglamento.
 - k) Derecho de los trabajadores y de sus organizaciones a contar con una información oportuna y veraz de los proyectos o decisiones de los órganos colegiados y Gerencias de cada institución o dependencia, cuando los afecten directamente o puedan representar un interés público.
 - l) Derecho de las organizaciones de los trabajadores y de sus dirigentes, de ser atendidos y correspondidas sus solicitudes, en el menor tiempo posible, por parte de los jerarcas de cada institución o dependencia, con la única excepción de solicitudes que fueren abiertamente impertinentes o innecesarias.
 - m) Otras materias, beneficios o incentivos suplementarios que no excedan el ámbito de competencia del órgano administrativo que suscribiese la convención colectiva.

323. Un ejemplo de legislación muy amplia en lo que respecta a las materias de negociación mencionadas en los Convenios núms. 151 y 154 para la administración pública es la ley núm. 7 de 2007 de *España (Estatuto Básico del Empleado Público)*, en cuyo artículo 37, que figura a continuación, se establece una distinción entre las materias que pueden ser negociadas y las que no pueden serlo.

Ley núm. 7 de 2007 (España)
Materias objeto de negociación

Artículo 37

1. Serán objeto de negociación, en su ámbito respectivo y en relación con las competencias de cada Administración Pública y con el alcance que legalmente proceda en cada caso, las materias siguientes:

- a) La aplicación del incremento de las retribuciones del personal al servicio de las Administraciones Públicas que se establezca en la Ley de Presupuestos Generales del Estado y de las Comunidades Autónomas.
- b) La determinación y aplicación de las retribuciones complementarias de los funcionarios.
- c) Las normas que fijen los criterios generales en materia de acceso, carrera, provisión, sistemas de clasificación de puestos de trabajo, y planes e instrumentos de planificación de recursos humanos.
- d) Las normas que fijen los criterios y mecanismos generales en materia de evaluación del desempeño.

- e) Los planes de Previsión Social Complementaria.
- f) Los criterios generales de los planes y fondos para la formación y la promoción interna.
- g) Los criterios generales para la determinación de prestaciones sociales y pensiones de clases pasivas.
- h) Las propuestas sobre derechos sindicales y de participación.
- i) Los criterios generales de acción social.
- j) Las que así se establezcan en la normativa de prevención de riesgos laborales.
- k) Las que afecten a las condiciones de trabajo y a las retribuciones de los funcionarios, cuya regulación exija norma con rango de ley.
- l) Los criterios generales sobre ofertas de empleo público.
- m) Las referidas a calendario laboral, horarios, jornadas, vacaciones, permisos, movilidad funcional y geográfica, así como los criterios generales sobre la planificación estratégica de los recursos humanos, en aquellos aspectos que afecten a condiciones de trabajo de los empleados públicos.

2. Quedan excluidas de la obligatoriedad de la negociación, las materias siguientes:

- a) Las decisiones de las Administraciones Públicas que afecten a sus potestades de organización.
 Cuando las consecuencias de las decisiones de las Administraciones Públicas que afecten a sus potestades de organización tengan repercusión sobre condiciones de trabajo de los funcionarios públicos contempladas en el apartado anterior, procederá la negociación de dichas condiciones con las Organizaciones Sindicales a que se refiere este Estatuto.
- b) La regulación del ejercicio de los derechos de los ciudadanos y de los usuarios de los servicios públicos, así como el procedimiento de formación de los actos y disposiciones administrativas.
- c) La determinación de condiciones de trabajo del personal directivo.
- d) Los poderes de dirección y control propios de la relación jerárquica.
- e) La regulación y determinación concreta, en cada caso, de los sistemas, criterios, órganos y procedimientos de acceso al empleo público y la promoción profesional.

XI. La negociación colectiva de las remuneraciones de los empleados públicos y el presupuesto del Estado

324. La Comisión subraya que, de conformidad con el Convenio núm. 154, que abarca el conjunto de las condiciones de trabajo, los funcionarios de la administración pública deben poder negociar colectivamente las remuneraciones (la mera consulta a los sindicatos interesados — que sería admisible únicamente en el marco del Convenio núm. 151, ya que permite a los Estados Miembros elegir entre la negociación colectiva y otros medios de determinación de las condiciones de trabajo de los empleados públicos — no basta — pasado un cierto tiempo después de la ratificación — para dar cumplimiento a las exigencias que establece el Convenio núm. 154 sobre el particular)²¹¹. Sin embargo, las peculiaridades de la administración pública justifican, en la negociación colectiva, cierta flexibilidad en materia de remuneraciones, en particular a causa de la complejidad del procedimiento presupuestario en el que los poderes del Estado deben tomar en consideración los condicionamientos económicos y conciliar multitud de intereses, entre ellos los de las organizaciones sindicales, a la luz y en consonancia con las condiciones económicas y sociales del período considerado.

325. La negociación colectiva de las remuneraciones de los empleados públicos se practica actualmente en casi todos los países de Europa, y de América, en un número considerable de países de África y en algunos países de Asia/Oceanía. Algunos Estados no incluyen los salarios en el ámbito de aplicación de la negociación colectiva en la administración pública²¹², pero otros en cambio, como *Kiribati*²¹³, la *ex República Yugoslava de Macedonia*²¹⁴ y *Mauricio*, fueron felicitados recientemente por la Comisión por los progresos realizados a este respecto²¹⁵.

326. La Comisión señala que en las memorias que presentan en virtud del artículo 19 de la Constitución de la OIT, la mayoría de los gobiernos indican en general que la negociación colectiva en la administración pública viene limitada por la obligación que, como empleador, tiene el Estado de respetar los límites presupuestarios fijados por la ley de presupuestos del Estado. Varios gobiernos señalan con carácter específico que los salarios y algunas prestaciones quedan excluidos del ámbito de la negociación colectiva en la administración pública. Por ejemplo, el Gobierno de *Filipinas* indica que el artículo 3 de la regla XII de la resolución núm. 2 de 2004 sobre el Consejo de gestión laboral para el sector público (PSLMC) prevé que no son negociables los aumentos de salario, las prestaciones, los gastos de viaje ni otros beneficios especialmente previstos por la ley. El Gobierno de *Rumania* señala que, con arreglo al artículo 138 de la ley núm. 62/2011 y a las disposiciones relativas al estatus de los funcionarios, el salario y demás derechos salariales no son objeto de negociación colectiva. Puntualiza sin embargo que sí pueden negociarse algunos derechos salariales en determinadas condiciones y dentro de los límites del presupuesto aprobado por la instancia competente. El Gobierno de *Serbia* indica que los salarios quedan excluidos de la negociación colectiva en los servicios públicos y los órganos del Estado, mientras que otras

²¹¹ Véanse, por ejemplo, *Bangladesh* – CEACR, observación, 2011, y *Turquía* – CEACR, observación, 2009.

²¹² Véanse, por ejemplo, *Burundi* – CEACR, observación, 2011; *Filipinas* – CEACR, observación, 2011, y *Rumania* – CEACR, observación, 2011.

²¹³ *Kiribati* – CEACR, observación, 2011.

²¹⁴ *Ex República Yugoslava de Macedonia* – CEACR, solicitud directa, 2005.

²¹⁵ *Mauricio* – CEACR, observación, 2011.

prestaciones sí pueden negociarse colectivamente. El Gobierno de los *Estados Unidos* señala que las tasas salariales de la mayoría de los empleados del ejecutivo federal vienen determinadas por la ley federal, de manera que no pueden ser objeto de negociación colectiva.

327. Por lo general, los gastos del Estado — inclusive los relativos a la remuneración de los funcionarios públicos, se hayan o no fijado mediante negociación colectiva — requieren la aprobación previa, por la asamblea legislativa, de los apartados correspondientes del proyecto de presupuesto del Estado presentado por el gobierno. El mismo principio de aprobación previa por los órganos competentes se aplica a los estados federados o a las corporaciones territoriales. La elaboración del presupuesto del Estado es un ejercicio extraordinariamente complejo que exige una coordinación importante entre los órganos del Estado para establecer criterios globales, prioridades y objetivos, así como para analizar las previsiones de gastos y las dotaciones financieras a partir de las informaciones y previsiones económicas (ingresos, inflación, nivel de crecimiento, tipos de interés, nivel de endeudamiento previo, etc.) y tomando en consideración las preferencias de la población. En dicho proceso influyen los partidos políticos, las colectividades territoriales, diversas organizaciones y los grupos de interés. Puede ocurrir en consecuencia que, a raíz de los cálculos y previsiones económicos, de consultas celebradas por las autoridades, o de la intervención de otros actores, durante el proceso de negociación colectiva los representantes de la administración pública cambien su posición inicial en lo que respecta al aumento de las retribuciones globales correspondientes al ejercicio considerado.

328. Por otra parte, como en los regímenes parlamentarios la adopción del proyecto de presupuesto que el gobierno somete a la asamblea legislativa depende del grado de cohesión política de este último, la situación cambia lógicamente en función de si el partido político del gobierno tiene mayoría en el órgano legislativo, si el gobierno es de coalición, o si el gobierno se encuentra en minoría. Dicho de otro modo, el buen éxito de la votación depende del peso que tengan el poder ejecutivo y el poder legislativo y, en los sistemas bicamerales, de las facultades de las cámaras legislativas. Según los países y los contextos, la asamblea legislativa (cuyas comisiones reciben en audiencia a las organizaciones sindicales de funcionarios en varios países) introduce modificaciones menores o substantivas o bien, si no consigue que se apruebe el presupuesto, en algunos países ello puede incluso provocar que se celebren nuevas elecciones legislativas. Los presupuestos adoptados tienen distintos grados de flexibilidad y permiten el trasvase de créditos entre programas diferentes, además de incluir partidas de gastos imprevistos e incluso créditos extraordinarios que se votarán posteriormente.

329. Normalmente, la negociación colectiva de las remuneraciones de los empleados públicos se desarrolla con independencia de la negociación de las demás condiciones de trabajo; en ella suelen intervenir órganos públicos distintos y puede tener lugar cada año, según la duración de los ejercicios presupuestarios nacionales (anuales en algunos Estados, o plurianuales en otros). Las negociaciones colectivas se celebran, según los países, antes o después de que el poder legislativo adopte los presupuestos.

330. En *Costa Rica*, por ejemplo, la negociación de las remuneraciones tiene lugar dos veces al año en la Comisión Negociadora de Salarios del Sector Público. La negociación de las demás condiciones de trabajo, incluidas aquellas que tienen un impacto económico, se rige por una normativa específica sobre el derecho de negociación entre, por una parte, los sindicatos más representativos por el número de afiliados que reúnen y, por otra, cada institución o entidad pública. En ocasiones, es también posible la negociación por categorías profesionales. Sin embargo, estas negociaciones de las cláusulas no salariales, incluidas las que tienen trascendencia económica, son

supervisadas por una comisión de políticas para la negociación de convenciones colectivas en el sector público.

331. En ciertos países se contempla la posibilidad de introducir en los presupuestos ajustes posteriores en lo que respecta a las remuneraciones en caso de inflación u otros acontecimientos. En algunos países, la negociación colectiva de las remuneraciones se desarrolla a nivel central (algunos siguen la regla de prever un porcentaje global de aumento de la remuneración que se aplica a todos los empleados públicos), en cuyo caso en las labores de las comisiones de negociación participan representantes de varios ministerios y de organismos autónomos en nombre de la administración pública. En otros países, la negociación colectiva se celebra en cada departamento ministerial u organismo público. También hay países que la sitúan tanto a nivel central como a nivel sectorial o de institución pública.

332. Por último, algunos países se han dotado de mecanismos destinados a preservar el poder adquisitivo en la medida de lo posible o bien, sobre todo los países industrializados, a garantizar una alineación con las remuneraciones del sector privado, o incluso mecanismos de aumento salarial atendiendo a criterios de productividad. Además, es importante subrayar que en muchos países se recurre a órganos con competencia económica y/o presupuestaria para que preparen informes o recomendaciones en relación con las posibilidades de aumento de las remuneraciones en el marco de la negociación colectiva a nivel central o sectorial, o incluso a nivel de las instituciones públicas individuales. En ocasiones, se recurre a representantes de estos órganos presupuestarios para que, junto al empleador, participen directa o indirectamente (mediante recomendaciones escritas) en las negociaciones colectivas, lo cual suscita muy a menudo críticas virulentas por parte de las organizaciones sindicales. Por su parte, los gobiernos invocan las múltiples restricciones que subyacen a los procedimientos presupuestarios y la necesidad de conciliar intereses tan múltiples.

333. La Comisión pone de relieve que los Convenios núms. 151 y 154 son compatibles tanto con los sistemas en que la negociación colectiva relativa a los empleados públicos tiene lugar antes de la aprobación de los presupuestos del Estado como con aquellos en los que tiene lugar después. La Comisión observa que, por lo general, las asambleas legislativas no modifican las partidas presupuestarias relativas a las remuneraciones de los funcionarios y que, hasta la fecha, el Comité de Libertad Sindical no ha tenido que examinar ninguna queja de esta naturaleza.

334. La Comisión estima que son compatibles con los convenios tanto las disposiciones legislativas que habilitan al órgano competente en materias presupuestarias para fijar un «abanico» salarial que sirva de base a las negociaciones, como las que le permiten establecer una «asignación» presupuestaria global fija en cuyo marco las partes pueden negociar las cláusulas de índole pecuniaria o normativa. También son compatibles las disposiciones que confieren a las autoridades públicas que tengan atribuidas responsabilidades financieras el derecho a participar en las negociaciones colectivas junto al empleador directo, en la medida en que dejen un espacio significativo a la negociación colectiva. Es fundamental, empero, que los trabajadores y sus organizaciones puedan participar plenamente y de manera significativa en la determinación de este marco global de negociación, lo que implica, en particular, que dispongan de todas las informaciones financieras, presupuestarias o de otra naturaleza que les sirvan para evaluar la situación con pleno conocimiento de causa²¹⁶. Con todo, la Comisión subraya que este cometido de las autoridades financieras y presupuestarias debe ejercerse de buena fe, en el marco de un

²¹⁶ Estudio General de 2012, párr. 219; y Estudio General de 1994, párr. 263.

diálogo constructivo en que se tengan en cuenta los puntos de vista de las organizaciones sindicales.

335. La Comisión también destaca que, para que la negociación colectiva de las remuneraciones de los funcionarios se desarrolle adecuadamente, es preciso que las previsiones de inflación y de crecimiento dimanantes de los órganos gubernamentales encargados de elaborar el presupuesto del Estado se realicen mediante procedimientos objetivos y transparentes que inspiren la confianza de la población y de las organizaciones sindicales, de suerte que puedan descartarse las «contabilidades creativas» y los cálculos deliberadamente pesimistas u optimistas motivados por el oportunismo político, que obstaculizarían indirectamente el correcto ejercicio del derecho de negociación colectiva. Las crisis económicas sucesivas han evidenciado la necesidad de que los datos económicos fundamentales, en especial las cifras macroeconómicas, incluido el nivel real del déficit público, vengan determinados o corroborados por órganos competentes e independientes.

336. La Comisión desea subrayar que, cuando las autoridades públicas y las organizaciones sindicales suscriben un acuerdo colectivo en materia de aumento de las remuneraciones en las administraciones públicas u otras cláusulas que inciden en el presupuesto, es primordial que la asamblea legislativa ratifique los resultados de la negociación colectiva. La Comisión destaca asimismo la importancia de esta cultura de respeto de los acuerdos colectivos por las asambleas legislativas, inclusive en los casos en que el Gobierno no tiene mayoría parlamentaria, por lo que es admisible, y en ocasiones incluso útil, en el marco de las modalidades propias de la negociación colectiva en la administración pública, que las comisiones parlamentarias o sus miembros puedan adherirse formal o informalmente al proceso de negociación o de consulta con objeto de asegurar el respeto por la asamblea legislativa de las cláusulas económicas de los convenios colectivos adoptados.

337. *Acciones de órganos internacionales o regionales en tiempos de crisis.* La Comisión desea subrayar a este respecto que ciertas situaciones de esta índole han sido señaladas a la atención de los órganos de control de la OIT. En algunos países, la negociación colectiva en la administración pública y en el sector público en general está condicionada por las exigencias de órganos internacionales o regionales. Se trata, en primer lugar, de condicionamientos vinculados a procesos de integración económica y política entre Estados (por ejemplo, la pertenencia a la Unión Europea o a su unión monetaria²¹⁷) y, en segundo lugar, de los condicionamientos que establecen organismos financieros internacionales, como el Fondo Monetario Internacional o el Banco Mundial o en el marco de la Unión Europea, el Banco Central Europeo, para la concesión de préstamos a los Estados. Las condiciones en que esos préstamos se efectúan suelen repercutir en multitud de aspectos del sector público, como las remuneraciones de los funcionarios, por lo que inciden en la negociación colectiva de las cláusulas con contenido económico en el marco de la administración del Estado. Este segundo punto se examinará en el capítulo siguiente relativo a las políticas de estabilización económica y a las situaciones de crisis económica grave.

338. La Comisión observa que los gobiernos suelen invocar que un déficit público muy elevado puede dificultar la obtención por parte del Estado de préstamos del sector privado o hacer que sólo pueda obtenerlos con intereses muy altos, que pueden provocar una crisis importante de deuda soberana, como viene ocurriendo desde 2007 en varios

²¹⁷ La Comisión observa, por ejemplo, que ya en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento de la Unión Europea (1997) se exigía a los Estados, para poder pertenecer a la Unión Monetaria, un déficit público inferior al 3 por ciento del PIB y una deuda que no superase el 60 por ciento del PIB.

países de Europa y como sucedió hace algunos decenios en numerosos países de América Latina. Algunos gobiernos ya pusieron de relieve en el pasado que las situaciones de crisis podían dar lugar a tasas de inflación cuyos principales perjudicados eran los trabajadores.

339. La Comisión estima que, en la medida en que los Estados se adhieren libre y democráticamente a entidades regionales en el marco de procesos de integración regional, las reglas sobre los límites relativos a los niveles de déficit público y de endeudamiento de los Estados (que, sin duda, restringen indirectamente y en la práctica el grado de aumento salarial mediante la negociación colectiva en la administración pública) no son incompatibles, en principio, con las disposiciones de los Convenios núms. 151 y 154 en la medida en que dichas reglas se adopten después de discusiones y consultas en profundidad con las partes concernidas. Por último, la Comisión recuerda que todo desacuerdo entre las partes en materia de remuneración puede ser sometido a los mecanismos de solución de conflictos contemplados en el artículo 8 del Convenio núm. 151.

XII. Negociación colectiva y crisis económica

340. Los convenios de la OIT relativos a la negociación colectiva no contienen disposiciones sobre los conflictos que pueden surgir entre los intereses particulares de las partes y el interés general. Lejos de deberse a una inadvertencia, esta omisión es deliberada²¹⁸ y está vinculada a la dificultad de dar una definición exacta del interés general. En la práctica, durante las crisis económicas o de otro tipo de extraordinaria gravedad que se han producido en las últimas décadas en diferentes continentes (por ejemplo, en situación de guerra o durante los períodos de reconstrucción económica posteriores o en situaciones de catástrofes naturales), o para la consecución de objetivos económicos como la lucha contra la inflación y el desempleo, o el reequilibrio de la balanza de pagos, los gobiernos han instaurado políticas de ingresos destinadas a establecer una correlación entre las tasas globales de salarios y las tasas globales de productividad, de manera que los aumentos salariales no repercutan en los precios. Esas políticas han entrañado en ocasiones la adopción de medidas de recorte o congelación salarial, o de limitación de aumentos salariales dentro de escalas preestablecidas, o incluso la aprobación, modificación o anulación de acuerdos colectivos vigentes. Los gobiernos han intentado justificar estas medidas invocando la parte importante que representa la remuneración del personal de la administración pública en los gastos del Estado y del sector público en general, y el ingente volumen que la masa salarial del sector público representa en relación con el total de los ingresos del país. Diferentes países pusieron en práctica estas políticas, que incluían o no medidas de congelación de los precios o medidas para garantizar un ingreso mínimo vital a los trabajadores con remuneraciones más bajas y lo hicieron con o sin el acuerdo de las organizaciones de empleadores y de trabajadores, a las que a veces consultaban o invitaban a formar parte de las comisiones encargadas de diseñarlas y aplicar tales políticas.

341. A veces, las legislaciones restringen el derecho de negociación colectiva cuando subordinan de manera general los aumentos de salarios a la productividad o prohíben completamente todo reajuste de los salarios respecto del coste de la vida. Si bien la Comisión toma plenamente en consideración las graves dificultades financieras y presupuestarias que a veces deben afrontar los gobiernos, estima que las autoridades deberían dar prioridad, dentro de lo posible, a la negociación colectiva para determinar

²¹⁸ Durante los trabajos preparatorios del Convenio sobre la negociación colectiva, 1981 (núm. 154), un miembro gubernamental presentó una enmienda con el fin de armonizar los intereses particulares de las partes con el interés general. La discusión que tuvo lugar y el resultado de la misma se reproducen a continuación: «El miembro gubernamental que presentó la enmienda señaló que este punto había sido discutido por la Comisión el año pasado y que existía acuerdo generalizado en cuanto a la necesidad de conciliar el interés general con los intereses particulares de las partes, ya que, por ejemplo, bien podían darse casos en que los resultados de la negociación colectiva entraran en conflicto con los objetivos económicos nacionales. A pesar de que el concepto de interés general suscitaba problemas de definición, era esencial reconocerlo. Además, consideró que la necesaria conciliación podía conseguirse sin perjudicar ni la negociación colectiva ni los intereses básicos de las partes, por cuanto, tanto en éste como en otros instrumentos, existían garantías adecuadas sobre su autonomía y el principio de libertad sindical; además, el texto mismo preveía consultas previas. La enmienda fue apoyada por varios miembros gubernamentales, que la consideraron compatible con los planes de desarrollo de muchos países en desarrollo. Sin embargo, otros miembros gubernamentales se opusieron a ella aduciendo que si los ministerios de trabajo tuviesen que determinar qué comprende el interés general, se convertirían en tribunales supremos. Ambas partes deberían tener la mayor libertad posible para concluir contratos colectivos directamente entre ellas. Los miembros trabajadores expresaron una fuerte oposición a la enmienda ya que, en su opinión, el concepto de interés general, era demasiado nebuloso para introducirlo en un instrumento internacional y, de hecho, no era susceptible de una definición precisa en las sociedades democráticas. Además, vieron serios peligros en el texto de la enmienda, ya que las autoridades públicas no sólo debían tener en cuenta el interés general sino que también habían de conciliarlo con los intereses particulares de las partes. Consideraron que una disposición de tal naturaleza no aportaba nada al fomento de la negociación colectiva, objetivo básico del instrumento. Por razones similares, los miembros empleadores también se opusieron a la enmienda. La enmienda fue retirada.». [Véase Conferencia Internacional del Trabajo, 67.ª reunión, 1981, *Actas*, Comisión de Negociación Colectiva, pág. 22/8.]

las condiciones de empleo de los funcionarios públicos. Por otra parte, en cuanto a la prórroga obligatoria de la validez de los convenios colectivos por vía legal (situación distinta de aquella en que la legislación permite que un convenio colectivo pueda seguir vigente cuando, al término de su período de vigencia, las partes no se han puesto de acuerdo sobre un nuevo convenio colectivo), la Comisión considera que sólo debería ser admisible excepcionalmente, en caso de crisis nacional o local aguda de carácter no económico y por breves períodos de tiempo.

342. A lo largo de los años, la Comisión ha debido examinar las repercusiones que en el derecho de negociación colectiva han tenido las sucesivas crisis económicas que han afectado a grupos de países de diferentes continentes. Desde hace más de treinta años, la Comisión establece, como punto de partida para abordar estos problemas, los principios según los cuales deben respetarse los acuerdos colectivos en vigor y son admisibles las restricciones impuestas por las autoridades respecto del contenido de los futuros acuerdos colectivos, principalmente en materia salarial, en el marco de las políticas de estabilización económica o de ajuste estructural que resulten necesarias, siempre que se celebren consultas previas al respecto con las organizaciones de trabajadores y de empleadores y siempre que se cumplan las condiciones siguientes: i) se apliquen como medida de excepción; ii) se limiten a lo indispensable; iii) no sobrepasen un período razonable y iv) se acompañen de garantías destinadas a proteger de manera efectiva el nivel de vida de los trabajadores interesados, y especialmente de aquellos que pueden resultar más afectados²¹⁹. Plenamente conscientes de las consecuencias de esta posición, tanto la Comisión de Expertos como el Comité de Libertad Sindical han señalado que los acuerdos colectivos vigentes deben respetarse y que las medidas de estabilización económica no deberían poder materializarse hasta el vencimiento de los acuerdos colectivos. En lo que respecta a este principio general sólo es en caso de graves e insalvables dificultades y para preservar los empleos y la continuidad de las empresas y de las instituciones que se podrían aceptar excepciones, que se tienen que examinar, antes de ser aplicadas, en el marco del diálogo social, quedando claro que no deberían ser aplicadas de manera arbitraria sino con sujeción a lo dispuesto en la legislación. Esta posición obedece, por una parte, al carácter de derecho fundamental de la negociación colectiva y, por otra parte, a la necesidad de que esta institución esencial de las sociedades democráticas, que contribuye a la justicia y la paz sociales, no pierda la confianza de las organizaciones sindicales ni de los trabajadores sindicados, pues ello podría comportar riesgos incalculables en momentos de crisis.

343. El Comité de Libertad Sindical ha dado algunas pautas acerca de los períodos durante los cuales se pueden aplicar restricciones al derecho de negociación colectiva en materia salarial. En cuanto a la duración de las restricciones que se impongan a las negociaciones colectivas futuras en situaciones económicas graves, el Comité ha considerado en particular que un período de tres años de limitación del derecho de negociación colectiva en materia de remuneraciones en el marco de una política de estabilización económica constituye una restricción considerable, y que la legislación que la impone debería dejar de tener efectos como máximo en las fechas estipuladas en la ley, o incluso antes si mejora la situación financiera y económica²²⁰. Asimismo, cuando un gobierno adopta medidas de restricciones salariales tendientes a imponer un control financiero, debe procurarse garantizar la continuidad de la negociación colectiva sobre las cuestiones no monetarias²²¹. La Comisión también entiende que, en tiempos de

²¹⁹ Estudio General de 2012, párr. 220, y Estudio General de 1994, párr. 260. Véanse, por ejemplo, *Grecia* – CEACR, observación, 2011, y *Rumania* – CEACR, Convenio núm. 98, observación, 2011.

²²⁰ Comité de Libertad Sindical, 2006, *op. cit.*, párr. 1025.

²²¹ Véase *ibid.*, párr. 1027.

crisis económica grave, es legítimo aplicar mecanismos destinados a mantener las empresas y el mayor número posible de empleos.

344. La última crisis económica que se produjo a partir de 2007 está relacionada con unos niveles excesivos de endeudamiento público, entre otros factores económicos, y sus efectos se extendieron de manera dramática a varios países de Europa, e incluso de otros continentes. En este contexto, varios de estos países adoptaron medidas que han tenido consecuencias sociales y laborales sumamente graves y deben evaluarse en relación con la aplicación de varios convenios de la OIT y, de manera muy especial, con los convenios relativos a la negociación colectiva. La tipología de las medidas adoptadas por los Estados comprende, en particular, la congelación o la reducción de las remuneraciones de los funcionarios (en algunos casos, en un 25 por ciento y, en otros, en más del 20 por ciento), la compresión del empleo público en una medida de hasta el 15 o el 20 por ciento, a veces mediante despidos vinculados a la eliminación de numerosas empresas semipúblicas y entidades y organismos públicos, la no sustitución de los funcionarios que se jubilan, el retraso en la edad de jubilación, o bien la congelación o reducción de las pensiones y de las indemnizaciones en caso de despido ²²².

345. Estas medidas, pueden ser a veces contrarias a lo expresamente previsto en las cláusulas de los acuerdos colectivos y se acompañaron en ciertos casos de disposiciones que modifican elementos estratégicos de los sistemas de relaciones laborales y de negociación colectiva. Así pues, algunas de estas disposiciones permiten, por ejemplo, que el empleador se desvincule unilateralmente o bajo ciertas condiciones, de determinados acuerdos colectivos o de ciertas cláusulas salariales vigentes. Otras disposiciones dan preferencia a la negociación colectiva realizada a nivel de empresa, contrariamente a lo que ocurría antes. Otras promueven la negociación colectiva con grupos de trabajadores no sindicalizados, lo cual es objetable desde el punto de vista de los principios de la OIT. La Comisión subraya que sus comentarios no se refieren a la continuidad de las normas anteriores en materia laboral y de negociación colectiva — cuestiones que deben determinarse en consulta con los interlocutores sociales —, sino a los procedimientos utilizados para modificarlas. En algunos países, estas medidas se adoptaron sin la participación de las organizaciones sindicales o a veces incluso con su oposición tras la aplicación de planes de rescate de la Unión Europea, el Fondo Monetario Internacional o el Banco Mundial en situaciones de emergencia en las que fue preciso actuar con rapidez o incluso con precipitación, y no siempre con el éxito esperado. La Comisión comprueba que, por lo general, los mecanismos nacionales de diálogo social, allí donde se activaron, no desembocaron en acuerdos o sólo permitieron encontrar soluciones intermedias compartidas sobre cuestiones puntuales (ver, por ejemplo, el cuadro siguiente).

La crisis económica y la negociación colectiva en Grecia

La Comisión desea examinar varias cuestiones extraídas de sus propias observaciones relativas a los Convenios núms. 98 y 154, y de la discusión sobre la aplicación del Convenio núm. 98 por Grecia, celebrada en 2011 en la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia Internacional del Trabajo; del informe de la Misión de Alto Nivel de la OIT que viajó a Grecia en septiembre de 2011 y se reunió con representantes de la Comisión Europea y el FMI en Bruselas y Washington D.C., en octubre de 2011, y de la Misión de seguimiento de la Misión de Alto Nivel que se realizó en Grecia en abril de 2012:

- La representante del Gobierno de Grecia declaró ante la Comisión de Aplicación de Normas (junio de 2011) que «debido a la gravedad de la situación, se debían

²²² Véanse múltiples ejemplos de países del mundo en el informe recurrente sobre diálogo social de 2013.

adoptar con rapidez recortes salariales en el sector público en vista de que la negociación colectiva no era eficaz en esas circunstancias», de hecho, señaló que, en su opinión, «la situación económica crítica y las complicadas negociaciones a nivel internacional no habían permitido la consulta con los interlocutores sociales antes de proceder a las reformas legislativas». La Comisión de Aplicación de Normas pidió al Gobierno que intensificara sus esfuerzos y llevara a cabo un diálogo pleno y franco con los interlocutores sociales, y recordó sus principios en materia de políticas de estabilización económica ²²³. También acogió con satisfacción la indicación del Gobierno según la cual estaba organizando con la OIT la visita de la Misión de Alto Nivel propuesta por la Comisión de Expertos en noviembre de 2010 a efectos de comprender plenamente las cuestiones planteadas. También consideró que los contactos con el FMI y la Unión Europea podrían ayudar a la Misión a comprender la situación.

- A raíz de las diferentes reuniones mantenidas con los interlocutores sociales, la Misión de Alto Nivel (2011) comprobó «la voluntad expresada por todos los interlocutores sociales de evaluar el impacto de las reformas en el sistema de relaciones laborales y, de manera general, el diálogo social». En el informe de la Misión de Alto Nivel también se destacó «el papel importante que puede desempeñar la OIT para prestar asistencia al Gobierno y a los interlocutores sociales en la elaboración y aplicación de reformas adecuadas y pertinentes del mercado del trabajo y sus instituciones, de conformidad con las normas internacionales del trabajo ratificadas» ²²⁴.
- En su observación de noviembre-diciembre de 2011, la Comisión de Expertos tomó nota de los alegatos de la Confederación General de Trabajadores de Grecia (GSEE) según las cuales las nuevas disposiciones relativas al nivel de negociación colectiva abrían paso al desmantelamiento de un sistema de negociación colectiva sólido que funcionaba desde hacía veinte años y a la posibilidad de negociar con los trabajadores no sindicados. La Comisión tomó nota con profunda preocupación de las modificaciones de la legislación, en particular las relacionadas con el nivel de la negociación colectiva, las cuales se aprobaron sin que se mantuviesen discusiones completas y en profundidad con los interlocutores sociales y «expresó la firme esperanza de que el Gobierno y los interlocutores sociales se reunirían con objeto de examinar esas medidas y elaborar un sistema adecuado para Grecia y conforme a sus tradiciones». La Comisión de Expertos también declaró que «confiaba en que los interlocutores sociales participarían plenamente en la determinación de otras modificaciones que pudiesen aportarse en el marco de los acuerdos con la Comisión Europea, el FMI y el Banco Central Europeo referidos a aspectos que afectan la esencia de las relaciones laborales, el diálogo social y la paz social, y que sus opiniones se tendrían plenamente en cuenta» ²²⁵.
- En su observación de noviembre-diciembre de 2011, la Comisión de Expertos también acogió con satisfacción la buena disposición de la Comisión Europea y el FMI respecto de la asistencia que puede prestar la OIT en el ámbito de su mandato con el fin de encontrar, para el progreso del país, vías que sean conformes a los convenios ratificados aplicables ²²⁶.
- Según la Misión de seguimiento (abril de 2012) de la Misión de Alto Nivel de 2011, la OIT debería ser capaz, como primera prioridad, de prestar ayuda a los interlocutores sociales para que examinen el futuro modelo de diálogo social y de negociación colectiva y mantengan así su papel institucional, particularmente en el contexto de la negociación colectiva realizada a nivel sectorial.
- Por último, la Misión de seguimiento de abril de 2012 señaló que la participación de la OIT en sus esferas de especialización, que datan de antiguo, y en el marco de su

²²³ Véase *Grecia* – CIT (ILCCR), 2011.

²²⁴ Véase Oficina Internacional del Trabajo: *Report on the High Level Mission to Greece* (Atenas, 19 a 23 de septiembre, 2011).

²²⁵ Véase *Grecia* – CEACR, Convenio núm. 98, observación, 2011.

²²⁶ Véase *Grecia* – CEACR, observación, 2011.

mandato no sólo garantizaría la protección de los valores propios de la OIT y de la Unión Europea, sino que también permitiría que la troika se concentrara en los principales ámbitos de especialización de su mandato, como la liquidez monetaria, el futuro de la unión monetaria y la viabilidad del sistema financiero de Europa, a fin de promover una solución global que permita atajar este problema complejo.

En una sentencia judicial pronunciada en junio de 2012 por el Tribunal Civil de Primera Instancia («Juzgado de Paz») de Grecia se tuvieron en cuenta los Convenios núms. 151 y 154 y el principio de los órganos de control de la OIT en materia de políticas de estabilización.

En su examen del caso de Grecia, en noviembre de 2012, el Comité de Libertad Sindical subrayó lo siguiente: plenamente consciente de que las medidas que motivaron la presente queja fueron adoptadas en circunstancias calificadas de graves y excepcionales provocadas por una crisis económica y financiera que requerían medidas urgentes, y reconociendo los esfuerzos que el Gobierno y los interlocutores sociales realizaron para afrontar este período difícil de la mejor manera posible, el Comité recomienda que el Gobierno fortalezca y promueva el marco institucional de la negociación colectiva y del diálogo social y urge, de manera general, a que se entable un diálogo social permanente e intensivo sobre todas las cuestiones planteadas en la queja y en sus conclusiones, con el fin de concertar una postura común y exhaustiva respecto de las relaciones laborales en el país, que sea plenamente conforme con los principios de la libertad sindical y el reconocimiento efectivo de la negociación colectiva y de los convenios de la OIT ratificados que resulten pertinentes.

El Comité espera que los interlocutores sociales puedan participar plenamente en la determinación de toda modificación adicional en el marco de los acuerdos con la Comisión Europea, el FMI y el Banco Central Europeo que atañan cuestiones esenciales para los derechos humanos, la libertad sindical y la negociación colectiva, y que sean fundamentales para los cimientos de la democracia y la paz social.

346. La Comisión es consciente de que la vulneración de los principios de la negociación colectiva en época de crisis económica está relacionada con un pasado de negligencias y abusos en los que no han funcionado los mecanismos nacionales o internacionales de control económico y financiero. La Comisión observa que todos los trabajadores y empleadores padecen los errores del pasado, y considera que es fundamental determinar las causas y establecer las responsabilidades correspondientes. La Comisión reitera sus puntos de vista expresados referentes a las políticas de estabilización e insiste especialmente en la importancia de proteger a las categorías más vulnerables durante el proceso de recuperación. La Comisión observa, a raíz de las misiones realizadas por la OIT en Grecia, que cuando se producen estas situaciones de crisis, es preciso mantener consultas efectivas de ámbito nacional con las organizaciones de trabajadores y de empleadores más representativas, y que las autoridades de la Unión Europea, el FMI y el Banco Mundial consulten a dichas organizaciones. La Comisión considera que, cuando se toman medidas en situaciones de crisis económica, es importante que todas las organizaciones internacionales tengan plenamente en consideración las obligaciones de los Estados derivadas de la ratificación de los convenios de la OIT, en particular de los convenios relativos a la negociación colectiva.

347. Finalmente, la Comisión toma nota de que, en un caso reciente que se relacionaba con el *Canadá*, el Comité de Libertad Sindical subrayó que «pueden establecerse mecanismos adecuados para tratar las situaciones económicas excepcionales en el marco del sistema de negociación colectiva del sector público»²²⁷. Según la Comisión, en lo referente a las cuestiones relativas al mundo del trabajo y, muy en particular, a la negociación colectiva, en caso de crisis grave deberían establecerse rápidamente mecanismos que reúnan a representantes de las más altas instancias del Estado y de las organizaciones más representativas de los empleadores y de los trabajadores, para que

²²⁷ Véase Comité de Libertad Sindical, 364.º informe, caso núm. 2821 (*Canadá*), párr. 378.

afronten de manera unida las consecuencias económicas y sociales, prestando una atención más particular a las categorías más vulnerables. En estos mecanismos deberían poder aplicarse, eventualmente, las vías de solución de conflictos contempladas en el artículo 8 del Convenio núm. 151 cuando, en caso de fuerza mayor, se llegue a la conclusión de que algunos aspectos de la legislación laboral o de los acuerdos colectivos deben modificarse y/o renegociarse rápidamente, sobre una base temporal o no. Este tipo de mecanismo es tanto más necesario cuanto que el impacto de las medidas de recuperación suele ser tal que los sindicatos y las organizaciones de empleadores, a menudo desorientados ante problemas y dificultades de gran envergadura, se hallan en la imposibilidad de dar respuestas globales y coordinadas a los problemas que se plantean en el marco del sistema de diálogo establecido. La Comisión subraya la necesidad imperiosa de que las medidas destinadas a afrontar la crisis sean objeto de un diálogo previo e informado y consultas en profundidad con los interlocutores sociales sobre la situación económica y social, el contenido de las medidas consideradas y sus consecuencias.

348. La Comisión subraya que, cuando la situación económica de los Estados se estabiliza, debe llevarse a cabo un diálogo tripartito intenso con miras a asegurar que las medidas excepcionales adoptadas en tiempos de crisis no se consoliden y a examinar la necesidad de mantener los ajustes introducidos, en particular tomando en cuenta los convenios relativos a los derechos fundamentales en el trabajo.

XIII. Nivel de negociación y coordinación de los niveles

Recomendación sobre la negociación colectiva, 1981 (núm. 163)

4. 1) En caso necesario, se deberían adoptar medidas adecuadas a las condiciones nacionales para que la negociación colectiva pueda desarrollarse en cualquier nivel, y en particular a nivel del establecimiento, de la empresa, de la rama de actividad, de la industria y a nivel regional o nacional.

2) En los países en que la negociación colectiva se desarrolle en varios niveles, las partes negociadoras deberían velar por que exista coordinación entre ellos.

349. El examen de la estructura de la negociación en los diferentes países muestra que los sistemas nacionales de negociación colectiva, y en particular el nivel o los niveles de negociación y los vínculos existentes entre los distintos tipos de acuerdos, son muy variados. La cuestión del nivel o de los niveles más apropiados para la negociación depende de la fuerza, de los intereses, de los objetivos y de las prioridades de las partes interesadas, así como de la estructura del movimiento sindical y de las organizaciones de empleadores, y también de las reglas que tradicionalmente se aplican a las relaciones laborales en el país considerado ²²⁸. En el marco de la administración pública, la negociación colectiva se realiza a menudo a nivel nacional y de la institución concernida.

350. En virtud del apartado 1 del párrafo 4 de la Recomendación sobre la negociación colectiva, 1981 (núm. 163), «en caso necesario, se deberían adoptar medidas adecuadas a las condiciones nacionales para que la negociación colectiva pueda desarrollarse en cualquier nivel, y en particular a nivel del establecimiento, de la empresa, de la rama de actividad, de la industria y a nivel regional o nacional». La Comisión recordó en varias ocasiones la necesidad de garantizar que la negociación colectiva sea posible en todos los niveles, tanto a nivel nacional ²²⁹ como a nivel de las empresas. También debe ser posible para las federaciones y las confederaciones ²³⁰. Por tanto, una legislación que imponga unilateralmente un nivel de negociación o que fije imperativamente este último en un plano determinado plantearía problemas de compatibilidad con el Convenio. En la práctica, la elección del nivel de negociación depende esencialmente de la voluntad de las partes que están en inmejorable posición para decidir cuál es el nivel más adecuado para llevarla a cabo, y que podrían incluso adoptar, si así lo desearan, un sistema mixto

²²⁸ En el sector privado, en algunos países predomina la negociación de ámbito empresarial, mientras que en otros prevalece la negociación sectorial; puede suceder también que la negociación se celebre en tres niveles (intersectorial — bipartito o tripartito — con una negociación adicional en el ámbito sectorial o en el empresarial). A veces, existen también sistemas en que predomina la negociación de ámbito empresarial, combinada con una negociación sectorial en algunas industrias. Esos sistemas son a menudo compatibles con acuerdos por profesiones y, a veces, con acuerdos marco de ámbito nacional. En algunos países, los acuerdos sectoriales permiten al empleador negociar con el comité de empresa ciertas cuestiones a escala empresarial. Algunos acuerdos nacionales o sectoriales otorgan a las partes en la negociación de ámbito empresarial la posibilidad de apartarse en cierta medida de las condiciones de trabajo definidas a nivel sectorial o nacional. En algunos países, la negociación colectiva se estructura en varios planos: empresa, comité de empresa, sector provincial, interprovincial, regional, interregional o nacional. Esta diversidad de situaciones muestra la importancia de que exista una coordinación apropiada entre los convenios colectivos. En virtud del Convenio núm. 154, la solución más deseable en términos de coordinación es la existencia de un acuerdo entre partes, pero el Convenio no impide que la legislación nacional establezca ciertas reglas de coordinación. La coordinación de los convenios colectivos reviste una importancia particular en los periodos de fuerte crisis económica, en que las organizaciones de empleadores tienden a solicitar la descentralización de la negociación y cierta flexibilidad para afrontar situaciones difíciles.

²²⁹ Véanse, por ejemplo, *Albania* — CEACR, observación, 2010, y *Bosnia y Herzegovina* — CEACR, observación, 2010.

²³⁰ Véanse, por ejemplo, *Namibia* — CEACR, solicitud directa, 2010, y *Uganda* — CEAR, observación, 2010.

de acuerdos-marco, complementados por convenios en el ámbito local o acuerdos de empresa ²³¹.

351. El texto del párrafo 4 de la Recomendación núm. 163 relativo a los niveles de negociación presupone el derecho de negociación de las organizaciones de base, de las federaciones y de las confederaciones de trabajadores y de empleadores. Normalmente, la elección del nivel de negociación debería corresponder a las propias partes, toda vez que están en inmejorable posición para decidir cuál es el nivel de negociación más adecuado. En consecuencia, el nivel de negociación no debería venir impuesto por la legislación o por una decisión de la autoridad legislativa ²³². La Comisión desea señalar que, en el marco de la administración pública y de las modalidades particulares reconocidas en el párrafo 3 del artículo 1 del Convenio núm. 151, la negociación colectiva puede tener lugar a nivel central cuando se trata de negociar las condiciones generales de empleo de los funcionarios. La Comisión estima que, en los casos de desacuerdo respecto del nivel de negociación, las partes deberían poder recurrir a los procedimientos de solución de conflictos (como los mencionados en el artículo 8 del Convenio núm. 151), por ejemplo sometiendo su problema a un órgano independiente que goce de su confianza. En caso de existir diferencias persistentes en cuanto al nivel de negociación, el Comité de Libertad Sindical ha estimado que es mejor establecer un sistema de común acuerdo entre las partes que permita tener en cuenta concretamente los intereses y los puntos de vista de todos los interesados, en vez de solicitar una decisión judicial para determinar un nivel de negociación determinado. No obstante, si se decide que esta cuestión corresponde a un órgano independiente, el Comité de Libertad Sindical ha determinado que el órgano en cuestión debe ser verdaderamente independiente ²³³.

352. En relación con las modalidades particulares en relación con la administración pública, la Comisión desea señalar que del párrafo 3 del artículo 1 del Convenio núm. 154 se desprende, respecto de la negociación colectiva, la posibilidad de establecer por vía legal las materias que la legislación puede regular (por ejemplo, las remuneraciones) en el nivel más centralizado, además de algunas otras materias en un nivel menos centralizado o sectorial, en función de cuál sea la autoridad competente en la materia. Las legislaciones establecen a veces exigencias tan elevadas en términos de representatividad de las organizaciones que, en la práctica, la negociación a nivel de las ramas de actividad o de las profesiones se vuelve sumamente difícil e incluso a veces imposible, lo cual plantea problemas de conformidad con los convenios de la OIT en materia de negociación colectiva. La Comisión desea señalar que en la administración pública, en el marco de las modalidades particulares reconocidas en el artículo 1, párrafo 3, del Convenio núm. 154, la negociación colectiva puede tener lugar a nivel central cuando se trata de negociar las condiciones generales de empleo de los funcionarios.

²³¹ Estudio General de 2012, párr. 222, y Estudio General de 1994, párr. 249.

²³² En lo referente al sector privado, el Comité de Libertad Sindical examinó un caso relativo al *Perú* que se refería al sector de la construcción. En dicho caso, la organización sindical había sometido a la autoridad judicial la solicitud de negociar a nivel de la rama de actividad, aduciendo que una negociación en otro nivel no resultaría apropiada a causa de la índole temporal del trabajo en el lugar de las obras de construcción, de la rotación de los trabajadores y de la precariedad del estatus de éstos. Finalmente, al término de varios recursos, la Corte Suprema dio la razón al sindicato, considerando los argumentos esgrimidos.

²³³ Comité de Libertad Sindical, 338.º informe, caso núm. 2375 (*Perú*), párr. 1226, y 338.º informe, caso núm. 2326 (*Australia*), párr. 457 (el Comité pide al Gobierno que adopte las medidas necesarias a fin de garantizar que la determinación del nivel de negociación colectiva dependa de la voluntad de las partes y no sea impuesto en virtud de la legislación, de una decisión de la autoridad administrativa o de la jurisprudencia de la autoridad administrativa del trabajo).

353. En los países donde la negociación colectiva se desarrolla en varios niveles, las partes negociadoras deberían velar por que exista coordinación entre ellos ²³⁴. La Comisión subraya la importancia que para la economía reviste una coordinación óptima entre los convenios colectivos establecidos en los distintos niveles. La Comisión acepta tanto los sistemas en que los convenios colectivos determinan su propia coordinación (ésta es la mejor solución) como los que se caracterizan por la existencia de disposiciones legales que distribuyen ciertos temas entre convenios de diferentes niveles.

354. La Comisión desea destacar, a título informativo, que existe en la *Argentina* un acuerdo-marco en materia de coordinación de acuerdos en la administración pública.

355. Además, en el *Uruguay*, los artículos 8 a 14 de la Ley núm. 18508 sobre Negociación Colectiva en el Marco de las Relaciones Laborales en el Sector Público contienen disposiciones sobre el nivel y sobre la coordinación de los acuerdos colectivos.

**Negociación Colectiva en el Marco de las Relaciones
Laborales en el Sector Público (Uruguay)
(ley núm. 18508)**

Artículo 8. Ámbito de aplicación

Quedan comprendidos en el ámbito de aplicación de esta ley el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo, el Poder Judicial, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, el Tribunal de Cuentas, la Corte Electoral, los entes autónomos, servicios descentralizados y los gobiernos departamentales (intendencias municipales, juntas departamentales y juntas locales autónomas electivas).

Artículo 9. Competencias del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social será el organismo encargado de velar por la aplicación de la presente ley.

En tal carácter, coordinará, facilitará y promoverá las relaciones laborales y la negociación colectiva en el sector público. Cumplirá funciones de conciliación y de mediación y dispondrá de las medidas adecuadas para asegurar el cumplimiento de los acuerdos.

Artículo 10. Niveles de negociación en el Poder Ejecutivo y en los entes autónomos y servicios descentralizados del dominio industrial y comercial del Estado

La negociación colectiva en el Poder Ejecutivo y en los entes autónomos y servicios descentralizados del dominio industrial y comercial del Estado, funcionará en tres niveles:

Artículo 11. Consejo Superior de Negociación Colectiva del Sector Público

El Consejo Superior de Negociación Colectiva del Sector Público estará integrado por dos representantes del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (uno de los cuales presidirá el Consejo), dos representantes del Ministerio de Economía y Finanzas, dos representantes de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, dos representantes de la Oficina Nacional del Servicio Civil y ocho representantes de las organizaciones sindicales más representativas de funcionarios públicos de mayor grado a nivel nacional, de conformidad con los principios establecidos en los Convenios núms. 151 y 154 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y recomendaciones del Convenio núm. 159 de la OIT, quienes podrán ser asistidos por asesores técnicos.

El Consejo Superior de Negociación Colectiva del Sector Público desarrollará la negociación colectiva de nivel superior, actuará por consenso y funcionará a pedido de cualquiera de las partes que lo integran.

Serán cometidos del Consejo Superior de Negociación Colectiva del Sector Público propender a alcanzar acuerdos de máximo nivel en las materias referidas en el

²³⁴ Aptdo. 2 del párr. 4 de la Recomendación sobre la negociación colectiva, 1981 (núm. 163).

artículo 4 de la presente ley y todas aquellas que las partes definan y que no impliquen limitación o reserva constitucional o legal.

Artículo 12. Segundo nivel

La mesa de negociación en el nivel sectorial o por rama de la negociación colectiva en el Poder Ejecutivo y en los entes autónomos y servicios descentralizados se integrará con dos representantes de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, dos representantes del Ministerio de Economía y Finanzas, dos representantes de la Oficina Nacional del Servicio Civil, dos representantes del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y ocho delegados designados por la organización representativa de los funcionarios públicos del respectivo sector o rama.

En el caso de los entes autónomos y servicios descentralizados, el ámbito de negociación podrá integrarse, además, con representantes de las referidas instituciones.

La negociación colectiva de nivel sectorial o por rama tendrá como cometido propender a alcanzar acuerdos de segundo nivel en las materias referidas en el artículo 4 de esta ley.

Artículo 13. Tercer nivel

El nivel por inciso u organismo funcionará a través de las mesas de negociación integradas por las autoridades del inciso u organismo y las organizaciones sindicales representativas de base. Asimismo, podrán participar representantes del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, del Ministerio de Economía y Finanzas, de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y de la Oficina Nacional del Servicio Civil, así como delegados de las organizaciones sindicales representativas de la rama.

La negociación colectiva de nivel inferior o por inciso u organismo tendrá como cometido propender a alcanzar acuerdos en las materias referidas en el artículo 4 de la presente ley.

Artículo 14. Mesas de negociación

A los efectos de la negociación colectiva en el Poder Legislativo, el Poder Judicial, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, la Corte Electoral, el Tribunal de Cuentas, los entes autónomos de la Enseñanza Pública, y los gobiernos departamentales (intendencias municipales, juntas departamentales y juntas locales autónomas electivas), se constituirán mesas de negociación, atendiendo a las particularidades reconocidas por la Constitución de la República.

Las respectivas mesas de negociación estarán integradas por dos representantes del organismo correspondiente, por tres delegados designados por la organización representativa de los funcionarios y por un representante del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social que actuará conforme con lo dispuesto por el artículo 9 de la presente ley. Asimismo, podrán participar, como asesores, delegados de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, de la Oficina Nacional del Servicio Civil y del Ministerio de Economía y Finanzas.

Cada mesa de negociación definirá los ámbitos y niveles de funcionamiento según las necesidades y particularidades de cada organismo. La negociación colectiva tendrá como cometido propender a alcanzar acuerdos en las materias referidas en el artículo 4 de esta ley.

XIV. Ejemplos de sistemas de negociación colectiva

356. La Comisión señala que los ejemplos que se dan a continuación (en orden alfabético francés) tienen como finalidad ilustrar sobre diferentes sistemas de negociación a fines de una eventual inspiración, pero subraya que no implican necesariamente que la totalidad de los elementos de los sistemas de negociación colectiva mencionados están en conformidad con los Convenios núms. 98, 151 y 154.

357. *Sudáfrica*. Contrariamente a lo que establecen los consejos de negociación del sector privado, que son el resultado de un proceso voluntario, por la Ley de Relaciones de Trabajo de 1995 (artículo 35) se instituye un Consejo de coordinación de la negociación en la administración pública (PSCBC) para la administración pública en su conjunto ²³⁵. Dicho Consejo puede ejercer todas las funciones de un consejo de negociación a tenor de lo dispuesto en la legislación que regula las cuestiones sujetas a las reglas y normas uniformes aplicables al conjunto de la administración pública o a las condiciones de trabajo de uno o más sectores.

358. Los 35 representantes del Estado empleador en el Consejo son dirigidos por el negociador jefe del Departamento de la Función y Administración Públicas (DPSA). El negociador jefe recibe un mandato de un comité que reúne a los ministros que encabezan los departamentos más importantes y, seguidamente, el Gobierno procede a controlar el proceso de negociación. Los representantes de los gobiernos provinciales se encuentran presentes en el Foro de las relaciones de trabajo que agrupa a los empleadores públicos y son convocados por el negociador jefe con periodicidad para preparar la negociación colectiva. Sin embargo, el Parlamento no interviene directamente en el procedimiento de negociación colectiva.

359. Por lo que respecta a la representación de los trabajadores, los estatutos del PSCBC fijan el umbral mínimo para la representación sindical en 50 000 miembros (es decir, aproximadamente un 5 por ciento de los efectivos totales de la administración pública), lo cual permite que en él participen ocho organizaciones o grupos de organizaciones sindicales. Desde su registro, en octubre de 1997, el Consejo de coordinación de la negociación en la administración pública ha desempeñado un papel importante en la reestructuración de ésta y en la eliminación de las prácticas discriminatorias institucionalizadas por el régimen del apartheid. Ha adoptado más de 80 resoluciones correspondientes a acuerdos suscritos en su seno. Dichos acuerdos versan sobre cuestiones tan variadas como los sueldos, las pensiones, la formación, el alojamiento, la ayuda médica, los procedimientos disciplinarios y de recurso, y la institución de un sistema de *agency shop* (cánones de negociación), entre otras. La importancia de las cuestiones tratadas en dichas resoluciones aplicables al conjunto de la administración pública fortalece el carácter centralizado de la negociación. Sin embargo, la Ley de Relaciones de Trabajo permite que los consejos de negociación en la función pública se diseñen y establezcan por el PSCBC (artículo 37). Si las partes no se ponen de acuerdo en la constitución de un consejo de negociación en un sector determinado, el funcionario del Ministerio de Trabajo encargado del registro de las relaciones laborales puede solicitarles que decidan acerca de su constitución. La Ley de Relaciones de Trabajo tiene un modelo de constitución en uno de los esquemas de dicha ley. Los consejos de negociación sectorial tienen competencia exclusiva en cuestiones específicas de su sector sobre las cuales el Estado tiene la autoridad necesaria para concluir convenios colectivos. Todo conflicto relativo a la competencia de los consejos de negociación se somete a la

²³⁵ Sobre la historia del diálogo social en la administración pública de Sudáfrica y el funcionamiento del PSCBC, véase S. Huluman: *The practice of social dialogue in the South African public service*, PSCBC, 2005.

Comisión de Conciliación, Mediación y Arbitraje (órgano independiente establecido en virtud de las disposiciones de la Ley de Relaciones de Trabajo) para su solución mediante conciliación y, llegado el caso, arbitraje, a instancia de una de las partes. Todo consejo de negociación puede controlar y asegurar la aplicación de los convenios colectivos concertados en su seno (artículo 33A). Los convenios colectivos suscritos deben incluir reglas que contemplen el recurso a la conciliación y, seguidamente, al arbitraje, para resolver los conflictos surgidos con motivo de su interpretación y su aplicación (artículo 24). Hay cuatro consejos de negociación sectoriales: el Consejo de relaciones de trabajo en la educación (que cubre a 350 000 personas empleadas con arreglo a la Ley de Empleo de Docentes, el Consejo de negociación para la administración pública (que cubre a 250 000 personas que no dependen de un consejo específico, incluido el personal civil de la defensa nacional y el personal no docente de la educación); el Consejo de negociación para el sector de salud pública (240 000 trabajadores empleados en los departamentos nacionales y regionales de la salud y bienestar), y el Consejo de negociación para el sector de protección y seguridad (que cubre al cuerpo de policía y al ministerio correspondiente, es decir, a 125 000 personas). Existe un consejo específico para los gobiernos locales. Las cámaras provinciales del PSCBC desempeñan la función de consejos de negociación (hay 36) para las cuestiones que competen a la provincia. No obstante, habida cuenta del carácter centralizado de la negociación, los acuerdos concertados en su marco deben ser ratificados por el PSCBC. De modo más general, el Estado puede ser parte en cualquier consejo de negociación si es empleador en el sector para el que se haya establecido el consejo en cuestión. En dicho caso, se supone que toda referencia a una organización de empleadores registrada debe incluir una referencia al Estado como parte (artículo 27). Esta disposición puede permitirle participar en negociaciones en sectores donde sea parte interesada, por conducto de las empresas públicas.

360. *Argentina.* Ya entre 1973 y 1975 se introdujo un régimen de negociación colectiva en cinco sectores de la administración pública (Junta Nacional de Granos, Junta Nacional de Carne, Administración Nacional de Aduanas, Dirección Nacional Impositiva y Dirección Nacional de Vialidad). Estos servicios se habían incorporado al sistema de negociación colectiva por las características particulares derivadas de su tipo de actividad o su régimen de trabajo. Tras suspenderse dichos sistemas de negociación durante el régimen militar, los funcionarios vieron finalmente reconocido su derecho de negociación colectiva en 1992, con la promulgación de la ley núm. 24185. En algunas provincias se adoptaron normas similares, aunque menos de la mitad de ellas reconocen el derecho de negociación colectiva de los trabajadores de la administración pública. No fue hasta seis años después de la promulgación de dicha ley cuando se firmó el primer convenio colectivo aplicable al conjunto del sector público. La puesta en práctica de la negociación colectiva precisó de la modificación del régimen jurídico aplicable a los empleados públicos objeto de una nueva ley en 1998 (Ley Marco núm. 25164, de Regulación de Empleo Público Nacional). Quedaba entendido que los derechos y garantías que esta ley otorgaba a los trabajadores del Servicio Civil de la Nación constituían mínimos que debían ser respetados en los convenios colectivos. En la actualidad, los trabajadores de la administración pública están cubiertos por el segundo convenio colectivo de trabajo general suscrito entre la administración y los sindicatos en su versión homologada por el decreto núm. 214/2006²³⁶. En el prólogo, el convenio reconoce la contribución de los Convenios núms. 151 y 154 de la OIT a la democratización de las relaciones de empleo y al reconocimiento de los derechos de los

²³⁶ Véase M. Cremonte: «El nuevo Convenio Colectivo de Trabajo en la Administración Pública Nacional: la opción por la autonomía», *Derecho del Trabajo*, julio de 2006.

trabajadores del Estado a la negociación colectiva. El convenio colectivo de trabajo general puede complementarse con convenios colectivos sectoriales, siendo de aplicación en todos los supuestos de conflictos la norma vigente en el primero, al que se reconoce superioridad jerárquica. De conformidad con la legislación, la representación del Estado en el marco de la negociación colectiva corresponde a los representantes del Ministerio de Economía, Infraestructura y Servicios Públicos y de la Secretaría de la Función Pública (como mínimo a nivel del Subsecretario de Estado), y los funcionarios están representados por los sindicatos que gozan de personalidad jurídica especial y cobertura nacional. Para un sector en concreto, las organizaciones que participan en la negociación colectiva son las que son representativas de dicho sector y las organizaciones nacionales que incluyen al sector considerado en su ámbito de representación. Todas las cuestiones relativas al trabajo pueden ser objeto de negociación colectiva, con la salvedad de la estructura orgánica de la administración pública nacional, los poderes de dirección del Estado y el reconocimiento del principio de adecuación, como base de los ingresos y de la formación de la carrera administrativa. En lo que respecta a los salarios y todas las demás cuestiones relacionadas con datos económicos, los acuerdos deben estar en sintonía con la Ley Presupuestaria. Con objeto de que prosperen las negociaciones, y a petición de una de la partes, podrá constituirse una comisión de negociación. Esta comisión deberá negociar de buena fe, lo cual supondrá la participación en las reuniones, la designación de representantes apropiados, el intercambio de la información necesaria y la realización de esfuerzos con miras a alcanzar acuerdos que tengan en cuenta las diversas circunstancias de cada caso. En virtud de su artículo 1, el Convenio Colectivo de Trabajo General concluido en 2006 será de aplicación para todos los trabajadores bajo relación de dependencia laboral con las jurisdicciones y entidades descentralizadas detalladas en el anexo I del Convenio. El Convenio Colectivo de Trabajo General establece la Comisión Permanente de Aplicación y Relaciones Laborales (CoPAR), que está integrada por tres representantes titulares y tres suplentes del Estado empleador y el mismo número de representantes de la parte sindical. Dicha Comisión tiene, como funciones y atribuciones interpretar, con alcance general, el Convenio Colectivo de Trabajo General, fiscalizar la adecuación de los convenios colectivos sectoriales a los alcances que haya establecido el convenio general, intervenir en la resolución de controversias o conflictos o cuando se suscite un conflicto colectivo de intereses, así como analizar semestralmente el estado de situación de la aplicación del convenio colectivo y elaborar las posibles mejoras correspondientes. Las decisiones de la Comisión deberán adoptarse por unanimidad entre las partes por escrito, teniendo las mismas carácter vinculante, salvo acto administrativo expreso en contrario del Poder Ejecutivo nacional dictado dentro de los 30 días hábiles desde la notificación de aquellas. Las decisiones de la Comisión que tengan implicación económico-financiera requerirán la previa intervención de las dos subsecretarías de Estado competentes en materia presupuestaria para evaluar la factibilidad de su implementación. Si bien una legislación general aplicable al personal docente permite la negociación colectiva a nivel provincial, algunas provincias no han adoptado leyes en la materia. Así pues, debido a la descentralización de la educación, no existe a nivel provincial un marco jurídico que permita la negociación colectiva. Por este motivo, las relaciones laborales en dicho sector son de índole unilateral: el sector empleador adopta decisiones en forma de reglamentos, a menudo a raíz de reivindicaciones presentadas por las organizaciones sindicales. Por ejemplo, el personal docente de la provincia de Buenos Aires está regido por el Estatuto del Docente, ley núm. 10579 (ley provincial). El personal docente está pues sujeto a un sistema principalmente estatutario, aunque se celebren negociaciones antes de la toma de decisiones por parte de la administración. Ante esta situación, los sindicatos reivindican el acceso a la negociación colectiva que

desemboca en la adopción de convenios. Las grandes líneas de la Ley de Negociación Colectiva para los Trabajadores Docentes (ley núm. 23929 de 1991) son idénticas a las que se aplican a los funcionarios del Estado en general. Esta ley excluye de forma expresa del ámbito de la negociación colectiva las facultades constitucionales del Estado en materia educativa y la estructura orgánica del sistema educativo.

361. *Australia. Administración pública federal.* El 31 de enero de 2011, el Gobierno anunció nuevas modalidades de negociación para potenciar el empleo en los diferentes organismos de la administración pública australiana (APS), como el Marco de negociación para la administración pública de Australia²³⁷. El nuevo marco de negociación se aplica únicamente a los organismos de la APS²³⁸. Los organismos que no pertenecen a la APS siguen rigiéndose por el Marco de negociación para los empleados del Gobierno de Australia. El Marco de negociación para la administración pública de Australia integra las negociaciones a nivel de los organismos con los empleados y sus representantes en lo que respecta a las condiciones de trabajo y se rige, a su vez, por la Ley de Trabajo Justo de 2009 (FWA), la Ley de Servicio Público de 1999 y otras leyes de la Commonwealth. La Ley de Servicio Público prevé una delegación de competencias de gestión de personal en los jefes de organismo, que actúan como verdaderos empleadores, sobre todo en lo que respecta a la contratación y al despido, la determinación de las condiciones de trabajo y la asignación de funciones. Compete a estos jefes la aplicación del Marco de negociación en los organismos que controlan. De conformidad con la FWA, de los reglamentos sobre el trabajo justo de 2009, y de la Ley de Trabajo Justo (organizaciones registradas) de 2009, y de los reglamentos de 2009 sobre el trabajo justo (organizaciones registradas), el sistema nacional abarca las entidades constitucionales, el sector federal y sus agencias, los empleadores de tripulantes de vuelo, marítimos o fluviales que participan en los intercambios o en el comercio interestatal o internacional, todos los empleadores del estado de Victoria, del Territorio Septentrional, y del Territorio de la Capital de Australia, los empleadores del sector privado de Nueva Gales del Sur, de Queensland, de Australia Meridional y de Tasmania, así como los empleadores del gobierno local de Tasmania. No están cubiertas por la FWA las siguientes categorías de empleadores: 1) los empleadores del sector público estatal, los gobiernos locales y las sociedades privadas sin personalidad jurídica en Australia Occidental; 2) los empleadores del sector público estatal y de los gobiernos locales de Nueva Gales del Sur, de Queensland y de Australia Meridional, y 3) los empleadores del sector público estatal en Tasmania.

362. La FWA prevé instituciones que enmarcan, a nivel central, la negociación de los convenios. Cada jefe de organismo debe entablar negociaciones con sus empleados o los representantes de éstos a fin de concluir acuerdos de empresa (*enterprise agreements*). No obstante, debe obtener el acuerdo del Ministro Especial de Estado para la Administración Pública y la Integridad antes de suscribir un convenio colectivo. En lo que respecta a los compromisos contraídos anteriormente por el Gobierno, los acuerdos individuales en el lugar de trabajo (AWA) ya existentes seguirán aplicándose hasta su vencimiento. Al inicio de la negociación deberá comunicarse a los empleados un aviso según se dispone con detalle en el artículo 174 de la FWA. Dicho aviso deberá emitirse tan pronto como sea posible, a más tardar transcurridos 14 días de la notificación del acuerdo de que se trate. En el contexto de la APS, el momento de la notificación

²³⁷ Véase Gobierno de Australia y Comisión la Función Pública de Australia: Marco de negociación para la administración pública de Australia, orientación y apoyo, enero de 2011.

²³⁸ Un organismo de la APS es un organismo que contrata a trabajadores de conformidad con la Ley de la Administración Pública de 1999.

coincidirá, por lo general, con el momento en que el organismo acepte negociar o iniciar la negociación del acuerdo. En virtud de la FWA, los empleados podrán, si así lo desean, nombrar a un representante para negociar en su nombre. No hay límite en cuanto al número de representantes que pueden participar en las negociaciones. No obstante, si las negociaciones colectivas se retrasan debido al número excesivo de representantes, *Fair Work Australia*²³⁹ podrá dictar una orden al respecto. La FWA establece que las negociaciones deben llevarse a cabo de buena fe. Si los representantes de los trabajadores consideran que las negociaciones no se mantienen de buena fe podrán dirigir una queja a *Fair Work Australia* que, a su vez, podrá dictar una orden o emitir una declaración para instar a las partes a adoptar medidas concretas al respecto. La ley establece que los acuerdos no pueden contener disposiciones que se consideren ilegales (por ejemplo, cláusulas discriminatorias o contrarias a las disposiciones de la FWA). Las materias que no se refieren a la relación empleador-empleado o empleador-sindicato no pueden entrar en el ámbito de aplicación de los acuerdos. La FWA prevé asimismo que determinadas cláusulas deben incluirse de forma expresa en los acuerdos: fecha de vencimiento del contrato (vigencia máxima de cuatro años), celebración de consultas en caso de cambios importantes en la empresa, flexibilidad individual y solución de conflictos. En lo que respecta a la solución de conflictos, en todos los acuerdos de empresa se debe disponer un procedimiento que permita que *Fair Work Australia* o un tercero independiente resuelva los litigios (artículo 186, 6) de la FWA). También es imperativo prever procedimientos que faciliten la solución de los litigios, en primer lugar, a nivel del lugar de trabajo. Sólo cuando no pueda resolverse el conflicto a nivel interno podrá recurrirse al tercero externo. Esta asistencia externa debe adoptar la forma de una mediación o una conciliación. Si el litigio no se dirime a través de la conciliación o la mediación, las cláusulas relativas a la solución de conflictos deben prever, siempre que se hayan agotado todos los demás recursos, el acceso al arbitraje por *Fair Work Australia*. En la solución de conflictos en el marco de la APS se deberá proceder de buena fe y, por consiguiente, se deberán seguir los principios que establecen las exigencias de buena fe para las negociaciones, que se detallan en el artículo 228 de la FWA. Para ser válido, el acuerdo de empresa debe recibir la mayoría de los votos a favor y ser aprobado por *Fair Work Australia*. En lo que respecta al sueldo de los empleados públicos, si bien puede negociarse con los organismos, la Comisión de servicio público de Australia recomienda que el aumento salarial no supere el 3 por ciento en una base porcentual.

363. *Canadá.* A escala federal, la negociación colectiva está reconocida como medio para determinar las condiciones de trabajo de los funcionarios. El sistema de negociación radica en la determinación de las condiciones de trabajo en las unidades que se consideran «habilitadas para negociar colectivamente» y en la acreditación de la organización sindical mayoritaria como agente negociador en cada unidad de negociación (sección 5 de la Ley sobre Relaciones de Trabajo en la Administración Pública). La Comisión de relaciones de trabajo en la administración pública es la encargada de definir los grupos de funcionarios que constituyen una unidad y de acreditar a las organizaciones sindicales como agentes negociadores. Con este fin, la Ley sobre Relaciones de Trabajo en la Administración Pública contempla procedimientos específicos que incluyen, entre otras cosas, la posibilidad de ordenar votaciones para comprobar si la mayoría de los funcionarios interesados desean estar representados por

²³⁹ En virtud de la FWA, la institución *Fair Work Australia* está considerada como un tribunal de arbitraje al que corresponden una serie de funciones relacionadas con la negociación colectiva. Dichas funciones incluyen: la aprobación de los acuerdos de empresa, la facultad de dictar órdenes en relación con la negociación de buena fe, el proceso de negociación (y, en particular, la presentación de negociación y de huelga) y todo conflicto que de ellos se derive. *Fair Work Australia* también tiene facultades de conciliación y mediación.

la organización que solicita la acreditación. El agente negociador o el empleador puede pedir por escrito a la otra parte que entable negociaciones colectivas con miras a la adopción, renovación o revisión de un convenio colectivo. Esta solicitud puede presentarse en todo momento, siempre y cuando no haya ningún convenio colectivo o laudo arbitral en vigor, o durante los cuatro últimos meses de su aplicación. Llegado el caso, las partes deberán reunirse en un plazo de 20 días, entablar negociaciones de buena fe y hacer todo lo que sea razonablemente posible para concluir un convenio colectivo. El convenio colectivo no puede tener por efecto directo o indirecto la modificación, la supresión o el establecimiento de una condición de trabajo que requiera la adopción o la modificación de una ley federal, a excepción de las leyes que afectan a los créditos necesarios para su aplicación o de una condición de trabajo que se haya establecido o pueda establecerse en virtud de la Ley sobre Empleo en la Administración Pública, la Ley de Pensiones en la Administración Pública o la Ley de Indemnización de los Funcionarios del Estado. A reserva de la consignación por el Parlamento, o bajo la autoridad de éste, de los créditos que el empleador pueda necesitar con dicho objetivo, las partes en un convenio colectivo empezarán a aplicarlo dentro del plazo previsto en el convenio o en el plazo de 24 días a partir de la fecha de la firma. Hasta fechas muy recientes no se consideraba que la negociación colectiva estuviese reconocida como derecho por la Carta de Derechos y Libertades, pero en una sentencia pronunciada el 8 de junio de 2007 el Tribunal Supremo estimó que la libertad de asociación garantizada por la Carta incluía el derecho procesal de negociación colectiva. Sobre esta base, declaró inconstitucionales algunas disposiciones de la Ley sobre Mejoramiento de los Servicios Sociales y de Salud de Columbia Británica, que restringían la negociación colectiva en el sector de la salud. En 2011, el Tribunal Supremo confirmó, mediante la sentencia *Fraser*, que el párrafo 2, d), de la Carta protege también el derecho de negociación colectiva. Estas decisiones suponen un cambio en la jurisprudencia del Tribunal Supremo y una evolución importante en la protección de la negociación colectiva en el sector público ²⁴⁰.

364. *España.* En virtud de la legislación, los empleados públicos tienen derecho a la negociación colectiva, representación y participación institucional para la determinación de sus condiciones de trabajo. Por negociación colectiva se entiende el derecho de negociar la determinación de condiciones de trabajo de los empleados de la administración pública. La negociación colectiva de los empleados públicos con contrato laboral se rige por la legislación laboral. En cambio, la negociación colectiva de las condiciones de trabajo de los funcionarios públicos se rige por el Estatuto Básico del Empleado Público y está sujeta a los principios de legalidad, cobertura presupuestaria, obligatoriedad, buena fe negocial, publicidad y transparencia. A este efecto, se constituirán mesas de negociación, en las que participarán, por una parte, los representantes de la administración pública correspondiente y, por otra, las organizaciones sindicales más representativas, así como los sindicatos que hayan obtenido el 10 por ciento o más de los representantes en las elecciones para delegados y juntas de personal, en el ámbito específico de su constitución. A los efectos de la negociación colectiva de los funcionarios públicos, se constituirá una mesa general de negociación en el ámbito de la administración general del Estado, así como en cada una de las comunidades autónomas y entidades locales. Son competencias propias de las mesas generales la negociación de las materias relacionadas con condiciones de trabajo comunes a los funcionarios de su ámbito. Dependiendo de las mesas generales de negociación y por acuerdo de las mismas podrán constituirse mesas sectoriales, en atención a las condiciones específicas de trabajo de los distintos sectores. En todas las

²⁴⁰ Véase *supra*, resoluciones *Health Services* y *Fraser*.

mesas de negociación las partes estarán obligadas a negociar con arreglo al principio de la buena fe y a proporcionarse mutuamente la información que precisen acerca de la negociación. Las mesas quedarán válidamente constituidas cuando las organizaciones sindicales representen, como mínimo, la mayoría absoluta de los miembros de los órganos unitarios de representación en el ámbito de que se trate. Las variaciones en la representatividad sindical serán acreditadas, cada dos años, mediante el correspondiente certificado de la oficina pública de registro competente. En el marco de las mesas generales, serán objeto de negociación las materias siguientes: la aplicación del incremento global de las retribuciones del personal al servicio de las administraciones públicas que se establezca en la Ley de Presupuestos Generales, la determinación de las retribuciones complementarias, las normas que fijen los criterios generales en materia de acceso, carrera, sistemas de clasificación de puestos de trabajo, y planes e instrumentos de planificación de recursos humanos, las normas que fijen los criterios y mecanismos generales en materia de evaluación del desempeño, los planes de previsión social complementaria, los criterios generales para la determinación de prestaciones sociales y pensiones de clases pasivas, las propuestas sobre derechos sindicales y de participación, los criterios generales de acción social, las que así se establezcan en la normativa de prevención de riesgos laborales, las que afecten a las condiciones de trabajo y a las retribuciones de los funcionarios, cuya regulación exija norma con rango de ley, los criterios generales sobre ofertas de empleo público, las referidas a calendario laboral, horarios, jornadas, vacaciones, permisos, movilidad funcional y geográfica, así como los criterios generales sobre la planificación estratégica de los recursos humanos, en aquellos aspectos que afecten a condiciones de trabajo de los empleados públicos. En lo que respecta a las retribuciones del personal, será específicamente objeto de negociación el incremento global del personal al servicio de las administraciones públicas que corresponda incluir en el proyecto de ley de presupuestos generales del Estado. En efecto, en el nuevo Estatuto el Estado mantiene, mediante las leyes de los presupuestos, las competencias que le permiten ejercer un control sobre los gastos de personal, que constituyen un elemento esencial del gasto público. Este concepto se ajusta a la doctrina constante del Tribunal Constitucional. No obstante, estas reglas no obstan a la mayor autonomía en la determinación de las retribuciones complementarias que pueden variar legítimamente de una administración a otra. Existe pues un margen de libre decisión para que tanto las leyes sobre la función pública de la administración general del Estado como las de las comunidades autónomas adapten sus sistemas de remuneración. En el seno de las mesas de negociación correspondientes, las partes pueden concertar pactos y acuerdos para la determinación de las condiciones de trabajo de los funcionarios. Los pactos se aplicarán directamente al personal del ámbito correspondiente, mientras que para los acuerdos, que versan sobre materias que son competencia de los órganos de gobierno de las administraciones públicas, será necesaria su aprobación expresa y formal por estos órganos. Si los acuerdos ratificados tratan sobre materias sometidas a reserva de la ley, el órgano de gobierno respectivo que tenga iniciativa legislativa procederá a la elaboración, aprobación y remisión a las Cortes Generales o a las asambleas legislativas de las comunidades autónomas del correspondiente proyecto de ley conforme al contenido del acuerdo y en el plazo que se hubiera acordado. Cuando exista falta de ratificación de un acuerdo, se deberá iniciar la renegociación de las materias tratadas en el plazo de un mes, si así lo solicitara al menos la mayoría de una de las partes. Se establecerán comisiones paritarias de seguimiento de los pactos y acuerdos y se garantizará su cumplimiento, salvo cuando excepcionalmente y por causa grave de interés público derivada de una alteración sustancial de las circunstancias económicas, los órganos de gobierno de las administraciones públicas suspendan o modifiquen el cumplimiento de pactos y acuerdos ya firmados, en la medida estrictamente necesaria

para salvaguardar el interés público. En este supuesto, las administraciones públicas deberán informar a las organizaciones sindicales de las causas de la suspensión o modificación. En lo que respecta al personal de los servicios de salud, el Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de salud, adoptado en 2003, confirma su derecho a la negociación colectiva.

365. *Estados Unidos.* Si bien algunas organizaciones de trabajadores existen desde el siglo XIX, no fue hasta el decenio de los sesenta cuando un sindicato fue reconocido oficialmente por un empleador gubernamental. Los tribunales consideraban que los empleados públicos no tenían ningún derecho constitucional para obligar a los empleadores a negociar, a menos que una ley específica estableciese la obligatoriedad de la negociación. De hecho, antes de la adopción de la Ley sobre la Reforma de la Función Pública de 1978 ninguna ley reconocía formalmente la negociación colectiva para los empleados federales. En virtud del Estatuto de los Trabajadores de los Servicios Federales (FSLMRA), los organismos deben otorgar un reconocimiento exclusivo a una organización sindical si ésta ha sido elegida como representante por una mayoría de empleados de la unidad correspondiente en votación secreta (párrafo 7 111 del Código de los Estados Unidos (USC)). La Autoridad Federal de Relaciones de Trabajo (FLRA) es una agencia administrativa que determina las unidades en función de la existencia de una comunidad de intereses clara y tangible entre los empleados (párrafo 7 112 del Código de los Estados Unidos (USC)).

366. La organización que cuente con un reconocimiento exclusivo puede negociar convenios colectivos aplicables a todos los empleados de la unidad. Debe representar los intereses de todos los empleados considerados sin discriminación y sin tener en cuenta su afiliación sindical. La administración y la organización deben reunirse y negociar de buena fe para concluir un convenio colectivo. La buena fe presupone el deseo sincero de llegar a un acuerdo; la representación por personas debidamente autorizadas; reuniones a intervalos razonables y en lugares que convengan a las partes tan a menudo como sea necesario y evitando los retrasos superfluos; la puesta a disposición de información útil para la discusión; la comprensión y la negociación. La negativa por una de las partes a negociar de buena fe se reputará práctica laboral desleal (párrafo 7 116 del Código de los Estados Unidos (USC)). Todo acuerdo concertado deberá presentarse al jefe de la administración correspondiente, que deberá aprobarlo en un plazo de 30 días siempre que se ajuste a la ley (párrafo 7 114 del Código de los Estados Unidos (USC)). Si el jefe de la administración competente no diese su aprobación o desaprobación en el plazo de 30 días previsto a tal efecto, el acuerdo entrará en vigor y será vinculante para la administración y para la organización que ostente la representación exclusiva, siempre con arreglo a las disposiciones de la legislación aplicable.

367. La ley reserva un número determinado de cuestiones como los «derechos de la dirección», por lo que no son negociables (párrafo 7 106 del Código de los Estados Unidos (USC)). Es el caso, por ejemplo, de la determinación de la misión, el presupuesto, la organización, el número de empleados, las prácticas internas en materia de seguridad de la administración, así como de las cuestiones de gestión interna (contratación, destino, traslado, despido, mantenimiento de los empleados en el organismo, medidas disciplinarias, etc.). La negociación abarca medidas relacionadas con el personal y las condiciones de trabajo, a salvo las cuestiones regidas por otras leyes federales, como la remuneración y las prestaciones sociales (párrafo 7 102 del Código de los Estados Unidos (USC)). Sin embargo, incluso en el caso de las cuestiones que no son negociables, la dirección debe negociar las condiciones de ejercicio de los derechos y las disposiciones adoptadas en favor de los trabajadores afectados negativamente por las medidas adoptadas. La dirección podrá negociar, si así lo desea, el número, la categoría

y el grado de los trabajadores asignados a los distintos puestos, al igual que las técnicas y los medios utilizados para ejecutar las tareas (párrafo 7 106 del Código de los Estados Unidos (USC)). En caso de desacuerdo entre las administraciones federales y los sindicatos respecto de la posibilidad de incluir alguna cuestión en el ámbito de la negociación, la ley prevé la posibilidad de recurrir a la FLRA en un plazo de 15 días y establece plazos para la respuesta a dicha solicitud y el procedimiento subsiguiente. A nivel federal, el derecho a la negociación colectiva de los sindicatos de empleados de correos es idéntico al del sector privado, a excepción de las disposiciones relativas a la seguridad sindical y al derecho de huelga.

368. En noviembre de 2006, el Comité de Libertad Sindical examinó un caso sobre la negación del derecho de negociación colectiva a 56 000 empleados de control de seguridad en los aeropuertos tras una orden adoptada por el administrador de la Administración de Seguridad del Transporte, que hizo uso de las amplias competencias que le otorgaba la Ley de Seguridad de la Aviación y el Transporte. A este respecto, el Comité pidió al Gobierno que examinase con detenimiento las cuestiones incluidas en las condiciones generales de trabajo de los empleados federales de los aeropuertos que no están directamente vinculados a la seguridad nacional y entablase negociaciones colectivas sobre dichas cuestiones con sus representantes libremente elegidos ²⁴¹. En su último informe relativo a este caso, el Comité observó con interés la reciente evolución de la situación registrada al respecto y acogió favorablemente que el derecho de sindicación y negociación colectiva fuese reconocido a los empleados encargados de la seguridad de los transportes ²⁴². A raíz de esta evolución positiva, la Comisión aprecia que en 2012 se firmó un primer acuerdo colectivo aplicable a 45 000 empleados de la administración de la seguridad en los transportes. Más de la mitad de los estados reconocen el derecho de muchos o todos sus empleados a la negociación colectiva: Alaska, California, Colorado, Connecticut, Dakota del Sur, Delaware, Florida, Hawai, Illinois, Iowa, Kansas, Maine, Massachusetts, Michigan, Minnesota, Montana, Nebraska, Nevada, New Hampshire, Nueva Jersey, Nueva York, Ohio, Oklahoma, Oregón, Pennsylvania, Rhode Island, Vermont, Washington y el distrito de Columbia. En una sentencia reciente (de mayo de 2007), el Tribunal Supremo de Missouri consideró que los empleados públicos tenían el derecho constitucional de negociar colectivamente con sus empleadores del gobierno, dando con ello un giro copernicano a la jurisprudencia establecida 60 años antes.

369. Con todo, algunos estados, como Arizona, Carolina del Norte, Carolina del Sur, Mississippi, Utah y Virginia, siguen prohibiendo negociar colectivamente a sus empleados públicos ²⁴³. En otros estados, sólo tienen derecho a la negociación colectiva grupos muy restringidos de empleados públicos. Es el caso de Kentucky (personal de extinción de incendios y policía), Tennessee (personal docente), Tejas (personal de extinción de incendios y policía si la población del municipio lo aprueba por referéndum) y Wyoming (personal de extinción de incendios). Muchos estados que no tienen una legislación en materia de negociación colectiva en el sector público aplican, no obstante, la política de autorizar a los empleados públicos a suscribir convenios colectivos con los representantes de los trabajadores:

- *Arkansas*. En el caso *Ciudad de Fort Smith contra el Consejo de Estado de Arkansas* (1968), la Corte Suprema de Arkansas consideró que un municipio no

²⁴¹ Véase 343.º informe del Comité de Libertad Sindical, caso núm. 2292 (*Estados Unidos*), párrs. 705 a 798.

²⁴² Véase 362.º informe del Comité de Libertad Sindical, caso núm. 2292 (*Estados Unidos*), párr. 57.

²⁴³ Véanse 284.º y 291.º informes del Comité de Libertad Sindical, caso núm. 1557 (*Estados Unidos*), párrs. 758 a 813 y 247 a 285 respectivamente.

puede negociar colectivamente con los empleados, pues la fijación de los salarios, de la duración de la jornada laboral, así como de otras condiciones de trabajo eran una responsabilidad legislativa que no puede delegarse ni negociarse. No obstante, en los dictámenes incidentales la Corte parecía establecer una diferencia entre este caso específico y aquellos en que el municipio practica voluntariamente la negociación colectiva con el representante de sus asalariados. Así pues, el Fiscal General del Estado interpretó que en el caso considerado se autorizaba, pero no se obligaba, al empleador público a negociar colectivamente con sus asalariados. Con todo, el ámbito de aplicación de la negociación colectiva autorizada, está limitado por el poder de la autoridad legislativa para fijar los salarios, la duración de la jornada laboral y otras cuestiones relacionadas con las condiciones de trabajo.

- *Luisiana*. Un empleador público puede suscribir un convenio colectivo con sus empleados en ausencia de una autorización prevista expresamente por la ley, siempre y cuando el convenio no infrinja ninguna disposición legal o constitucional. Valga observar sin embargo que no se puede obligar a un empleador público a negociar con sus empleados.
- *Virginia Occidental*. En el caso *Local 598, Council 58, AFSCME contra la Ciudad de Huntington* (1984), la Corte Suprema de Virginia Occidental consideró que un municipio podía suscribir un convenio colectivo en ausencia de legislación que así lo autorizase.

370. El Comité de Libertad Sindical examinó recientemente un caso relativo a Carolina del Norte²⁴⁴. Los estatutos generales de Carolina del Norte (NCGS) establecen que todo acuerdo o contrato entre el gobierno de cualquier ciudad, pueblo u otro municipio, o bien, del estado de Carolina del Norte y cualquier asociación, sindicato y organización de trabajadores como representante negociador de cualquier categoría de empleados públicos, será ilegal, nulo y sin efecto (artículos 95 a 98). La validez de esta disposición ha sido reconocida por los tribunales²⁴⁵, ya que nada en la Constitución, incluido el derecho a la libertad sindical, que se reconoce en la primera enmienda, obliga a una parte a contactar a otra parte y a firmar un acuerdo. Además, la prohibición de negociar colectivamente en el sector público constituye, según uno de los tribunales, un medio apropiado para equilibrar los intereses concurrentes de la ciudadanía, al impedir que se garantice a cualquier grupo de interés un estatus especial y el acceso al procedimiento decisorio del gobierno. Los tribunales han concluido que los estados tenían libertad para decidir, por medio de sus asambleas, si estimaban conveniente suscribir o no tales convenios. El Comité pidió al Gobierno que promoviese el establecimiento de un marco de negociación colectiva en el sector público en Carolina del Norte y que adoptase las medidas necesarias con miras a adaptar la legislación del estado a los principios de la libertad sindical, en particular mediante la derogación de los artículos 95 a 98 de los estatutos generales de Carolina del Norte (NCGS). Tras el examen del caso por el Comité de Libertad Sindical, se han propuesto al Poder Legislativo de Carolina del Norte varios proyectos de ley por el que se derogaba la prohibición de la negociación colectiva a los funcionarios del Estado y a los funcionarios locales.

371. *Finlandia*. En el sector público se empezó a negociar colectivamente en 1943, aunque el Estado y las administraciones locales podían establecer libremente la remuneración y las condiciones de trabajo de sus funcionarios. A partir de 1970, con la

²⁴⁴ Véase 344.º informe del Comité de Libertad Sindical, caso núm. 2460 (*Estados Unidos*), párrs. 940 a 999.

²⁴⁵ Véanse casos *Atkins contra Ciudad de Charlotte*, 296F.Supp. 1068 (WDNC1969) y *Winston Salem/Forsyth County Unit, NC Association of Educators contra Phillips*, 381 F.Supp. 644 (MDNC 1974).

adopción de la ley sobre los convenios colectivos para los funcionarios gubernamentales y la ley sobre los acuerdos relativos a los funcionarios locales, se adoptó el sistema de la libertad de contratos. Los convenios pueden regular la remuneración (salarios y prestaciones en especie) y otras condiciones de empleo (horas de trabajo, vacaciones, enfermedad, maternidad, gastos de misión, permiso de licencia, trabajo a tiempo parcial, etc.). La ley de 1988 relativa a la codeterminación amplió los ámbitos que podían ser objeto de negociación colectiva a fin de incluir la compensación, los cambios tecnológicos, los cierres de empresas, los cambios que afecten al tamaño, tipo y estructura de la plantilla, los programas de igualdad de derechos, y el desarrollo y la formación del personal. En cambio, la legislación excluye determinadas cuestiones de la negociación colectiva, tales como las calificaciones exigidas para el desempeño de un puesto determinado, los motivos del ascenso, la responsabilidad de los funcionarios, la disciplina, las primas, la remuneración del personal diplomático en función del lugar de destino, las pensiones, las viviendas de empresa, algunos tipos de licencia sin sueldo, o las indemnizaciones por causa de fallecimiento. Los procedimientos de negociación se establecieron en un acuerdo marco suscrito entre el Ministerio de Finanzas en calidad de empleador público y las organizaciones sindicales representativas. De manera general, los convenios colectivos determinan las condiciones de empleo en el sector público. Dichos convenios suelen estar vigentes uno o dos años. El convenio colectivo a escala nacional para los empleados gubernamentales se suscribe entre la Oficina del Gobierno empleador, dependiente del Ministerio de Finanzas, por una parte, y los tres sindicatos negociadores, por otra. Se pueden suscribir convenios colectivos específicos para determinados sectores de la administración. En 2005 se introdujo un nuevo régimen salarial para la administración central, basado en la negociación colectiva a nivel de las diversas administraciones gubernamentales, que se inscribe en el marco de los principios generales establecidos por convenio a nivel central. El salario base se fija en función de las exigencias del puesto, si bien consta de una parte personal, ligada a la competencia y desempeño del interesado, equivalente a un importe máximo del 50 por ciento del salario base. Para el personal de las administraciones locales, los convenios colectivos se suscriben entre la Comisión de Autoridades Locales en calidad de empleador y los agentes de negociación representantes del personal. En esas negociaciones participan cinco sectores. Por ejemplo, el personal docente y el personal médico están sujetos a disposiciones contractuales específicas que tienen en cuenta la naturaleza particular de su trabajo. También se pueden celebrar convenios en el ámbito local. En noviembre de 2002 se decidió a nivel central que las partes interesadas tomarían las medidas necesarias para suscribir convenios colectivos que incluyeran a los organismos locales con miras a introducir un nuevo sistema de remuneración basado en la dificultad de las tareas, el desempeño personal y las calificaciones. Por ese motivo, en los últimos años se han intensificado las negociaciones a escala local, en particular debido a las nuevas estructuras de remuneración. Las diferentes administraciones gubernamentales y los sindicatos también suscriben convenios colectivos propios, cuyo número asciende a un centenar para los funcionarios y a cerca de 70 para las demás categorías de personal. El Ministerio de Finanzas establece directivas para orientar a los representantes gubernamentales en la negociación. El acuerdo suscrito a nivel central (convenio colectivo para los funcionarios del Estado y los trabajadores contractuales) establece el marco global de costos y contiene disposiciones relativas a las condiciones de servicio para los empleados del gobierno central en su conjunto, así como cláusulas de negociación y revisión. Éste entra en vigor una vez aprobado por el Gobierno. Si implica gastos adicionales, deberá someterse a la aprobación de la Comisión de Finanzas del Parlamento. Los convenios que afectan a una administración gubernamental concreta o a un sector determinado de la administración y que tratan principalmente de cuestiones

específicas relativas a los salarios y a las horas de trabajo necesitan la aprobación del Ministerio de Finanzas. Para regular las negociaciones en el sector de los servicios que se rigen por el derecho privado pero que son propiedad de las autoridades locales o están gestionados por éstas, los municipios han creado, en colaboración con las empresas prestatarias de servicios, la Asociación de Empleadores de Empresas de Servicios, que se encarga de negociar con las organizaciones de trabajadores más representativas.

372. *Francia.* La negociación colectiva en la función pública no existió hasta 1961, cuando se firmó un protocolo relativo a la remuneración, las horas de trabajo y los derechos sindicales en la administración pública. Fue a partir de 1970 cuando se instauró la práctica de la negociación salarial anual, que se oficializó en 1983 con el Estatuto General de los Funcionarios Públicos, en cuyo marco sigue siendo el único tema de negociación oficialmente reconocido. Según el Estatuto, las organizaciones sindicales de funcionarios están facultadas a nivel nacional para celebrar negociaciones previas al establecimiento de la evolución salarial y debatir cuestiones relativas a las condiciones y organización del trabajo con las autoridades encargadas de la gestión en distintos niveles. Ahora bien, el carácter oficial de la negociación salarial no basta para garantizar su éxito, dado que con frecuencia esas negociaciones no desembocan en la firma de un convenio. Esas dificultades obedecen a varios factores: el calendario de las negociaciones no es fijo y está sujeto en la práctica a la voluntad del Gobierno; no se garantiza que esté en consonancia con el calendario presupuestario, en particular cuando la negociación se inicia después de que el Parlamento haya aprobado el presupuesto; los convenios salariales, al igual que todos los demás convenios suscritos en la administración pública, no vinculan jurídicamente al Gobierno, incluso si éste suele aplicarlos; y, en principio, las autoridades están obligadas a respetar el Pacto de Estabilidad y Crecimiento establecido en el marco de la Unión Europea, por el cual se define una estrategia de control del gasto público. Desde 1989 se han emprendido negociaciones sobre distintos asuntos que han dado lugar a la firma de protocolos, principalmente en lo relativo a la prejubilación y a la lucha contra la precariedad en el empleo para las tres funciones públicas, a la formación permanente, la salud y seguridad en el trabajo y el empleo de los trabajadores con discapacidad en la función pública del Estado, a la formación en la función pública territorial y a las condiciones de trabajo, la formación, el trabajo nocturno y el diálogo social en la función pública hospitalaria. En el ámbito local, la práctica de la negociación colectiva es aún muy reciente y por consiguiente está poco desarrollada. Ante la ausencia de un marco jurídico, es la administración quien decide entablar negociaciones sobre una cuestión concreta. En efecto, la legislación vigente sólo establece la obligación de negociar en lo relativo al preaviso de huelga en los servicios públicos, e incluso en ese caso no parece que la ley se aplique de manera sistemática. Además, los convenios firmados hasta la fecha carecen de valor jurídico intrínseco y sólo vinculan a sus partes desde el punto de vista moral y político. Para que los convenios se apliquen de manera eficaz, las autoridades públicas competentes deben tomar medidas complementarias, ya sea a través de un decreto, una orden ministerial o una decisión del ente territorial. Parece ser que, en la mayor parte de los casos, la administración toma las medidas necesarias para que se apliquen los convenios. Ahora bien, su ejecución se puede demorar. A pesar de esas limitaciones, la negociación colectiva ha prosperado en la administración pública. En 2006 se firmaron dos importantes protocolos para la función pública del Estado, uno sobre la mejora de las carreras y la evolución de la acción social, y otro sobre la formación profesional. Así, el desarrollo de la negociación colectiva en la administración pública ha provocado un desfase entre la legislación y la práctica. Por consiguiente, el Consejo de Estado ha tenido a bien recordar que los convenios suscritos entre los poderes públicos y los sindicatos no pueden entrañar la modificación de la situación jurídica de los empleados,

lo que significa que los sindicatos no pueden alegar la existencia del convenio en sus litigios con la administración. No obstante, se han registrado progresos en la función pública hospitalaria, donde la ley ya reconoce la negociación a escala local a través de un «proyecto social» negociado entre la dirección del establecimiento y las organizaciones sindicales representativas (Ley de Modernización Social de 17 de enero de 2002). Dicho proyecto social aborda entre otras cosas la formación, la mejora de las condiciones de trabajo, la gestión preventiva y prospectiva del empleo y las calificaciones y la homologación de la experiencia profesional.

373. En 2010 entró en vigor una nueva ley, la Ley de 5 de julio de 2010 sobre la Renovación del Diálogo Social, que comprende diversas disposiciones relativas a la administración pública. Este instrumento da seguimiento a los Acuerdos de Bercy, suscritos el 2 de junio de 2008 entre el Ministro de la Función Pública y seis de las ocho organizaciones sindicales representativas de la administración pública (CGT, CFDT, FSU, UNSA, Solidaires y CGC). Esta ley modifica la ley núm. 83-634 de 13 de julio de 1983 sobre los derechos y obligaciones de los funcionarios. La nueva ley de 2010 modifica las condiciones de representatividad y acceso a las elecciones de las organizaciones sindicales en las diversas funciones públicas. A tenor de esta ley, el acceso de los sindicatos a las elecciones sindicales ya no quedará supeditado a la presunción de representatividad, aunque los sindicatos deberán cumplir determinados criterios (estar constituidos desde hace al menos dos años y cumplir las condiciones de respeto de los valores republicanos y la independencia) para poder presentar candidatos. La ley insta la constitución de un Consejo Común de la Función Pública encargado de examinar los proyectos legislativos relativos a las tres grandes funciones públicas (estatal, territorial y hospitalaria). Otra novedad que introduce esta ley en lo relativo a la negociación colectiva propiamente dicha es el principio del acuerdo mayoritario: a partir de 2013, los convenios serán válidos si los suscriben sindicatos que representen a más del 50 por ciento de los votantes. Este dispositivo afectará a las principales instancias de concertación de la administración pública: comités técnicos (CT) y comisiones administrativas paritarias (CAP), comités consultivos nacionales (CCN), etc. Paralelamente, la ley amplía el alcance de la negociación en la administración pública a todos los ámbitos, sin limitarse únicamente a las cuestiones salariales, y precisa los criterios que determinan las condiciones para la validez de un convenio (número y grado de representatividad de las organizaciones firmantes, falta de oposición por parte de organizaciones que hayan obtenido la mayoría de los votos en las últimas elecciones sindicales, etc.). Esta ley se complementa con un decreto publicado en el *Boletín Oficial* de 17 de febrero de 2012 que da cumplimiento a la ley de 5 de julio de 2010, y por el que se modifica el ejercicio del derecho sindical en la función pública del Estado. Entre otras cosas, el decreto modifica las normas que regulan la representatividad de los sindicatos, las reuniones sindicales, y las facilidades horarias concedidas a las organizaciones sindicales. Ahora, la representatividad de las organizaciones sindicales se basa en los resultados de las elecciones a las comisiones técnicas. Se consideran representativas, por una parte, las organizaciones sindicales que dispongan de por lo menos un escaño en el comité técnico correspondiente en función del servicio o grupo de servicios de que se trate, y por otra, las organizaciones sindicales que cuenten por lo menos con un escaño en el comité técnico ministerial o en el comité técnico del establecimiento público al que pertenezcan. Se autoriza a las organizaciones sindicales representativas a que celebren reuniones informativas mensuales durante el horario de servicio. Todos los miembros del personal tienen derecho a participar en una de esas reuniones mensuales, hasta un máximo de una hora al mes. En caso de que los servicios se encuentren en lugares distintos, las reuniones se pueden reagrupar, hasta alcanzar una duración máxima de tres horas por trimestre por empleado. Además, todas las organizaciones sindicales que sean

candidatas a una elección con objeto de renovar la composición de una instancia de concertación podrán celebrar en las seis semanas anteriores a la fecha de la votación reuniones informativas extraordinarias cuya duración no podrá exceder de una hora por empleado público. El Ministerio define un cupo global de crédito de tiempo sindical sobre la base del número de electores inscritos en las listas para la elección del comité técnico ministerial. En lo que respecta a los establecimientos públicos que no están adscritos a un comité técnico ministerial o a las autoridades administrativas independientes, la cuota se calcula en función del número de electores inscritos en las listas para la elección del comité técnico del establecimiento o del comité técnico de la autoridad administrativa independiente. Esta cuota de crédito de tiempo sindical se atribuye en un 50 por ciento a los sindicatos representados en el comité técnico correspondiente, y en un 50 por ciento a todos los sindicatos que hayan presentado su candidatura a dicho comité, proporcionalmente al número de votos obtenidos. Los sindicatos pueden utilizar esa cuota anual de crédito de tiempo sindical en forma de licencia sindical o de autorizaciones especiales. El decreto entró en vigor el 1.º de marzo de 2012 y se aplica a los ministerios, los establecimientos públicos administrativos y las autoridades administrativas independientes que hayan elegido a un nuevo comité técnico en 2011. En los Ministerios de Educación y Agricultura entrará en vigor el 1.º de septiembre de 2012. En los demás casos, se aplicará a partir de la próxima renovación del comité técnico. El Consejo Común de la Función Pública se instituyó en virtud del decreto núm. 2012-148 de 30 de enero de 2012, que se complementa con el decreto de nombramiento de 19 de marzo de 2012 y el decreto de 31 de enero de 2012 por el que se regula la composición del Consejo. El colegio de representantes de las organizaciones sindicales se compone de nueve miembros de la CGT, seis miembros de la CFDT, seis miembros de FO, tres miembros de la UNSA, dos miembros de la FSU, dos miembros de Solidaires, y un miembro de cada una de las siguientes organizaciones: CFTC, CGC, FAFPT y SNCH/SMPS. Se trata del órgano consultivo al que se remiten todas las cuestiones de ámbito general que son comunes a las tres funciones públicas. Dicho órgano se encarga de examinar los proyectos de ley o de orden y, cuando así lo dispone una ley o reglamento, los proyectos de decreto comunes a las tres funciones públicas, salvo los textos específicos a cada administración. Cuando tiene carácter obligatorio, la consulta al Consejo Común de la Función Pública sustituye a la de los consejos superiores de la función pública del Estado, la función pública territorial y la función pública hospitalaria. El Consejo Común de la Función Pública está presidido por el Ministro de la Función Pública o su representante. Se compone de representantes de las organizaciones sindicales de funcionarios designados por ellas (el número de representantes de cada organización sindical es proporcional al número de votos obtenido por cada una de ellas en las últimas elecciones para la designación de los miembros de los comités técnicos en las tres funciones públicas y de los órganos consultivos que garantizan la representación del personal en virtud de lo dispuesto en la legislación vigente); representantes de las administraciones y empleadores del Estado y sus establecimientos públicos; representantes de los empleadores públicos territoriales, entre los que se encuentra el Presidente del Consejo Superior de la Función Pública Territorial, designados por los representantes de los municipios, los departamentos y las regiones; y representantes de los empleadores públicos hospitalarios designados por las organizaciones más representativas de los establecimientos de la función pública hospitalaria.

374. *Empresas públicas en Francia.* La situación es otra en las empresas públicas, donde desde 1982 la ley autoriza la celebración de convenios o acuerdos de empresa a fin de completar las cláusulas estatutarias o definir sus modalidades de aplicación. Esto se ha confirmado en los casos de empresas cuyo estatuto ha sido modificado y que

prevén la negociación con las organizaciones sindicales, por ejemplo en France Télécom o en la Poste (servicio de correos francés). No obstante, el Consejo de Estado confirmó que, en lo que atañe al personal funcionario, esos acuerdos no pueden modificar las normas estatutarias a las que están sujetos ²⁴⁶. Respecto de las categorías de personal no sometidas a un estatuto legislativo o reglamentario específico, se pueden determinar las condiciones de empleo y trabajo, así como las garantías sociales, a través de convenios y acuerdos colectivos laborales con arreglo a las condiciones establecidas en el Código del Trabajo. Además, el empleador deberá entablar con las organizaciones sindicales representativas en la empresa una negociación relativa a las modalidades del ejercicio del derecho sindical (tiempo para participar en las reuniones sindicales, condiciones relativas a la dispensa de la exigibilidad de los dirigentes sindicales en régimen de dedicación plena, condiciones y limitaciones para prestaciones profesionales de los responsables sindicales a tiempo completo, recaudación de las cuotas sindicales). Asimismo, en el sector eléctrico y gasístico, a fin de complementar las cláusulas estatutarias, se pueden celebrar acuerdos en los que se prevean condiciones más favorables para los asalariados o determinar sus modalidades de aplicación dentro de los límites fijados por el Estatuto Nacional del Personal. En esos casos, se aplican las normas establecidas por el Código del Trabajo en relación con los convenios y acuerdos colectivos de trabajo. En los organismos públicos y de la seguridad social, antes de tomar cualquier decisión deberán comunicarse las medidas relativas a los elementos de remuneración del personal al ministro competente, quien las someterá al dictamen de la Comisión Interministerial de Auditoría de Salarios del sector público, presidida por el Ministro de Finanzas. Además de las actualizaciones salariales anuales, la Comisión examina los proyectos de instrumentos convencionales y estatutarios sobre las normas permanentes relativas a la remuneración del personal (artículo 6 del decreto núm. 53-707 de 9 de agosto de 1953). La Comisión no controla todo el sector público, sino únicamente 94 organismos con más de diez trabajadores, entre los que figuran la Poste (servicio de correos), la SNCF (sociedad nacional de ferrocarriles), la RATP (empresa pública autónoma de transportes de París), el Banco de Francia, la Seguridad Social, Electricité de France y Gaz de France (empresas públicas de electricidad y gas), que son los entes que emplean a un mayor número de trabajadores.

375. *Japón. Administración pública.* El Comité toma nota en primer lugar de que varios proyectos de ley que prevén derechos laborales fundamentales para el servicio público, incluido el derecho de concluir acuerdos colectivos, han sido sometidos a la «Dieta» (el Parlamento). La Comisión observa que en el actual sistema la negociación colectiva está contemplada actualmente en el artículo 5 de la Ley de la Administración Pública Nacional y el artículo 55 de la Ley de la Administración Pública Local. Ahora bien, la principal confederación sindical del país, JTUC-RENGO, ha puesto en entredicho el uso del término «negociación» porque considera que se trata de un sistema de consulta y no de un verdadero sistema de negociación, habida cuenta de que las organizaciones no tienen derecho a celebrar convenios colectivos. Con motivo del estatuto especial de los funcionarios y de la índole pública de las funciones que desempeñan, y a efectos de velar por el interés común de toda la población, los sueldos, las horas de trabajo y demás condiciones laborales de los funcionarios nacionales del sector no productivo son competencia de la Dieta, en virtud de los poderes que le han sido atribuidos en materia legislativa y presupuestaria. El sistema nacional descansa en un organismo, la Autoridad Nacional del Personal, que es un ente independiente y neutral establecido con objeto de compensar las restricciones que pesan sobre los

²⁴⁶ Conseil d'Etat: arrêt du 8 février 1999, Association syndicale des cadres supérieurs et ingénieurs aux télécommunications. Fédération syndicale SUD des PTT.

derechos fundamentales al trabajo de los funcionarios públicos. La Autoridad Nacional del Personal lleva a cabo estudios comparativos de las remuneraciones en los sectores público y privado, y consulta a las organizaciones de funcionarios antes de presentar al Gobierno sus recomendaciones sobre la revisión salarial y demás condiciones de trabajo de los funcionarios. Este sistema no impide que se celebren encuentros directos entre los sindicatos y el Gobierno. Dichas recomendaciones pueden ir más allá de las medidas anuales relativas a las remuneraciones y las condiciones de trabajo. En 2005, la Autoridad propuso una reforma radical del sistema de remuneraciones, entre otras cosas mediante la priorización de las tareas y responsabilidades del funcionario en función de la antigüedad y el desempeño de cada empleado, y la toma en consideración de los salarios del sector privado a escala local. A este respecto, el Gobierno también ha decidido hacer suyas todas las recomendaciones formuladas por la Autoridad. Cabe señalar que, incluso si no están registradas, las organizaciones de funcionarios pueden participar en el proceso de negociación colectiva. El Consejo Consultivo sobre el Sistema de Personal de la Administración Pública indicó en su informe de 1973 que, cuando una organización de funcionarios que no está registrada solicite a las autoridades que se entable una negociación, éstas no podrán rechazar esa solicitud si no existen motivos fundados para ello. Los funcionarios del sector productivo tienen derecho a negociar colectivamente con miras a celebrar convenios colectivos. En el ámbito local, los salarios y las condiciones de trabajo de los funcionarios están sujetos a la facultad presupuestaria de las asambleas locales. Las administraciones locales deberán adoptar las medidas necesarias para que los salarios y demás condiciones de trabajo sean conformes a las circunstancias sociales vigentes, y para que los salarios se determinen teniendo en cuenta el costo de la vida, así como la remuneración y las condiciones de trabajo de los funcionarios públicos nacionales y de otros organismos públicos locales y de los trabajadores del sector privado. En el ámbito local, existen comisiones de personal locales, independientes y neutrales que desempeñan las mismas funciones que la Autoridad Nacional del Personal en el plano nacional. Con anterioridad a la revisión salarial que depende de la orden emitida por la asamblea local, estas comisiones formulan recomendaciones con objeto de que los baremos salariales sean conformes a las circunstancias sociales vigentes. Los sindicatos que representan a los empleados administrativos y al personal de las oficinas pueden negociar las condiciones de trabajo fundamentales, que constarán en un acuerdo escrito. Sin embargo, esos acuerdos no son vinculantes porque no tienen reconocimiento legal. Además, el alcance de la negociación colectiva es limitado, dado que excluye cuestiones relativas a la administración y la gestión, aunque sí son negociables las condiciones de trabajo que podrían verse afectadas por las medidas tomadas en materia de administración o de gestión. Desde 1997, se comprueba que cada vez más acuerdos se incumplen o se aplican parcialmente a causa de la decisión de las autoridades locales de no tenerlos en cuenta con motivo de las circunstancias económicas y sociales o de las dificultades presupuestarias. El Tribunal Supremo ha considerado que, aunque las revisiones salariales no se ajusten a las recomendaciones de la comisión de personal competente, esto no debe interpretarse en el sentido de que la comisión del personal no cumpla con sus funciones de compensación en el caso de que esta situación obedezca a razones inevitables vinculadas con las dificultades presupuestarias.

376. *Empresas públicas del Japón.* Se garantiza el derecho de negociación colectiva a los empleados de las empresas públicas nacionales y a los asalariados de las instituciones administrativas independientes, incluido el derecho a celebrar convenios colectivos. A tenor del artículo 8 de la Ley sobre las Relaciones de Trabajo en las Empresas Públicas, entre las cuestiones que pueden ser objeto de negociación colectiva se encuentran: 1) los salarios, las horas de trabajo, los períodos de descanso, las vacaciones; 2) los ascensos, la

movilidad profesional, los despidos, la antigüedad y las medidas disciplinarias; 3) la salud y la seguridad, los accidentes de trabajo; 4) las demás condiciones de trabajo. Se excluyen del ámbito de la negociación colectiva los problemas relativos a la administración y gestión de las empresas públicas. A raíz de la privatización del servicio de correos, el 60 por ciento de los trabajadores de la función pública nacional obtuvieron el derecho de celebrar convenios colectivos en 2001. En el sector de la salud, el Ministerio, en sus reuniones con los directores de las instituciones, ha dado instrucciones con miras a promover la negociación colectiva, de conformidad con la legislación y las «modalidades de negociación» pactadas con el Sindicato de Trabajadores del Sector Hospitalario Nacional. El 1.º de abril de 2004, los hospitales nacionales y los sanatorios (154 establecimientos con más de 40 000 trabajadores), con excepción de los centros médicos muy especializados, pasaron a ser instituciones administrativas independientes específicas y a regirse por la Ley sobre las Relaciones de Trabajo aplicable a ese sector. En virtud de la Ley sobre las Reglas Generales de las Instituciones Administrativas Independientes Específicas, cada establecimiento determinará la remuneración, las horas de trabajo y las demás condiciones de trabajo.

377. *Nueva Zelanda.* La Ley sobre las Relaciones de Trabajo, adoptada en 2000, tiene por objeto equilibrar las relaciones laborales a través del aumento de la confianza entre los empleadores y los trabajadores, la instauración de procedimientos de negociación colectiva en los que los trabajadores eligen al sindicato que les representa y la posibilidad de que los empleados negocien de manera individual su salario y condiciones de empleo cuando decidan no adherirse a ningún sindicato. La negociación se basa en el principio de la buena fe (artículos 32 y 33 de la Ley sobre las Relaciones de Trabajo). Se aplica a todos los interlocutores (sindicatos, empleadores y trabajadores) y entraña diversas consecuencias, como la necesidad de que las partes se reúnan a intervalos periódicos y responsan a las propuestas formuladas por la otra parte. En cambio, las partes no están obligadas a alcanzar un acuerdo. En los convenios colectivos pueden participar uno o varios empleadores. Por ejemplo, en el sector de la salud se ha adoptado un enfoque de convenios colectivos con varios empleadores en el ámbito regional, una modalidad de negociación que la Asociación del Sector Público (PSA) quisiera promover en otros sectores, como la educación, el transporte y la justicia. Con la introducción de la alianza para la calidad y el acuerdo firmado al efecto entre las autoridades competentes y la PSA, los convenios colectivos tradicionales, que se limitaban a regular las condiciones de trabajo y las condiciones salariales, revisten ahora un nuevo modelo que se integra en una perspectiva más amplia encaminada a optimizar el trabajo, la gestión y los resultados y servicios prestados a la ciudadanía. Ahora bien, la PSA lamenta que, a pesar de este cambio, muchos empleadores de la función pública no aceptan negociar cuestiones salariales, tanto a nivel cuantitativo como en lo relativo a la determinación de los sistemas de remuneración. A este respecto, pide que se dé a la función pública propiamente dicha el mismo trato que a las demás partes del sector público, como la salud o la educación, donde hay libertad para negociar estas cuestiones. En la práctica, según los datos proporcionados por la Comisión de la Administración Pública²⁴⁷, apenas ha habido cambios en cuanto al alcance de la negociación colectiva en la función pública durante los cinco años siguientes a la adopción de la Ley sobre las Relaciones de Trabajo. En 2000, los convenios colectivos se aplicaban al 48 por ciento de los empleados de la función pública, 9,4 por ciento de los funcionarios dependían de convenios colectivos vencidos y 42,6 por ciento estaban sujetos a contratos individuales. En junio de 2005, estas cifras ascendían, respectivamente, a 49,6 y 45 por ciento. Hubo

²⁴⁷ State Services Commission: *Yearly Human Resources Capability Survey of Public Service Departments and Selected State Organisations*, junio de 2000, junio de 2005 y junio de 2006.

que esperar a 2006 para que se diera un aumento significativo de la negociación colectiva del 56 por ciento.

378. *Filipinas*. El derecho de negociación colectiva, que está reconocido en la Constitución (art. XIII, sección 3), también se aplica a la función pública. Ahora bien, está sujeto a diversas restricciones, en particular las vinculadas a la facultad legislativa y presupuestaria del Estado. Cuando se registra a un sindicato, éste puede iniciar un procedimiento de acreditación ante la Comisión de la Función Pública. Si cuenta con el apoyo mayoritario de los empleados de la unidad en la que opera dicho sindicato, la acreditación le otorgará la condición de agente exclusivo de negociación en relación con las condiciones de trabajo que no están reguladas por ley. Para obtener esa acreditación, el sindicato deberá presentar una resolución firmada por la mayoría de los empleados de la unidad en la que expresen su apoyo a la acreditación, así como un certificado de la Oficina de Relaciones de Trabajo en el que conste que la organización solicitante es la única organización registrada y que ningún otro sindicato ha cursado una solicitud de registro. Cuando haya más de una organización registrada en una unidad determinada y ambas reivindiquen la mayoría, cualquiera de las organizaciones interesadas o la dirección puede solicitar un voto de certificación ante la Oficina de Relaciones de Trabajo. La condición de sindicato acreditado se puede impugnar transcurrido un año desde la acreditación si el sindicato ya no cuenta con el apoyo mayoritario de los empleados o si no ha presentado a la dirección una propuesta de convenio colectivo que haya dado lugar a la firma de un convenio en los dos años siguientes a la acreditación. La dirección y el sindicato acreditado pueden negociar y pactar las condiciones de empleo en el marco de un convenio colectivo con una vigencia de tres años, siempre que dichas condiciones no estén reguladas por ley. Entre las cuestiones que pueden ser objeto de negociación se encuentran la programación de las vacaciones, el trabajo asignado a las mujeres embarazadas, la protección y la seguridad en el trabajo, las facilidades para las personas con discapacidad, los servicios de atención médica de urgencia, las visitas médicas, o las actividades deportivas, culturales y recreativas. En cambio, no se pueden negociar cuestiones que requieran el desembolso de fondos y aquellas que afecten al ejercicio de las prerrogativas de la dirección, como los salarios y otras prestaciones, las pensiones, los gastos de misión y los nombramientos, los ascensos, la movilidad, la reclasificación y las sanciones disciplinarias. Una vez negociado, el convenio colectivo se somete a la ratificación de los miembros del personal interesados y debe ser aprobado por la mayoría de los trabajadores. Por último, se inscribe en el registro de la Comisión de la Función Pública, que otorga un certificado de registro del convenio.

379. *Senegal*. El 22 de noviembre de 2002 se adoptó la Carta Nacional sobre el Diálogo Social, que tiene una duración máxima de cinco años y se aplica tanto al sector público y parapúblico como al sector privado. A ella están sujetos los empleadores, en virtud del Código del Trabajo y del Estatuto General de la Función Pública. Esta Carta, firmada por representantes del Estado, de las organizaciones de empleadores y de los sindicatos, tiene por objeto fortalecer los mecanismos del diálogo social (negociación colectiva, conciliación y consultas bipartitas o tripartitas) a fin de que las negociaciones se lleven a cabo con la plena participación del Estado, ya sea en calidad de empleador o de garante del interés general. La Carta también establece un marco permanente para el diálogo social, constituido en el Comité Nacional del Diálogo Social. A raíz del establecimiento de ese Comité, se han podido firmar protocolos de acuerdo entre el Gobierno y los sindicatos, en particular en el sector de la enseñanza, con el Protocolo de 23 de septiembre de 2009 relativo a la concesión de un subsidio de investigación y documentación sin contrapartida horaria, el aumento del importe del subsidio a la vivienda de 40 000 a 60 000 francos CFA y el incremento del subsidio especial a los

trabajadores contractuales (de 15 000 a 35 000 francos CFA). En el sector de la salud, el Gobierno y los sindicatos celebraron un protocolo de acuerdo el 2 de mayo de 2007, en particular en lo relativo al pago de salarios por un importe global de 2.000 millones de francos CFA y a la integración de personal. Aunque esto ha supuesto un avance en materia de negociación colectiva en el sector público, sigue habiendo limitaciones importantes habida cuenta de las facultades que ostentan el Consejo de Ministros y el Parlamento en lo relativo a la determinación salarial (como es el establecimiento del valor del punto índice).

* * *

380. La Comisión espera que estos ejemplos, al igual que los demás ejemplos de legislación y de sistemas nacionales de negociación, mencionados en este Estudio General, pueden resultar útiles a los mandantes de la OIT en el momento de establecer políticas o legislaciones en materia de diálogo social, negociación colectiva y mecanismos de resolución de conflictos.

XV. Período de vigencia de los convenios colectivos

Recomendación sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978 (núm. 159)

3. Cuando se concluyan acuerdos entre la autoridad pública y una organización de empleados públicos, de conformidad con el párrafo 2, subpárrafo 1), de la presente Recomendación, normalmente debería especificarse su período de vigencia o el procedimiento para su terminación, renovación o revisión, o ambas cosas.

381. En el párrafo 3 de la Recomendación núm. 159 se preconiza que los convenios colectivos concertados en el marco de la administración pública deberían especificar normalmente su período de vigencia y los procedimientos para renovarlos o revisarlos. La Comisión observa que habitualmente los acuerdos colectivos, tanto del sector público como del sector privado, prevén un período determinado de aplicación y/o la manera en que puede ponerse fin al mismo. Corresponde a las partes precisar este período. A menudo, la legislación establece reglas relativas a la duración máxima de los convenios colectivos, con inclusión de reglas sobre su aplicabilidad (o inaplicabilidad) tras la expiración de sus períodos de vigencia. La importancia de contar con reglas claras sobre la extensión eventual de la vigencia de los convenios después del período establecido en el propio convenio es patente en situaciones particulares en las que, por ejemplo, un convenio colectivo ha sido renovado automáticamente durante decenios; a veces, esos convenios colectivos establecen la indexación de los salarios en función del costo de la vida y otras cláusulas económicas muy ventajosas.

382. Las legislaciones nacionales ofrecen soluciones muy variadas en materia de prórroga de los acuerdos colectivos. En ciertos países los acuerdos colectivos tienen una duración indeterminada y pueden ser denunciados a solicitud de una o ambas partes, lo cual resulta en la expiración automática del acuerdo y requiere, por consiguiente, la celebración de una nueva negociación. En otros países, la legislación prevé que los acuerdos colectivos se prorrogan una vez y por el mismo período de tiempo si las partes no se ponen de acuerdo para renovarlo. En ciertas legislaciones se prevé, en caso de desacuerdo, que el acuerdo se prorroga automáticamente y se debe seguir aplicando²⁴⁸ (en España, sin embargo, la prórroga automática se produce con excepción de las cláusulas relativas a la remuneración, que quedan suspendidas, ya que el objetivo de la legislación consiste en encontrar un compromiso razonable entre la necesidad de garantizar los derechos de los trabajadores y la necesidad de incentivar la renovación de los acuerdos congelando los salarios).

383. La Comisión desea recordar que, por lo que se refiere al período de vigencia de los acuerdos colectivos, los Convenios núms. 151 y 154 privilegian las reglas establecidas por las partes en la negociación. En la práctica, las legislaciones de los Estados Miembros prevén en muchos casos un período máximo de vigencia, por ejemplo, de dos, tres o cuatro años, y los órganos de control de la OIT lo aceptan. Si la recomendación insiste en la necesidad de contar con reglas precisas sobre la duración de los acuerdos colectivos, esto se debe a que una de las funciones de la negociación colectiva consiste en adaptar, por un lado, las reglas establecidas entre las partes a la evolución de la situación y de las necesidades relacionadas con las empresas y su situación económica y, por otro, las demandas de las organizaciones sindicales. Sin embargo, ni los Convenios núms. 151 y 154, ni la Recomendación núm. 159 contienen reglas contrarias a la

²⁴⁸ Véase *Grecia* – CEACR, observaciones, 2011 y 2012; *Uruguay* – CEACR, observación, 2012.

prórroga automática de los convenios colectivos al vencimiento de la fecha de expiración; esta Recomendación preconiza simplemente la utilización de reglas precisas, adoptadas ya sea por vía legislativa, por medio de acuerdos colectivos o de la jurisprudencia, para prorrogar o revisar los acuerdos colectivos.

384. Por último, además de subrayar la importancia de que las partes compartan, en la medida de lo posible, las reglas de la negociación colectiva, conviene recordar que la cuestión de la duración de los acuerdos colectivos y de su eventual prórroga automática puede plantear problemas respecto de los principios de la libertad sindical, en particular cuando la organización signataria no es la más representativa o deja de serlo. Potencialmente, un convenio colectivo de muy larga duración entraña el riesgo, como lo señala el Comité de Libertad Sindical ²⁴⁹, de que un sindicato cuya representatividad apenas alcance el mínimo exigido se vea tentado a consolidar su posición aceptando un acuerdo colectivo de larga duración en detrimento de los verdaderos intereses de los trabajadores.

²⁴⁹ Comité de Libertad Sindical, *Recopilación*, 2006, *op. cit.*, párr. 1048.

XVI. Fomento de la negociación colectiva

Convenio sobre la negociación colectiva, 1981 (núm. 154)

Artículo 5

1. Se deberán adoptar medidas adecuadas a las condiciones nacionales para fomentar la negociación colectiva.

2. Las medidas a que se refiere el párrafo 1 de este artículo deberán tener por objeto que:

- a) la negociación colectiva sea posibilitada a todos los empleadores y a todas las categorías de trabajadores de las ramas de actividad a que se aplique el presente Convenio;
- b) la negociación colectiva sea progresivamente extendida a todas las materias a que se refieren los apartados a), b) y c) del artículo 2 del presente Convenio;
- c) sea fomentado el establecimiento de reglas de procedimiento convenidas entre las organizaciones de los empleadores y las organizaciones de los trabajadores;
- d) la negociación colectiva no resulte obstaculizada por la inexistencia de reglas que rijan su desarrollo o la insuficiencia o el carácter impropio de tales reglas;
- e) los órganos y procedimientos de solución de los conflictos laborales estén concebidos de tal manera que contribuyan a fomentar la negociación colectiva.

Artículo 6

Las disposiciones del presente Convenio no obstaculizarán el funcionamiento de sistemas de relaciones de trabajo en los que la negociación colectiva tenga lugar en el marco de mecanismos o de instituciones de conciliación o de arbitraje, o de ambos a la vez, en los que participen voluntariamente las partes en la negociación colectiva.

Recomendación sobre la negociación colectiva, 1981 (núm. 163)

2. Siempre que resulte necesario, se deberían adoptar medidas adecuadas a las condiciones nacionales para facilitar el establecimiento y expansión, con carácter voluntario, de organizaciones libres, independientes y representativas de empleadores y de trabajadores.

3. En la medida en que resulte apropiado y necesario, se deberían adoptar medidas adecuadas a las condiciones nacionales para que: a) las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores sean reconocidas a los efectos de la negociación colectiva; b) en los países en que las autoridades competentes apliquen procedimientos de reconocimiento a efectos de determinar las organizaciones a las que ha de atribuirse el derecho de negociación colectiva, dicha determinación se base en criterios objetivos y previamente definidos, respecto del carácter representativo de esas organizaciones, establecidos en consulta con las organizaciones representativas de los empleadores y de los trabajadores.

4. 1) En caso necesario, se deberían adoptar medidas adecuadas a las condiciones nacionales para que la negociación colectiva pueda desarrollarse en cualquier nivel, y en particular a nivel del establecimiento, de la empresa, de la rama de actividad, de la industria y a nivel regional o nacional.

2) En los países en que la negociación colectiva se desarrolle en varios niveles, las partes negociadoras deberían velar por que exista coordinación entre ellos.

5. 1) Las partes en la negociación colectiva deberían adoptar medidas para que sus negociadores, en todos los niveles, tengan la oportunidad de recibir una formación adecuada.

2) A petición de las organizaciones interesadas, las autoridades públicas deberían poder prestar asistencia respecto de tal formación a las organizaciones de empleadores y de trabajadores que lo soliciten.

3) El contenido y la supervisión de los programas de dicha formación deberían ser establecidos por la organización apropiada de empleadores o de trabajadores interesada.

4) Esta formación debería impartirse sin perjuicio del derecho de las organizaciones de empleadores y de trabajadores de designar a sus propios representantes a los fines de la negociación colectiva.

6. Las partes en la negociación colectiva deberían conferir a sus negociadores respectivos el mandato necesario para conducir y concluir las negociaciones a reserva de cualquier disposición relativa a consultas en el seno de sus respectivas organizaciones.

7. 1) En caso necesario, deberían adoptarse medidas adecuadas a las condiciones nacionales para que las partes dispongan de las informaciones necesarias para poder negociar con conocimiento de causa.

2) Con este objeto:

- a) a petición de las organizaciones de trabajadores, los empleadores -- públicos y privados -- deberían proporcionar las informaciones acerca de la situación económica y social de la unidad de negociación y de la empresa en su conjunto que sean necesarias para negociar con conocimiento de causa; si la divulgación de ciertas de esas informaciones pudiese perjudicar a la empresa, su comunicación debería estar sujeta al compromiso de mantener su carácter confidencial en la medida en que esto sea necesario; las informaciones que puedan proporcionarse deberían ser determinadas por acuerdo entre las partes en la negociación colectiva;
- b) las autoridades públicas deberían proporcionar las informaciones necesarias sobre la situación económica y social global del país y de la rama de actividad en cuestión, en la medida en que la difusión de tales informaciones no resulte perjudicial para los intereses nacionales.

8. En caso necesario, se deberían adoptar medidas adecuadas a las condiciones nacionales para que los procedimientos de solución de los conflictos del trabajo ayuden a las partes a encontrar por sí mismas una solución al conflicto que las oponga, independientemente de que se trate de conflictos sobrevenidos durante la conclusión de los acuerdos, de conflictos respecto a la interpretación o de la aplicación de los acuerdos, o de los conflictos a que se refiere la Recomendación sobre el examen de las reclamaciones, 1967.

Consulta previa relativa a las medidas que deben adoptarse para fomentar la negociación colectiva

Convenio sobre la negociación colectiva, 1981 (núm. 154)

Artículo 7

Las medidas adoptadas por las autoridades públicas para estimular y fomentar el desarrollo de la negociación colectiva deberán ser objeto de consultas previas y, cuando sea posible, de acuerdos entre las autoridades públicas y las organizaciones de empleadores y de trabajadores.

385. En el Convenio núm. 154 se insiste en la obligación formal de consultar a las organizaciones de empleadores y de trabajadores acerca de las medidas destinadas a fomentar la negociación colectiva. La Comisión considera que no se trata solamente de medidas tendentes a modificar las normas nacionales — ya sean legislativas o de otra índole — en materia de negociación colectiva, sino también de las medidas de otra naturaleza, como por ejemplo las mencionadas en el artículo 5 del Convenio núm. 154 y en los párrafos 2 a 7 de la Recomendación núm. 163 (algunas de esas medidas ya se han tratado en capítulos anteriores, mientras que otras se abordarán en los párrafos siguientes). La importancia de esa obligación viene acentuada por el objetivo de alcanzar, *cundo sea posible*, acuerdos entre las autoridades públicas y las organizaciones de empleadores y de trabajadores (artículo 7 del Convenio núm. 154). La Comisión considera que también se puede promover la negociación colectiva mediante la

celebración de consultas francas y completas de manera periódica con las organizaciones de empleadores y de trabajadores interesadas acerca de la evaluación y la revisión eventual del sistema de negociación colectiva — respetando el principio de autonomía de las partes y a la luz de la incidencia que dicha revisión podría tener a largo plazo en el nivel de vida de los trabajadores ²⁵⁰ — tomando en consideración la necesidad de garantizar que las reglas del sistema sean duraderas, lo cual implica un grado de aceptación amplio de los interlocutores. Por otra parte, cuando un gobierno pretende modificar estructuras de negociación en las que participa directa o indirectamente como empleador (como ocurre en la administración pública), el Comité de Libertad Sindical ha estimado que «es particularmente importante seguir un procedimiento de consulta adecuado por el que todos los objetivos que se consideren como de interés nacional general puedan ser examinados por todas las partes interesadas, de conformidad con los principios establecidos en la Recomendación sobre la consulta (ramas de actividad económica y ámbito nacional), 1960 (núm. 113)» ²⁵¹. La necesidad de realizar consultas de buena fe y en las que las partes dispongan de toda la información necesaria también está justificada «antes de introducir la ley por la cual el gobierno se propone modificar las estructuras de negociación en las cuales participa efectivamente o indirectamente como empleador» ²⁵². Esas consultas realizadas en profundidad son importantes para garantizar que los principios y reglas esenciales del sistema de relaciones laborales de cada país cuenten con la adhesión de las organizaciones de trabajadores y de empleadores más representativas y puedan ser así reglas estables y duraderas, que estén a salvo de las orientaciones que adopten los gobiernos sucesivos.

386. *Medidas de fomento de la negociación colectiva.* En el artículo 5 del Convenio núm. 154 se enumeran las medidas y los objetivos que permiten promover la negociación colectiva, y se indica que deben adaptarse a las circunstancias nacionales y potenciar: 1) la negociación colectiva para todos los trabajadores y empleadores a que se aplique el Convenio; 2) la extensión progresiva de la negociación a todas las materias referidas en el Convenio (condiciones de empleo, relaciones entre las partes, etc.); 3) el establecimiento de reglas de procedimiento adecuadas y convenidas entre las organizaciones de empleadores y de trabajadores, y 4) la concepción de órganos y procedimientos de solución de los conflictos laborales de manera que contribuyan a fomentar la negociación colectiva. La Comisión desea señalar que la primera de estas medidas consiste en promover la libertad sindical, es decir, la libre constitución de organizaciones de empleadores y de trabajadores en los Estados Miembros. En la Recomendación núm. 163 se propone en este sentido una serie de medidas destinadas a facilitar la constitución y el desarrollo, sobre una base voluntaria, de organizaciones libres, independientes y representativas de los empleadores y de los trabajadores. Se proponen asimismo otros medios para facilitar, promover o hacer posible la negociación colectiva, y en particular medidas: *a)* que permitan establecer procedimientos para el reconocimiento de las organizaciones más representativas; *b)* que permitan que la negociación colectiva pueda desarrollarse en cualquier nivel; *c)* que permitan que los negociadores reciban una formación adecuada y que las partes en la negociación dispongan de las informaciones necesarias para negociar con conocimiento de causa (por ejemplo, informaciones acerca de la situación económica de la empresa, con la condición de que se garantice de manera razonable la objetividad y confidencialidad de las informaciones económicas), y *d)* que, atendiendo a las condiciones nacionales, permitan que los procedimientos para la solución

²⁵⁰ Grecia – CEACR, observación, 2011.

²⁵¹ Comité de Libertad Sindical, *Recopilación*, 2006, *op. cit.*, párr. 1086, y *Recopilación*, 1996, *op. cit.*, párr. 856.

²⁵² Comité de Libertad Sindical, *Recopilación*, 1996, *op. cit.*, párr. 857.

de conflictos del trabajo ayuden a las partes a encontrar por sí mismas una solución al conflicto que las oponga ²⁵³. Las cuestiones mencionadas en los puntos *a)*, *b)* y *d)* se tratan en otros capítulos del presente Estudio General.

387. *Otras medidas.* Según la Comisión, las medidas destinadas a fomentar la negociación colectiva con miras a alcanzar los objetivos mencionados en el Convenio núm. 154 y en la Recomendación núm. 163 son muy variadas y dependen de las circunstancias nacionales y de cada sistema de relaciones laborales. La Comisión desea destacar algunas medidas mencionadas en diferentes legislaciones nacionales o que han sido promovidas en la práctica que podrían resultar de utilidad:

- conocimiento y difusión de la legislación y de la jurisprudencia nacionales en materia de negociación colectiva y de derechos sindicales, y conocimiento de otras legislaciones cuyo funcionamiento satisfactorio pudiera ser fuente de inspiración para mejorar la legislación nacional;
- conocimiento y difusión de los convenios y recomendaciones de la OIT en materia de negociación colectiva y de los valores esenciales de la Organización, y conocimiento de los principios de los órganos de control de la Organización;
- conocimiento y difusión de experiencias y prácticas de negociación colectiva, ya sean éstas buenas o malas, en el país considerado y en otros países;
- conocimiento y difusión de las técnicas de negociación y de los derechos y responsabilidades de las partes;
- conocimiento y difusión de las estructuras sindicales y patronales existentes en los distintos países;
- conocimiento del medio de trabajo y del funcionamiento de la negociación colectiva, principalmente gracias a la elaboración de estadísticas del trabajo en todo lo relativo a la negociación colectiva (trabajadores cubiertos, contenido, sector, etc.) y por conducto de estudios y de investigaciones;
- evaluación tripartita periódica del funcionamiento del sistema de negociación colectiva;
- organización de seminarios o actividades de intercambio entre organizaciones sindicales y organizaciones de empleadores acerca de los problemas sociales y económicos de actualidad que se plantearán a medio y a largo plazo;
- creación de órganos nacionales tripartitos y de mecanismos de solución de conflictos;
- de ser preciso, fortalecimiento de los órganos competentes para la aplicación de la legislación del trabajo;
- creación de escuelas de formación sindical y de foros de discusión sobre cuestiones que revistan un interés común para las partes en la negociación;
- conocimiento de las respuestas dadas en diversos países a las situaciones de crisis económica y esfuerzo de adaptación de la negociación colectiva a los cambios que se registran en el entorno laboral y en las unidades de negociación, y
- recurso a las actividades de formación de la OIT.

²⁵³ Estudio General de 1994, párrs. 241, 242 y 247.

388. La Comisión toma nota de que en algunos países, como el *Canadá*, las partes tienen la posibilidad de recurrir a la *mediación preventiva* que viene garantizada por los buenos oficios de un tercero independiente de las partes. Mucho antes de entablarse la negociación colectiva, el mediador procura identificar los verdaderos problemas que pueden presentarse, facilitar los contactos y la comunicación entre las partes, poner a disposición de éstas informaciones sobre experiencias pertinentes, estudios y estadísticas según las necesidades del momento, y ayudarlas a analizar todas esas informaciones. Además, la Comisión recuerda que el fomento de la negociación colectiva presupone que también los interlocutores sociales aborden el problema de las prácticas abusivas en materia de negociación colectiva — como la mala fe notoria, los retrasos injustificados en la negociación, o el incumplimiento de los acuerdos concluidos ²⁵⁴.

389. Por otra parte, la Comisión recuerda que los procedimientos de *solución de los conflictos* mencionados en el artículo 8 del Convenio núm. 151 *pueden ayudar a superar dificultades en el proceso de negociación colectiva* (véase el capítulo siguiente). El Comité de Libertad Sindical estimó que, si bien ciertas reglas y prácticas pueden facilitar el desarrollo de la negociación colectiva y contribuir a promoverla, todas las legislaciones por las que se instituyen organismos y procedimientos de mediación y conciliación destinados a facilitar la negociación entre los interlocutores sociales deben salvaguardar la autonomía de las partes ²⁵⁵.

390. Sobre este particular, ciertas reglamentaciones nacionales contemplan la cuestión del fomento de la negociación colectiva vinculándola principalmente a los medios de solución de conflictos. Acaso pueda encontrarse un ejemplo interesante en los *Estados Unidos*, donde, en virtud del Título 5 del Código de Reglamentación Federal (*Code of Federal Regulation – CFR*), se prestan, a modo de mecanismos alternativos de solución de conflictos (*Alternative Dispute Resolution – ADR*), los servicios siguientes.

Estados Unidos – Alternative Dispute Resolution (ADR) Services, 5 CFR

Artículo 2423.2

- a) Objetivo de los servicios de solución extrajudicial de los conflictos. En cumplimiento de su misión, la Oficina del Ministerio Fiscal instaura el programa de colaboración y solución extrajudicial de litigios de la autoridad federal de relaciones laborales, que promueve relaciones estables y productivas al amparo del Estatuto de los Trabajadores de los Servicios Federales (*Federal Service Labor – Management Relation Statute*) y presta servicios que ayudan a las organizaciones sindicales y a los organismos a que, sobre una base voluntaria:
 - 1) establezcan relaciones laborales basadas en la colaboración;
 - 2) eviten conflictos vinculados a prácticas laborales desleales, y
 - 3) resuelvan consensualmente los litigios relativos a las prácticas laborales desleales.
- b) Tipos de servicios de solución extrajudicial de conflictos. Las administraciones y las organizaciones sindicales pueden solicitar conjuntamente, o bien aceptar, los servicios siguientes que presta la Oficina del Ministerio Fiscal:
 - 1) Facilitación. Ayudar a las partes a mejorar sus relaciones laborales según se rigen por el Estatuto de los Trabajadores de los Servicios Federales.
 - 2) Intervención. Intervenir cuando las partes se encuentren o prevean que puedan encontrarse en situación de conflicto grave vinculado a prácticas laborales desleales.

²⁵⁴ La Comisión destacó este punto en una observación relativa a *Suiza*, sin concluir sin embargo que en dicho país existiese un problema en ese sentido (*Suiza* – CEACR, observación, 2011).

²⁵⁵ Véase *Recopilación*, 1996, párr. 859.

- 3) Formación. Impartir a dirigentes de organizaciones sindicales y a representantes de la administración formación sobre sus derechos y obligaciones en virtud del Estatuto de los Trabajadores de los Servicios Federales aplicable a las relaciones laborales; sobre los medios existentes para evitar litigios en el cumplimiento de estos derechos y obligaciones, y sobre el aprovechamiento de las competencias técnicas y estrategias que existen sobre los modos alternativos de solución de conflictos, con miras a dirimir de manera amistosa los litigios vinculados a las prácticas laborales desleales.
- 4) Pedagogía. Trabajar con las partes para que reconozcan la utilidad de establecer procesos destinados a evitar los conflictos vinculados a las prácticas laborales desleales y a resolver los litigios aplicando métodos consensuales en vez de contradictorios.
- c) Servicios de solución extrajudicial de conflictos previa apertura de investigaciones. En el marco de la tramitación de las quejas por práctica desleal, la Oficina del Ministerio Fiscal puede proponer, de estimarlo oportuno, estos servicios a las partes.

Servicio Federal de Mediación y Conciliación, FCMS 29 USC

Artículo 173 – Funciones del Servicio

- e) Alentar y respaldar la creación y la realización de actividades conjuntas de gestión de las relaciones laborales llevadas a cabo por comités. El Servicio está autorizado — y recibe directivas a estos efectos — para alentar y respaldar la creación y la realización de estas actividades conjuntas llevadas a cabo por los comités de empresa, de zona y de industria, y destinadas a mejorar las relaciones laborales, la seguridad del empleo y la eficacia organizativa, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 175, a) del presente Título.

391. En *Mauricio*, la Ley de 2008 sobre Relaciones Laborales, que también es aplicable al sector público, prevé la institución de una comisión de conciliación y mediación (véase el recuadro *infra*).

Ley de 2008 sobre Relaciones Laborales (Mauricio)

87. Institución de la Comisión

1) La Comisión de Relaciones Laborales, instituida en virtud del artículo 41 de la Ley sobre Relaciones Laborales (derogada), se reputa instituida por la presente Ley y se denomina «Comisión de Conciliación y Mediación».

2) La Comisión se reconstituye y su composición es la siguiente:

- a) un presidente;
- b) un vicepresidente;
- c) hasta otros seis miembros nombrados por el Ministro por el período que éste determine, previa consulta con las organizaciones más representativas de los trabajadores y de los empleadores, y
- d) hasta dos miembros independientes y designados por el Ministro por el período que éste determine.

3) El Presidente y el Vicepresidente serán nombrados por el Ministro en los términos y por la duración que éste determine.

88. Funciones de la Comisión

1) La Comisión tiene las funciones que le atribuye la presente Ley o que se le prescriben.

2) Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo 1, la Comisión debe:

- a) prestar servicios de conciliación o de mediación respecto a todo conflicto laboral que se someta a su examen en virtud de la presente Ley;
- b) investigar acerca de todo litigio laboral que se le comunique;

- c) investigar sobre toda cuestión que se someta a su examen en virtud del artículo 89 e informar al respecto, y
 - d) prestar servicios de conciliación o de mediación a los trabajadores, a los sindicatos y a los empleadores.
- 3) La Comisión puede:
- a) asesorar a las partes en un conflicto laboral acerca de los procedimientos aplicables en virtud de la presente Ley;
 - b) publicar pautas de orientación acerca de toda cuestión contemplada en la presente Ley, y
 - c) realizar indagaciones sobre las cuestiones que entren en su ámbito de competencia y publicar informes sobre dichas indagaciones.
- 4) La Comisión puede prestar a los trabajadores, a los sindicatos, a los grupos de sindicatos, a las instancias comunes de negociación o a los empleadores asesoramiento sobre los objetivos principales de la presente Ley, que son:
- a) el establecimiento de estructuras de negociación colectiva;
 - b) la creación de mecanismos que permitan superar situaciones de punto muerto;
 - c) la concepción, la institución y el funcionamiento de comités de empresa;
 - d) la prevención y la solución de litigios y reclamaciones;
 - e) la instauración de procedimientos disciplinarios, y
 - f) la tramitación de las cuestiones atinentes a las relaciones laborales vinculadas a la reestructuración de las organizaciones.

89. Reenvío por el Ministro

1) El Ministro puede reenviar a la Comisión toda cuestión relativa a las relaciones laborales en general o en un sector específico, y la Comisión debe realizar las investigaciones pertinentes e informar al respecto.

2) El informe de la Comisión relativo a toda cuestión que se haya sometido a su examen en virtud del párrafo 1 puede ser publicado de la manera que determine el Ministro, previa consulta con la Comisión.

392. En el *Senegal*, el Comité Nacional de Diálogo Social desempeña varias funciones relacionadas con la solución de conflictos laborales. En efecto, le corresponde promover la prevención de los conflictos aplicando el mecanismo de alerta que constituye la *negociación preventiva*. También debe velar por el respeto de la Carta Nacional sobre Diálogo Social suscrita en 2002 con miras a la instauración de procedimientos de negociación colectiva, de mediación o de arbitraje, y debe examinar todos los litigios derivados de la aplicación de dicha Carta. También puede recurrir al Consejo de la República para los asuntos económicos y sociales a fin de proponer una mediación o soluciones en caso de conflictos sociales.

393. En *Colombia*, el artículo 8 del decreto núm. 1092 de 24 de mayo de 2012 relativo a la negociación colectiva en la administración pública, prevé que el Gobierno, a través del Ministerio de Trabajo, en coordinación con las centrales sindicales, ejecutará dentro de los seis meses siguientes a la expedición de este decreto una programación pedagógica consistente en información televisiva, radial, publicación de un documento y en seminarios nacionales y regionales, como antecedente pedagógico y condición previa para la aplicación de este decreto en materia de negociación.

394. En la práctica, la Comisión saludó en los últimos años varias medidas positivas de promoción de la negociación colectiva, principalmente: las actividades de formación y de información organizadas por los interlocutores sociales en *Burkina Faso* ²⁵⁶; la sensibilización y la formación de los delegados del personal, de los delegados sindicales y

²⁵⁶ *Burkina Faso* – CEACR, observación, 2011.

de otros trabajadores acerca de las técnicas de negociación en *Madagascar*²⁵⁷; la prohibición de las prácticas abusivas y la garantía del derecho de acceso a las informaciones necesarias en todos los sectores, inclusive en las zonas francas industriales en *Mauricio*²⁵⁸; las actividades de sensibilización y de información sobre la legislación aplicable y el acompañamiento de procedimientos de negociación en *Mozambique*²⁵⁹; la adopción de disposiciones destinadas a garantizar que no puedan existir penalidades o alicientes financieros vinculados a restricciones inaceptables de la negociación colectiva en *Australia*²⁶⁰; la creación de nuevos tribunales del trabajo para paliar la lentitud de la justicia en *Guatemala*²⁶¹; medidas que permitan limitar el coste del procedimiento de negociación en *Australia*²⁶² y en *Cabo Verde*²⁶³.

Derecho a la información

Recomendación sobre la negociación colectiva, 1981 (núm. 163)

7. 1) En caso necesario, deberían adoptarse medidas adecuadas a las condiciones nacionales para que las partes dispongan de las informaciones necesarias para poder negociar con conocimiento de causa.

2) Con este objeto:

- a) a petición de las organizaciones de trabajadores, los empleadores — públicos y privados — deberían proporcionar las informaciones acerca de la situación económica y social de la unidad de negociación y de la empresa en su conjunto que sean necesarias para negociar con conocimiento de causa; si la divulgación de ciertas de esas informaciones pudiese perjudicar a la empresa, su comunicación debería estar sujeta al compromiso de mantener su carácter confidencial en la medida en que esto sea necesario; las informaciones que puedan proporcionarse deberían ser determinadas por acuerdo entre las partes en la negociación colectiva;
- b) las autoridades públicas deberían proporcionar las informaciones necesarias sobre la situación económica y social global del país y de la rama de actividad en cuestión, en la medida en que la difusión de tales informaciones no resulte perjudicial para los intereses nacionales.

395. Las disposiciones de la Recomendación núm. 163 relativas al acceso de las partes a las informaciones necesarias para poder negociar con conocimiento de causa son, a la vez, sumamente claras y muy generales para que puedan tomarse en consideración las peculiaridades del sector y de las empresas o de las instituciones consideradas. En la Recomendación se prevé que los empleadores públicos y privados deberían facilitar las informaciones necesarias en lo que respecta a la situación de la unidad de negociación, y las autoridades públicas las informaciones necesarias en lo que respecta a las situaciones económica y social globales del país y de la rama de actividad consideradas. En cualquier caso, según la Comisión, el acceso a las informaciones debe regirse por el principio de la buena fe, de forma que la divulgación de informaciones no resulte perjudicial para la empresa ni lesione los intereses nacionales. En la Recomendación se

²⁵⁷ *Madagascar* – CEACR, observación, 2011.

²⁵⁸ *Mauricio* – CEACR, observación, 2011.

²⁵⁹ *Mozambique* – CEACR, solicitud directa, 2011.

²⁶⁰ *Australia* – CEACR, observación, 2010.

²⁶¹ *Guatemala* – CEACR, observación, 2010.

²⁶² *Australia* – CEACR, solicitud directa, 2010.

²⁶³ *Cabo Verde* – CEACR, observación, 2011.

sugiere, acertadamente, que las partes puedan vincularse, de ser necesario, por una obligación de confidencialidad, y que las informaciones consideradas como confidenciales se determinen mediante acuerdo entre las partes.

396. En el *Uruguay*, en lo que respecta al derecho a la información de las partes en la negociación, el artículo 6 de la ley núm. 18508 prevé lo siguiente.

Ley núm. 18508 (Uruguay)

Artículo 6. Derecho a la información

Las partes tienen la obligación de proporcionar, en forma previa y recíproca, la información necesaria que permita negociar con conocimiento de causa.

El Estado, a solicitud de las organizaciones representativas de los trabajadores del sector público, deberá suministrar a las mismas toda la información disponible referente a:

- a) Los avances de los proyectos de Presupuesto y Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal.
- b) La situación económica de los organismos y unidades ejecutoras y la situación social de los funcionarios.
- c) Los cambios tecnológicos y reestructuras funcionales a realizar.
- d) Los planes de formación y capacitación para los trabajadores.
- e) Posibles cambios en las condiciones de trabajo, seguridad, salud e higiene laboral.

Formación de las partes en la negociación y de los negociadores

Recomendación sobre la negociación colectiva, 1981 (núm. 163)

5. 1) Las partes en la negociación colectiva deberían adoptar medidas para que sus negociadores, en todos los niveles, tengan la oportunidad de recibir una formación adecuada.

2) A petición de las organizaciones interesadas, las autoridades públicas deberían poder prestar asistencia respecto de tal formación a las organizaciones de empleadores y de trabajadores que lo soliciten.

3) El contenido y la supervisión de los programas de dicha formación deberían ser establecidos por la organización apropiada de empleadores o de trabajadores interesada.

4) Esta formación debería impartirse sin perjuicio del derecho de las organizaciones de empleadores y de trabajadores de designar a sus propios representantes a los fines de la negociación colectiva.

6. Las partes en la negociación colectiva deberían conferir a sus negociadores respectivos el mandato necesario para conducir y concluir las negociaciones a reserva de cualquier disposición relativa a consultas en el seno de sus respectivas organizaciones.

397. En la Recomendación núm. 163 se destaca la oportunidad de que las partes en la negociación puedan recibir una formación destinada a los negociadores y, para las autoridades públicas, puedan prestar a estos efectos asistencia a las organizaciones de empleadores y de trabajadores a solicitud de las partes. El contenido y el seguimiento de los programas de formación debería determinarlos la organización de trabajadores adecuada o la organización de empleadores interesada, y esta formación no debería vulnerar el derecho de las organizaciones a elegir a quienes hayan de representarles en la negociación colectiva. La Comisión entiende que la asistencia mencionada puede incluir el otorgamiento de facilidades, como material informativo y didáctico, la puesta a

disposición de locales y, eventualmente, una contribución financiera, en la inteligencia de que, al dimanar de una recomendación, esta disposición no es formalmente vinculante para los Estados Miembros de la Organización. La Comisión recuerda además que, con arreglo a lo dispuesto en el párrafo 6 de la Recomendación núm. 163, *las partes en la negociación colectiva deberían conferir a sus negociadores respectivos el mandato necesario para conducir y concluir las negociaciones a reserva de cualquier disposición relativa a las consultas en el seno de sus respectivas organizaciones.*

XVII. La cobertura de la negociación colectiva en la práctica

398. La Comisión desea subrayar que la aplicación de los Convenios núms. 151 y 154 implica, en los sectores a los que se aplica, un nivel satisfactorio de cobertura, por un lado, para los funcionarios públicos y, por otro, para los demás trabajadores del sector público y los del sector privado. Sin embargo, la Comisión ha tomado nota con preocupación de que, en ciertos países, la aplicación de la legislación no se traduce en la práctica en una cobertura satisfactoria, porque en ellos la negociación colectiva es muy reducida, e incluso inexistente. Por ejemplo, en *Cabo Verde*, la Comisión señaló que el número total de convenios colectivos concertados en todos los sectores es muy bajo. Sin embargo, conviene señalar que la Comisión tomó nota con interés de la adopción de la deliberación del 17 de junio de 2011 sobre la creación de la Comisión nacional para la promoción de la negociación colectiva²⁶⁴; en las *Comoras*²⁶⁵, la Comisión señaló que la negociación colectiva no está estructurada ni tiene encuadramiento en ningún nivel; en *Guinea Ecuatorial*²⁶⁶, la Comisión señaló que el marco jurídico de la negociación colectiva sigue siendo deficiente y ambiguo. La Comisión indica que esas situaciones han dado lugar a un número reducido de acuerdos colectivos y a una cobertura de los trabajadores muy reducida.

399. La Comisión recuerda de manera general que la ratificación de los convenios sobre negociación colectiva debería dar lugar a una cobertura importante de los trabajadores por parte de los acuerdos colectivos, y que esta cobertura debería aplicarse a los diferentes sectores de actividad del país, así como — por lo menos progresivamente — al conjunto de las cuestiones de negociación mencionadas en los Convenios núms. 151 y 154. La Comisión recuerda por último que, cuando hay problemas para cumplir en la práctica el deber de promover la negociación colectiva, da un seguimiento a la cuestión solicitando datos estadísticos y, eventualmente, recordando al gobierno que puede contar con la asistencia técnica de la Oficina.

400. La Comisión señala que varios gobiernos presentaron, en su memoria en virtud del artículo 19 de la Constitución de la OIT, estadísticas sobre los acuerdos colectivos concertados en el sector público. El Gobierno del *Reino Unido*, indicó que la legislación nacional no establece una distinción entre los trabajadores del sector privado y los del sector público, y precisa que el número de trabajadores afiliados es mucho más elevado en el sector público (56 por ciento) que en el sector privado (14 por ciento) y que el 64,5 por ciento de los del sector público están cubiertos por un acuerdo colectivo. El Gobierno de los *Estados Unidos* indica que, según los datos disponibles, el número de afiliados es más de cinco veces superior en el sector público (37 por ciento, es decir, alrededor de 7,6 millones de trabajadores) que en el sector privado (6,9 por ciento, es decir, 7,2 millones de trabajadores). El Gobierno de *Costa Rica* indica que existen 70 acuerdos colectivos en el sector público. El Gobierno de *Dinamarca* subraya que el 98 por ciento de los funcionarios públicos están cubiertos por un acuerdo colectivo. La Comisión señala que ciertos países, como la *Argentina*, el *Brasil* y *Cuba* y los países nórdicos en general, tienen tasas de afiliación sindical y una tasa de cobertura de la negociación colectiva muy elevadas.

²⁶⁴ Véase *Cabo-Verde* – CEACR, observación 2012.

²⁶⁵ Véase *Comoras* – CEARC, observación 2012.

²⁶⁶ Véase *Guinea Ecuatorial* – CEACR, observación 2012.

Tercera parte

Resolución de conflictos en la administración pública

Convenio sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978 (núm. 151)

Artículo 8

La solución de los conflictos que se planteen con motivo de la determinación de las condiciones de empleo se deberá tratar de lograr, de manera apropiada a las condiciones nacionales, por medio de la negociación entre las partes o mediante procedimientos independientes e imparciales, tales como la mediación, la conciliación y el arbitraje, establecidos de modo que inspiren la confianza de los interesados.

Convenio sobre la negociación colectiva, 1981 (núm. 154)

Artículo 5

1. Se deberán adoptar medidas adecuadas a las condiciones nacionales para fomentar la negociación colectiva.

2. Las medidas a que se refiere el párrafo 1 de este artículo deberán tener por objeto que:

- a) la negociación colectiva sea posibilitada a todos los empleadores y a todas las categorías de trabajadores de las ramas de actividad a que se aplique el presente Convenio;
- b) la negociación colectiva sea progresivamente extendida a todas las materias a que se refieren los apartados a), b) y c) del artículo 2 del presente Convenio;
- c) sea fomentado el establecimiento de reglas de procedimiento convenidas entre las organizaciones de los empleadores y las organizaciones de los trabajadores;
- d) la negociación colectiva no resulte obstaculizada por la inexistencia de reglas que rijan su desarrollo o la insuficiencia o el carácter impropio de tales reglas;
- e) los órganos y procedimientos de solución de los conflictos laborales estén concebidos de tal manera que contribuyan a fomentar la negociación colectiva.

Artículo 6

Las disposiciones del presente Convenio no obstaculizarán el funcionamiento de sistemas de relaciones de trabajo en los que la negociación colectiva tenga lugar en el marco de mecanismos o de instituciones de conciliación o de arbitraje, o de ambos a la vez, en los que participen voluntariamente las partes en la negociación colectiva.

Recomendación sobre la negociación colectiva, 1981 (núm. 163)

Párrafo 8

En caso necesario, se deberían adoptar medidas adecuadas a las condiciones nacionales para que los procedimientos de solución de los conflictos del trabajo ayuden a las partes a encontrar por sí mismas una solución al conflicto que las oponga, independientemente de que se trate de conflictos sobrevenidos durante la conclusión de los acuerdos, de conflictos respecto a la interpretación o de la aplicación de los acuerdos, o de los conflictos a que se refiere la Recomendación sobre el examen de las reclamaciones, 1967.

401. Tanto el Convenio núm. 151 como el Convenio núm. 154 contienen disposiciones relativas a la resolución de controversias o conflictos, pero desde una perspectiva diferente. El Convenio núm. 151 se refiere a la búsqueda de soluciones a las controversias «que se planteen con motivo de la determinación de las condiciones de empleo», y hace hincapié en las garantías que deben preverse en los procedimientos, mientras que el Convenio núm. 154 aborda la cuestión de la resolución de conflictos poniendo énfasis en la participación voluntaria de las partes y en el diseño de procedimientos orientados a promover la negociación colectiva.

402. En el artículo 8 del Convenio núm. 151 se mencionan expresamente varios métodos de resolución de conflictos: la negociación entre las partes, la mediación, la conciliación o el arbitraje. El artículo 6 del Convenio núm. 154 se refiere a los mismos métodos, excepto la mediación. La cuestión del examen de los conflictos y los organismos de conciliación se llevó a cabo por primera vez en el marco del Convenio sobre el derecho de asociación (territorios no metropolitanos), 1947 (núm. 84), instrumento en el que también se proclamó por primera vez el derecho a concertar contratos colectivos²⁶⁷.

403. En el marco del Convenio núm. 154 y la Recomendación núm. 163 se da prioridad a los procedimientos de resolución de conflictos laborales en cuyo marco las propias partes encuentran soluciones a los mismos recurriendo a la negociación y/o a los procedimientos de conciliación o arbitraje. Según el artículo 6 del Convenio núm. 154 (aplicable a todas las ramas de actividad, incluida la administración pública), es posible recurrir a todo sistema en el que la negociación colectiva tiene lugar en el marco de mecanismos o instituciones de conciliación y/o arbitraje en los que las partes en la negociación colectiva intervienen de forma voluntaria.

404. Los principios enunciados en los Convenios núms. 151 y 154 por lo que se refiere a la resolución de conflictos tienen como precedentes las disposiciones de las Recomendaciones núms. 91 y 92, que no tratan de manera específica de los funcionarios públicos:

- por una parte, en lo que atañe a los conflictos sobre la interpretación de un acuerdo colectivo, la Recomendación sobre los contratos colectivos, 1951 (núm. 91), establece que «las diferencias que resulten de la interpretación de un contrato colectivo deberían someterse a un procedimiento de solución adecuado, establecido

²⁶⁷ Para tener una perspectiva más detallada, véanse los siguientes artículos del Convenio núm. 84: artículo 3. Se deberán dictar todas las medidas pertinentes a fin de garantizar a los sindicatos representativos de los trabajadores interesados el derecho a celebrar contratos colectivos con los empleadores o con las organizaciones de empleadores; artículo 4. Se deberán dictar todas las medidas pertinentes a fin de consultar y asociar a los representantes de las organizaciones de empleadores y de trabajadores en la elaboración y aplicación de las disposiciones destinadas a garantizar la protección de los trabajadores y el cumplimiento de la legislación del trabajo; artículo 5. Todo procedimiento para examinar los conflictos entre empleadores y trabajadores deberá ser tan sumario y sencillo como sea posible; artículo 6, 1). Se deberá estimular a los empleadores y a los trabajadores para que eviten conflictos y para que, en caso de que surjan, los resuelvan en forma equitativa por medio de la conciliación, 6, 2). A estos efectos, se deberán dictar todas las medidas pertinentes para consultar y asociar a los representantes de las organizaciones de empleadores y de trabajadores en el establecimiento y funcionamiento de los organismos de conciliación, 6, 3). A reserva de que actúen dichos organismos, incumbirá a funcionarios públicos proceder al examen de los conflictos, promover la conciliación y ayudar a que las partes lleguen a una solución equitativa, 6, 4). Siempre que sea factible, esos funcionarios serán designados especialmente para el desempeño de tales funciones; artículo 7, 1). Tan pronto como sea posible, se deberán crear organismos para la solución de los conflictos entre empleadores y trabajadores, 7, 2). Representantes de los empleadores y de los trabajadores interesados, entre los que figurarán representantes de sus organizaciones respectivas, cuando dichas organizaciones existan, estarán asociados, si ello fuere factible, al funcionamiento de los organismos, en la forma y medida que determine la autoridad competente, pero en todo caso en igualdad de número y condiciones.

por acuerdo entre las partes o por vía legislativa, según el método que sea más apropiado a las condiciones nacionales»;

- por otra parte, en la Recomendación sobre la conciliación y el arbitraje voluntarios, 1951 (núm. 92), se recogen las siguientes disposiciones.

1. Se deberían establecer organismos de **conciliación voluntaria**, apropiados a las condiciones nacionales, con objeto de contribuir a la prevención y solución de los conflictos de trabajo entre empleadores y trabajadores.
2. Todo organismo de conciliación voluntaria, establecido sobre una base mixta, debería comprender una representación igual de empleadores y de trabajadores.
3. 1) El procedimiento debería ser gratuito y expeditivo; todo plazo que prescriba la legislación nacional debería fijarse previamente y reducirse al mínimo.
2) Se deberían adoptar disposiciones para que el procedimiento pueda entablarse a iniciativa de una de las partes en conflicto, o de oficio por organismos de conciliación voluntaria.
4. Si un conflicto ha sido sometido a un procedimiento de conciliación con el consentimiento de todas las partes interesadas, debería estimularse a las mismas para que se abstengan de recurrir a huelgas y a *lock outs* mientras dure el procedimiento de conciliación.
5. Todos los acuerdos que pudieren celebrar las partes durante el procedimiento de conciliación o a la terminación del mismo deberían redactarse por escrito y considerarse equivalentes a contratos celebrados normalmente.
6. Si un conflicto ha sido sometido **al arbitraje, con el consentimiento de todas las partes interesadas**, para su solución final, debería estimularse a las partes para que se abstengan de recurrir a huelgas y a *lock outs* mientras dure el procedimiento de arbitraje y para que acepten el laudo arbitral.
7. Ninguna de las disposiciones de esta Recomendación podrá interpretarse en modo alguno en menoscabo del derecho de huelga.

405. Durante los trabajos preparatorios del Convenio núm. 151 y, en particular, de la disposición sobre la resolución de controversias, la Comisión del Servicio Público consideró que la expresión «de manera apropiada a las condiciones nacionales» (artículo 8) debía interpretarse a la luz de otras partes del artículo en que se precisaban dos enfoques, a saber, la negociación entre las partes o el recurso a procedimientos independientes e imparciales, que podían aplicarse de forma sucesiva; al menos uno de los dos métodos debía existir, y las palabras clave en el artículo 8 eran «se deberá tratar de obtener»; la disposición no se refería a lo que pudiera ocurrir, ya fuera en caso de que se llegara a un acuerdo o si, por el contrario, no se solucionaba el conflicto. La Comisión del Servicio Público también señaló que el término «negociación» abarcaba todas las formas de discusión, formales o informales, que tenían por finalidad llegar a un acuerdo²⁶⁸.

406. Por último, la Comisión recuerda que: 1) durante los trabajos preparatorios del Convenio núm. 151, había quedado entendido que en el Convenio no se trataría en modo alguno la cuestión del derecho de huelga²⁶⁹; y 2) durante los trabajos preparatorios del Convenio núm. 154, en 1980, una enmienda propuesta por los miembros trabajadores y subenmendada por el miembro gubernamental de Italia, que preveía añadir una disposición en el sentido de que «el derecho de huelga no debería verse afectado por ninguna de las medidas adoptadas por las autoridades públicas para fomentar la

²⁶⁸ Conferencia Internacional del Trabajo, 64.ª reunión, 1978, *Actas*, pág. 25/10, Informe de la Comisión del Servicio Público, párrs. 63 y 64.

²⁶⁹ *Ibid.*, párr. 62.

negociación colectiva», fue rechazada en una votación nominal solicitada por los miembros empleadores²⁷⁰.

407. La Comisión destaca que la importancia de los procedimientos de resolución de controversias o de conflictos colectivos en el ámbito de la administración pública parece evidente, tanto en los países que prohíben las huelgas en este sector como en los demás países. La Comisión observa que muchos países cuentan con procedimientos de mediación o de conciliación o arbitraje establecidos en virtud de la legislación general relativa a los conflictos laborales, de una reglamentación especial aplicable a la función pública o incluso de acuerdos colectivos. A veces, una misma legislación laboral rige para el conjunto de los trabajadores de la administración pública y del sector privado.

408. La Comisión observa que el artículo 6 del Convenio núm. 154 se refiere a los mecanismos o instituciones [...] «en los que participen voluntariamente las partes en la negociación colectiva». En el mismo sentido, el párrafo 8 de la Recomendación sobre la negociación colectiva, 1981 (núm. 163), opta claramente por la adopción de procedimientos de solución de conflictos que «ayuden a las partes a encontrar por sí mismas una solución al conflicto que las oponga»²⁷¹. La Comisión señala que este tipo de ayuda es el objetivo que persigue toda conciliación.

409. *Los diferentes tipos de conflicto.* En primer lugar, la Comisión desea recordar que, entre los conflictos en que están implicados los sindicatos, algunos son conflictos internos de una organización sindical o conflictos entre organizaciones sindicales o incluso entre organizaciones sindicales y otro tipo de agrupaciones, tales como las asociaciones de consumidores. Asimismo, pueden surgir conflictos a raíz de controversias derivadas de prácticas antisindicales por parte del empleador o de autoridades (como el despido de dirigentes sindicales, la negativa a reconocer la personalidad jurídica de una organización, etc.) que no respetan la legislación laboral o los acuerdos colectivos en vigor, o pueden plantearse controversias relacionadas con las políticas o la legislación vigentes o con las medidas sociales y económicas aplicadas por las autoridades. Hay también otros conflictos que no se dirigen contra un empleador (el que pudiera no existir, por ejemplo, como consecuencia del cierre de una empresa), sino contra las autoridades, a las que se reclama una solución a eventuales problemas sociales. La Comisión subraya que los instrumentos analizados en el presente Estudio tratan de los conflictos vinculados con la determinación de las condiciones de empleo y la negociación colectiva, y no con otros tipos de conflicto. Sin embargo, en la práctica es común que, además de sus reivindicaciones en materia de determinación de las condiciones de empleo y de negociación colectiva, las organizaciones sindicales presenten otras reivindicaciones relacionadas, por ejemplo, con la reincorporación de trabajadores o sindicalistas despedidos, el pago de prestaciones sociales y otras materias.

410. Desde otro punto de vista, los conflictos pueden ser «de intereses» o «de derechos». Es posible que durante el proceso de determinación de las condiciones de empleo surjan controversias, por ejemplo, cuando las partes reivindican nuevos derechos o exigen el reconocimiento de nuevas obligaciones (en cuyo caso se trata de conflictos de intereses), y también que se planteen conflictos en relación con la interpretación y la puesta en práctica de las condiciones de empleo definidas en los acuerdos existentes (es decir,

²⁷⁰ Conferencia Internacional del Trabajo, 66.ª reunión, 1980, *Actas*, pág. 41/9, Informe de la Comisión de la Negociación Colectiva, párr. 66.

²⁷¹ La Recomendación sobre la conciliación y el arbitraje voluntarios, 1951 (núm. 92), fomenta la adopción de disposiciones encaminadas a que el procedimiento (de conciliación) «pueda entablarse a iniciativa de una de las partes en conflicto, o de oficio por organismos de conciliación voluntaria».

sobre su presunto incumplimiento) o en las leyes y reglamentos vigentes (en cuyo caso se trata de conflictos de derecho).

411. La Comisión subraya que la Recomendación sobre la negociación colectiva, 1981 (núm. 163), dispone en su párrafo 8 que «en caso necesario, se deberían adoptar medidas adecuadas a las condiciones nacionales para que los procedimientos de solución de los conflictos del trabajo ayuden a las partes a encontrar por sí mismas una solución al conflicto que las oponga, independientemente de que se trate de conflictos sobrevenidos durante la conclusión de los acuerdos, de conflictos respecto a la interpretación o de la aplicación de los acuerdos, o de los conflictos a que se refiere la Recomendación sobre el examen de las reclamaciones, 1967». Por consiguiente, la Recomendación núm. 163 toma en consideración tanto los conflictos de intereses como los conflictos de interpretación. También se refiere a los conflictos considerados en la Recomendación sobre el examen de reclamaciones, 1967 (núm. 130). La Recomendación núm. 130, que se aplica a los conflictos entre un trabajador o varios trabajadores y el empleador, establece que «[sus] disposiciones [...] no se aplican a las reivindicaciones colectivas tendentes a modificar las condiciones de empleo». La Comisión señala que, a raíz de esta exclusión, la Recomendación núm. 130 trata esencialmente de conflictos individuales y por lo tanto no está comprendida en el ámbito del presente Estudio.

412. Los conceptos «conflicto de intereses» y «conflicto de derecho» se han recogido en muchas legislaciones nacionales; ahora bien, aun cuando en algunos países estos conceptos reciben un trato jurídico idéntico, por lo general suelen ser objeto de normativas diferenciadas. La Comisión hace notar que no siempre es fácil distinguir entre uno y otro tipo de conflictos, y que en la práctica los conflictos de derecho pueden convertirse en conflictos de intereses.

413. *Conflictos de interpretación (de derecho)*. La Comisión observa que en muchos países la solución de las controversias relativas a la interpretación de la legislación o de las cláusulas contenidas en los acuerdos colectivos incumbe a órganos creados por las partes en el marco de sus acuerdos colectivos. En algunos países, la legislación establece procedimientos que, por regla general, excluyen el derecho de huelga con respecto a los conflictos de interpretación y delegan en las autoridades judiciales u otros órganos las competencias en materia de resolución de estos litigios. Al respecto, la Comisión recuerda que el párrafo 8 de la Recomendación núm. 163 preconiza que los conflictos respecto a la interpretación se sometan a un procedimiento de solución establecido por acuerdo entre las partes o por la legislación. El artículo 8 del Convenio núm. 151 exige expresamente que se aseguren la independencia y la imparcialidad de los procedimientos, de modo que éstos susciten la confianza de las partes. La Comisión señala que, por sus características, el método de resolución de los conflictos de interpretación por autoridades judiciales independientes satisface estos requisitos, si bien es cierto que hay también otros mecanismos que pueden admitirse a condición de que cumplan con las garantías mencionadas.

414. En algunos países, los conflictos de derechos en el ámbito de la administración pública son resueltos por órganos que forman parte de la estructura administrativa general. Las reivindicaciones pueden presentarse primeramente al director de personal o a un órgano paritario; en caso de que el desacuerdo persista, se pueden utilizar diversos mecanismos de recurso previstos en distintos niveles de la jerarquía administrativa. Eventualmente, se puede solicitar ulteriormente el dictamen de los tribunales.

415. En otros países, los conflictos de derechos se someten de inmediato a organismos ajenos a las partes, los cuales, en función de las diversas prácticas nacionales, pueden revestir diversas formas: tribunales del trabajo o tribunales de derecho común, organismos

oficiales especiales, o árbitros o comisiones de arbitraje independientes. En *Australia*, por ejemplo, sólo pueden someterse a los procedimientos extrajudiciales de resolución de controversias los conflictos de intereses, ya que los conflictos de derechos están sujetos a la jurisdicción exclusiva de los tribunales.

416. En su Estudio General de 1994, la Comisión tomó nota de que en algunos sistemas de relaciones laborales el acuerdo colectivo se concibe como un tratado de paz social para un período determinado; durante ese período quedan prohibidas las huelgas y los cierres patronales, y las partes pueden recurrir a un procedimiento de arbitraje. La Comisión consideró entonces que «si se prohíben las huelgas durante la vigencia de los convenios colectivos, esta importante restricción de un derecho fundamental de las organizaciones de trabajadores debe ser compensada con el derecho de recurrir a un procedimiento de arbitraje imparcial y rápido, con arreglo al cual puedan examinarse las quejas individuales o colectivas sobre la interpretación o la aplicación de los convenios colectivos»²⁷².

417. Asimismo, la Comisión considera oportuno remitirse a los principios del Comité de Libertad Sindical, según los cuales:

- La solución de un conflicto de derecho resultante de una diferencia de interpretación de un texto legal debería incumbir a los tribunales competentes. La prohibición de la huelga en semejante situación no constituye una violación de la libertad sindical²⁷³.
- Si se prohíben las huelgas durante la vigencia de los convenios colectivos, esta restricción debe ser compensada con el derecho de recurrir a mecanismos imparciales y rápidos, con arreglo a los cuales puedan examinarse las quejas individuales o colectivas sobre la interpretación o la aplicación de los convenios colectivos²⁷⁴.

418. La Comisión considera que son compatibles con los Convenios núms. 151 y 154 tanto los procedimientos para la resolución de conflictos de interpretación establecidos por acuerdo entre las partes como los procedimientos establecidos en la legislación, a condición de que los procedimientos que se adopten — tengan o no carácter judicial — ofrezcan garantías de independencia e imparcialidad y de que tengan la confianza de las partes, como es el caso, por ejemplo, de los procedimientos judiciales independientes.

419. La Comisión considera que es útil mencionar algunos ejemplos de leyes que tratan de los conflictos de interpretación.

420. En *Sudáfrica*, el artículo 23, párrafo 1, de la Ley de Relaciones Laborales dispone que todo convenio colectivo debe incluir un procedimiento para la resolución de cualquier tipo de controversia relativa a la interpretación o la aplicación de la citada ley. Según el procedimiento previsto, las partes tienen la obligación de esforzarse primeramente por resolver el conflicto mediante la conciliación y, si no lo consiguen por este medio, a través del arbitraje.

421. En *Argelia*, la ley núm. 90-02, de 6 de febrero de 1990, relativa a la prevención y la resolución de los conflictos colectivos del trabajo y al ejercicio del derecho de huelga, prevé que los conflictos de interpretación se sometan al Consejo Paritario de la Administración Pública.

²⁷² Estudio General de 1994, párrs. 166 y 167.

²⁷³ Comité de Libertad Sindical, *Recopilación*, 2006, *op. cit.*, párr. 532.

²⁷⁴ *Ibid.*, párr. 533.

422. En la *Argentina*, el Convenio Colectivo de Trabajo General para la Administración Pública Nacional ²⁷⁵, firmado en 2006, establece un mecanismo para la resolución de conflictos. De conformidad con dicho convenio colectivo, se crea la Comisión Permanente de Aplicación y Relaciones Laborales (COPAR) integrada por tres representantes titulares y suplentes del Estado empleador y por el mismo número de representantes de las organizaciones sindicales. Las funciones y atribuciones de la COPAR son interpretar el convenio colectivo general, fiscalizar la adecuación de los convenios colectivos sectoriales al convenio colectivo general, intervenir en la resolución de controversias o conflictos, así como en los conflictos colectivos de intereses, y analizar semestralmente el estado de situación de la aplicación del convenio colectivo general y elaborar las posibles mejoras correspondientes. El convenio colectivo general crea un sistema voluntario de resolución de los conflictos colectivos laborales que surjan entre el Estado empleador y sus trabajadores. Este procedimiento de resolución de conflictos debe materializarse en forma escrita y regirse por los principios de voluntariedad, celeridad, igualdad procesal, bilateralidad, audiencia de las partes e imparcialidad. Se prevén tres tipos de procedimientos: la autocomposición (autorregulación) del conflicto en el seno de la COPAR, la mediación y el arbitraje.

423. En el *Canadá*, el artículo 57, párrafo 1, del Código del Trabajo dispone que todo convenio colectivo deberá contener una disposición relativa a la resolución definitiva, sin interrupción del trabajo, mediante un procedimiento de arbitraje o de otro tipo, de todas las controversias entre las partes o los trabajadores vinculados por el acuerdo colectivo, tanto con relación a su interpretación, aplicación y administración como a las presuntas infracciones del mismo.

424. En *Finlandia*, en virtud de una ley de 1974, se deben someter al Tribunal del Trabajo las controversias relativas a los acuerdos colectivos suscritos tanto en el sector privado como en el sector público (ya sea a nivel nacional o local), en particular cuando dichas controversias se refieran a la validez, la duración, el contenido o el alcance de un acuerdo colectivo o a la interpretación de cualquiera de sus disposiciones.

425. En *Letonia*, el Código del Trabajo, que se aplica al sector público a menos que existan disposiciones contrarias en las leyes especiales, establece lo siguiente.

Código del Trabajo (Letonia)

Artículo 26. Resolución de controversias relativas a derechos

1) Si una comisión de conciliación no logra un acuerdo sobre una controversia en relación a derechos, la controversia será resuelta por un tribunal o por una comisión de arbitraje.

2) Un tribunal es competente para pronunciarse sobre toda controversia sobre derechos que surja entre las partes en un convenio colectivo con respecto a las siguientes materias:

1. las reclamaciones relativas a disposiciones del convenio colectivo;
2. la aplicación de cualquiera de las disposiciones del convenio colectivo; y
3. la validez o invalidez de las disposiciones del convenio colectivo.

3) Las partes en un convenio colectivo podrán acordar que un litigio relativo a derechos — independientemente de que se trate de una controversia ya planteada o de una controversia que pudiera surgir entre las partes en un convenio colectivo — se someta a una comisión de arbitraje a fin de lograr su resolución. Todo acuerdo en el

²⁷⁵ De conformidad con el art. 1 del Convenio Colectivo de Trabajo General suscrito en 2006, éste rige para todos los trabajadores comprendidos en el ámbito de aplicación de la ley que se encuentran bajo relación de dependencia laboral con la administración pública nacional así como a los trabajadores empleados por las numerosas entidades descentralizadas detalladas en un anexo de dicho convenio colectivo.

sentido de someter una controversia a una comisión de arbitraje deberá celebrarse por escrito. Tal acuerdo podrá ser incorporado en el convenio colectivo como disposición particular (cláusula de arbitraje).

426. *Conflictos de intereses. Carácter voluntario de los órganos de resolución de los conflictos entre intereses contrapuestos.* Los procedimientos para la resolución de controversias relativas a la determinación de las condiciones de empleo varían ampliamente entre las legislaciones nacionales, las cuales suelen tener características muy diferentes y no siempre garantizan el carácter voluntario de la conciliación, la mediación o el arbitraje.

427. Las formas tradicionales de intervención de terceros son bien conocidas: la conciliación (que tiene por objeto el acercamiento entre las partes y sus posiciones respectivas), la mediación (cuya finalidad es la presentación de propuestas o de recomendaciones que no son vinculantes para las partes) y el arbitraje (en el que las partes se someten a la decisión de un árbitro). En la medida en que la conciliación y la mediación tienen carácter voluntario y son aceptadas por las partes, no plantean problemas en cuanto a los principios de la negociación colectiva, ya que su función es apoyar la negociación. No obstante, cuando la legislación impone sistemáticamente estos mecanismos, puede ocurrir que al cabo de un cierto tiempo, en algunos casos, entorpezcan o incluso limiten la autonomía colectiva de las partes en diverso grado en función de las características y de la reglamentación legal de los mismos. Además de orientarse a la solución de los conflictos entre las partes, la conciliación y la mediación, al igual que el arbitraje, pueden producirse también en las primeras etapas de la manifestación de la voluntad de las partes y contribuir, a menudo, a reducir las tensiones y a encontrar soluciones intermedias o generales.

428. Históricamente, algunos países en desarrollo han optado por la conciliación y la mediación obligatorias, y muchos de ellos también han aplicado el arbitraje obligatorio. Casi siempre, la finalidad declarada de tales sistemas es compensar la debilidad de las organizaciones sindicales y promover la negociación colectiva, pero también pueden servir para asegurar que las partes acaten las orientaciones de la política económica del gobierno, o incluso para lograr que el ejercicio del derecho de huelga sea muy difícil o imposible en la práctica, incluso en servicios públicos que no son esenciales en el sentido estricto del término. A veces, estos países se justifican invocando la necesidad de asegurar la estabilidad política, las exigencias del desarrollo económico y social, o la politización excesiva o la inmadurez de las organizaciones sindicales. En estos sistemas, la legislación prevé un riguroso control judicial o administrativo del proceso de negociación colectiva, en el curso del cual la conciliación y la mediación son obligatorias o automáticas; además, el mecanismo de arbitraje puede aplicarse a petición de cualquiera de las partes o por iniciativa de la autoridad administrativa o judicial.

429. En los países industrializados, el mecanismo más utilizado es la conciliación a petición de las partes o de sólo una de ellas. Algunos países también ofrecen la mediación. El recurso al arbitraje obligatorio es muy poco frecuente en la práctica, pero en general las leyes nacionales lo permiten cuando se produce un conflicto en servicios esenciales (por ejemplo, en España, en el sector del control del tráfico aéreo) o cuando un conflicto se prolonga excesivamente en sectores estratégicos del país (por ejemplo, en el sector de la pesca en Islandia, o en el sector del petróleo en Noruega).

430. Por otra parte, la Comisión desea señalar que en algunos países (por ejemplo, los países nórdicos) el planteamiento de los conflictos colectivos relacionados con la negociación colectiva se rige por los principios del respeto obligatorio de la paz social o la paz laboral, en virtud de los cuales las partes en un acuerdo colectivo, o la propia

jurisprudencia, excluyen toda acción laboral colectiva, incluida la huelga, durante el período de vigencia del convenio colectivo. Estos principios tienen su fundamento ya sea en una disposición legislativa (Suecia), en la jurisprudencia nacional (Suiza, Alemania y Austria), en un acuerdo general suscrito entre la central sindical y la organización nacional de los empleadores (Dinamarca) o en cláusulas específicas de los acuerdos colectivos concertados en distintos niveles (Estados Unidos). En todos estos países es frecuente que los acuerdos colectivos incluyan cláusulas para la resolución de conflictos de interpretación o de aplicación de las disposiciones del convenio colectivo.

431. Otros países abordan la cuestión de la resolución de conflictos, en el marco de la negociación colectiva, con arreglo a los procedimientos previstos contra las prácticas laborales desleales (*unfair practices*), entre las que suelen estar comprendidos todos los actos que vulneran el ejercicio de los derechos sindicales y en particular ciertos aspectos del derecho de negociación colectiva (por ejemplo, los problemas relativos al reconocimiento de una organización sindical representativa a efectos de la negociación), las prácticas discriminatorias contra sindicalistas, la falta de buena fe de una de las partes durante el proceso de negociación, etc. Estos procedimientos pueden tener carácter administrativo (Estados Unidos) o extrajudicial (Japón y Canadá).

432. En algunos países del mundo anglosajón, el control de la aplicación de la legislación en materia de derechos sindicales, incluida la negociación colectiva, incumbe a un organismo independiente especializado (el Comisionado Laboral) que se encarga de velar por la solución de los problemas relativos a la constitución de organizaciones, a la negociación colectiva y a los demás derechos de las organizaciones; eventualmente, el Comisionado ejerce funciones de conciliación, mediación y sobre todo de arbitraje, así como funciones de prevención de las prácticas desleales, y tiene atribuciones para aplicar sanciones.

433. La Comisión desea subrayar que las legislaciones que prevén la conciliación y la mediación por un órgano ministerial sin que las partes o una parte lo pida en la función pública o en otros ámbitos laborales cuando ha pasado un plazo determinado en el proceso de negociación no parecen estar en conformidad con los principios establecidos en los Convenios núms. 151 y 154. Dichos sistemas conllevan una acción administrativa o judicial no solicitada por las partes, lo que contradice los principios de la negociación colectiva libre y voluntaria, y abren las puertas a eventuales actos de injerencia o presión sobre cualquiera de las partes en función de las convicciones y orientaciones políticas del gobierno. En algunos países, este problema suele ser agravado por un legalismo excesivo. La Comisión señala que están en conformidad con los convenios de la OIT los sistemas que adoptan el arbitraje voluntario como medio de resolución de conflictos. En cambio, tal no es el caso cuando en la legislación se prevé el arbitraje obligatorio a solicitud de una de las partes o por decisión de las autoridades; el arbitraje obligatorio es admisible sólo en algunas circunstancias excepcionales, como, por ejemplo, en el contexto de la administración del Estado cuando las negociaciones son infructuosas y se han agotado los procedimientos de conciliación o de mediación.

434. *La independencia e imparcialidad de los procedimientos y la confianza de las partes.* Del artículo 8 del Convenio núm. 151 se desprende que cuando las partes en la negociación establecen mecanismos específicos para la resolución de los eventuales conflictos, se consideran satisfechas las exigencias contenidas en dicho Convenio en cuanto a que el procedimiento debe contar con la confianza de las partes. Se han realizado progresos importantes en este tema en algunos países como por ejemplo en Sudáfrica.

435. Cuando los procedimientos de resolución de conflictos se establecen por vía legislativa o mediante la práctica, se plantea la necesidad de determinar, basándose en las disposiciones del artículo 8 del Convenio, si los procedimientos son suficientemente independientes e imparciales y capaces de suscitar la confianza de las partes. Algunos de los organismos y procedimientos previstos para estas materias se destinan específicamente a los conflictos en el sector público, mientras que otros tienen un ámbito de aplicación general.

436. La Comisión observa que los organismos establecidos por los diferentes sistemas para la resolución de conflictos son los siguientes:

- organismos previstos en los acuerdos colectivos, organismos paritarios u organismos tripartitos;
- conciliadores y mediadores designados por las organizaciones profesionales;
- tribunales del trabajo (especializados), tribunales ordinarios, tribunales de composición bipartita o tripartita o tribunales de jurisdicción contencioso administrativa (para los conflictos en que son parte los funcionarios públicos);
- organismos compuestos por personalidades independientes o neutrales;
- organismos de índole mixta judicial y administrativa (*los comisionados laborales*);
- servicios de inspección del trabajo.

437. Asimismo, la Comisión observa que, con mucha frecuencia, para garantizar la independencia e imparcialidad de estas entidades y procedimientos de tal manera que inspiren la confianza de las partes, en la legislación y en los sistemas nacionales se atribuye a los organismos de resolución de conflictos una gran autonomía con respecto a las autoridades públicas a fin de asegurar una mayor neutralidad. En algunos países, esta autonomía se establece en el momento de fijar los criterios de designación de los miembros de los organismos de resolución de conflictos. En algunas legislaciones se prevé que estos organismos tengan un número igual de representantes de los empleadores y de los sindicatos, y eventualmente de miembros independientes. A veces, se dispone que la presidencia de los organismos sea rotativa. En otras legislaciones se prevé la actuación de conciliadores independientes que son designados conjuntamente por las organizaciones sindicales y las organizaciones de empleadores. En *Italia*, los miembros de la Comisión de Garantía (*Garanzia Commissione*, responsable de la resolución de conflictos en los que es parte el Poder Ejecutivo, por ejemplo, en materia de determinación de los servicios mínimos en caso de huelga) son nombrados por el Presidente de la República y designados por las Cámaras del Parlamento entre un grupo de expertos en derecho sindical, derecho laboral o derecho administrativo. Por último, como se señaló anteriormente, los órganos de conciliación, de mediación e incluso de arbitraje pueden establecerse y quedar regulados en los acuerdos colectivos mismos.

438. Además, la Comisión observa que el grado de eficacia de cada sistema y cada organismo de resolución de controversias para asegurar un arreglo imparcial e independiente de los conflictos, en conformidad con el artículo 8 del Convenio núm. 151, depende de su capacidad para suscitar, *en la práctica*, la confianza de las partes. La Comisión desea hacer hincapié en que los sistemas que prevén órganos de conciliación, de mediación o de arbitraje encargados de la solución de conflictos (de intereses) relativos a la negociación colectiva en la función pública, y que son de naturaleza y composición administrativa, no están en conformidad con los requisitos del Convenio relativos a la independencia e imparcialidad de los procedimientos y a su capacidad para inspirar la confianza de las partes.

439. El Comité de Libertad Sindical ha señalado que «el artículo 8 del Convenio núm. 151 permite cierta flexibilidad en la elección de los procedimientos para la solución de los conflictos que afectan a los funcionarios públicos, a condición de que tales procedimientos inspiren la confianza de las partes interesadas»²⁷⁶.

440. Por último, la Comisión señala la importancia que atribuye a que los procedimientos y organismos de resolución de controversias o conflictos (la conciliación, la mediación y el arbitraje voluntarios) se diseñen correctamente y sean capaces de contribuir a la solución equitativa y rápida de los conflictos, en el entendido de que tales procedimientos deberían poder iniciarse en cualquiera de las distintas fases de la negociación y a solicitud de las partes, por ejemplo en caso de que surjan dificultades en la negociación (sean o no puntuales) antes de que un conflicto se endurezca. También deberían estar a disposición de las partes en caso de huelga.

441. *La prevención de conflictos.* La negociación colectiva puede prepararse o facilitarse por diversos medios. En algunos países, como el *Canadá*, las partes pueden recurrir a la «mediación preventiva», la cual es proporcionada gracias a los buenos oficios de una tercera parte independiente. Mucho antes del inicio de la negociación colectiva, el mediador se ocupa de hacer un inventario de los verdaderos problemas que pueden existir, de facilitar los contactos y la comunicación entre las partes, poniendo a su disposición diversas informaciones sobre estudios, estadísticas y otras experiencias pertinentes, según sea necesario, y de ayudar a las partes a analizar todas estas informaciones. En el capítulo dedicado a la promoción de la negociación colectiva se examina la prevención de conflictos que se efectúa a través de diversos medios.

442. En el *Senegal*, el Comité Nacional de Diálogo Social ejerce varias funciones relacionadas con la solución de los conflictos laborales. Por ejemplo, está encargado de promover la prevención de los conflictos poniendo en práctica la negociación preventiva, que actúa como mecanismo de alerta. Asimismo, debe velar por el cumplimiento de la Carta Nacional sobre Diálogo Social adoptada en 2002 para reglamentar el cumplimiento de los procedimientos de negociación colectiva, mediación o arbitraje, y examinar todos los litigios relacionados con la aplicación de la carta. Este comité también puede recurrir ante el Consejo de la República para Asuntos Económicos y Sociales y solicitarle su mediación o la formulación de propuestas de solución en caso de conflictos sociales.

443. En *Argelia*, la ley núm. 90-02 del 6 de febrero de 1990, relativa a la prevención y la resolución de los conflictos colectivos de trabajo y al ejercicio del derecho de huelga, establece en su artículo 15 que «el examen de la situación de las relaciones sociolaborales se lleva a cabo en las instituciones y administraciones públicas, en el curso de *reuniones periódicas* entre los representantes de los trabajadores y los representantes habilitados por las instituciones y administraciones públicas interesadas». En el *Brasil*, el decreto núm. 7674 de 20 de enero de 2012 prevé el establecimiento de un mecanismo de resolución de conflictos en el sector público que reposa sobre la puesta en funcionamiento de un sistema especial de diálogo social.

444. *La mediación y la conciliación.* Los procedimientos de conciliación o mediación se aplican de forma habitual a la resolución de conflictos en el sector público y suelen prever la intervención de una tercera parte o de una entidad neutral.

445. El mandato del conciliador consiste esencialmente en crear las condiciones favorables y el ambiente de serenidad que permitirán que las partes en el conflicto

²⁷⁶ Comité de Libertad Sindical, *Recopilación*, 2006, *op. cit.*, párr. 778; véase, por ejemplo, 226.º informe, caso núm. 1113 (*India*), párr. 203.

encuentren una solución entre ellas; por consiguiente, la participación del conciliador en la solución de las controversias se reduce al mínimo y su papel es el de facilitador.

446. El papel del mediador es más amplio y activo que el del facilitador por lo que se refiere a los desacuerdos; en particular, puede proponer soluciones a las partes en el conflicto, interactuar con ellos de forma individual o en conjunto, sugerir alternativas o arreglos aceptables voluntariamente por las partes, etc. A veces, la mediación concluye con la presentación de recomendaciones por escrito o de un informe sobre el conflicto (dando cuenta a la vez de las cuestiones resueltas y de las cuestiones que son todavía objeto de litigio), que se someten a otro organismo (administrativo o de otra índole) encargado de tomar una decisión en caso de no lograrse la resolución del conflicto.

447. En algunos países, la conciliación es obligatoria en el sentido de que ambas partes tienen que asistir a las reuniones de conciliación convocadas por las autoridades públicas. En otros países, la conciliación tiene carácter automático, ya que el procedimiento se pone en marcha una vez que ha vencido el plazo previsto por la ley para la negociación directa entre las partes.

448. En la *Argentina*, la ley núm. 14786 sobre conflictos del trabajo establece un mecanismo obligatorio de conciliación (en el sector público, la participación en el procedimiento de conciliación es obligatoria, por convocatoria por la autoridad administrativa competente, y las partes no pueden adoptar previamente medidas de acción directa; en cambio, las partes no están obligadas a aceptar el resultado) y de arbitraje voluntario.

449. Del mismo modo, en la provincia de Buenos Aires, en virtud del artículo 20 de la ley núm. 10149, al no encontrarse un acuerdo o una solución a un conflicto entre el poder ejecutivo provincial y sus trabajadores, la subsecretaría de trabajo provincial puede decidir que el conflicto se someta al procedimiento de conciliación obligatoria con el fin de alcanzar un acuerdo y una solución pacífica. Durante el plazo fijado en el artículo 28 de la citada ley, a saber, 15 días, las partes no tienen derecho a adoptar medidas de acción directa (artículo 29 de la ley núm. 10149).

450. En otros países, el mecanismo de conciliación se puede poner en marcha a petición de una de las partes o de ambas. En algunos sistemas, es indispensable que las partes estén de acuerdo para que se puedan iniciar los procedimientos de mediación.

451. En *España*, independientemente de las atribuciones que las partes confieran a las comisiones paritarias para efectuar el seguimiento de los pactos y acuerdos, las administraciones públicas y las organizaciones sindicales pueden tomar decisiones en cuanto a la creación, la configuración y el desarrollo de sistemas de resolución extrajudicial de los conflictos colectivos. Se trata, por ejemplo, de los conflictos que se deriven de la negociación colectiva y de la aplicación e interpretación de los pactos y acuerdos (con excepción de los pactos y acuerdos que tengan que ser ratificados por vía legislativa). Estos sistemas pueden comprender procedimientos de mediación y arbitraje. La mediación es obligatoria cuando una de las partes la solicita, y las propuestas de solución que haga el mediador pueden ser libremente aceptadas o rechazadas por las partes.

452. En *Finlandia*, en virtud de la Ley sobre la Conciliación en Materia de Conflictos Laborales, no es posible iniciar o extender ningún tipo de paralización del trabajo cuando no se ha notificado previamente a la Oficina del Conciliador Nacional y a la otra parte, por lo menos dos semanas antes de la fecha en que se haya previsto empezar la huelga. El Ministerio de Asuntos Sociales puede ordenar que se postergue hasta un máximo de 14 días la fecha de inicio de una huelga (período que se puede extender hasta siete días

más por razones especiales) a fin de disponer de tiempo suficiente para solventar las dificultades en los casos en que los conflictos tienen incidencia en las funciones vitales de la sociedad o pueden perjudicar gravemente el interés público. El conciliador ayuda a resolver el conflicto mediante la negociación y, en caso de fracaso de las negociaciones, puede someter a las partes un proyecto de acuerdo para su aprobación.

453. En el acuerdo básico para los funcionarios locales se establece un sistema específico que prevé la intervención sucesiva de cuatro niveles sucesivos del mecanismo de resolución de conflictos (negociación con el empleador directo, con el gobierno local y con el nivel central, y la adopción de una resolución por el Tribunal del Trabajo).

454. La Comisión desea señalar que, a fin de asegurar el eficaz ejercicio de sus funciones, el conciliador o el mediador deben suscitar la confianza de las partes y por lo tanto disfrutar de un estatuto jurídico que les asegure una gran independencia. Así, en el contexto de la administración pública, no debería designarse conciliador o mediador a ninguna persona titular de un puesto o cargo al servicio del gobierno o de una organización de funcionarios públicos, a menos que las partes acuerden lo contrario. Además de la objetividad necesaria para realizar su trabajo, el conciliador o el mediador deben conocer los aspectos específicos de las relaciones laborales en el sector público, así como los límites de su propio cometido.

455. En *Argelia*, la ley núm. 90-02 de 6 de febrero de 1990, relativa a la prevención y solución de los conflictos colectivos del trabajo y al ejercicio del derecho de huelga, dispone en su artículo 21 la creación de «un consejo paritario de la administración pública compuesto por representantes del Gobierno y de los trabajadores y sujeto a la autoridad a cargo de la administración pública»; el artículo 22 de la misma ley establece que «el consejo paritario de la administración pública es un órgano de conciliación en materia de conflictos colectivos del trabajo dentro de las instituciones y los organismos de la administración pública».

456. En *Australia*, la Ley sobre la Equidad en el Trabajo de 2009 dispone que las partes en un convenio colectivo deben establecer en éste un mecanismo para la resolución de las controversias relativas al propio convenio colectivo; la citada ley creó un organismo público, denominado *Fair Work Australia* (FWA), el cual puede ser designado para actuar como mecanismo de solución de controversias laborales; la ley permite también que la búsqueda de soluciones a las controversias se encomiende a terceras personas, independientes de las partes (artículos 739 y 740 de la Ley sobre la Equidad en el Trabajo).

457. En una de sus memorias presentadas con arreglo al artículo 19 de la Constitución de la OIT, el Gobierno de Australia indica que, en virtud de su política laboral, todos los acuerdos celebrados en el sector público federal incluyen procedimientos destinados a facilitar la resolución de las controversias en el lugar de trabajo. Sólo cuando los conflictos no llegan a resolverse a este nivel, pueden ser objeto de la asistencia de entidades externas que buscarán un arreglo a través de la mediación o la conciliación. Los conflictos pueden someterse al procedimiento de arbitraje previsto en el ámbito de *Fair Work Australia* (FWA) únicamente cuando se han agotado todas estas opciones y no ha sido posible encontrar soluciones.

458. En el *Canadá*, la Ley relativa a las Relaciones Laborales en la Función Pública creó la Comisión de Relaciones de Trabajo en la Administración Pública, entidad que se encarga de prestar servicios de arbitraje y mediación y de efectuar análisis y estudios en materia de remuneración. Los miembros de la comisión, que son nombrados por el Gobernador, se eligen, con la excepción del Presidente y de los Vicepresidentes, entre las personas que figuran en una lista elaborada por el Presidente previa celebración de consultas con los empleadores y con los agentes negociadores. El agente negociador

comunica a la comisión su decisión en cuanto al modo de resolución que se aplicará a toda controversia que se le someta (su remisión al procedimiento arbitral o al procedimiento de conciliación), en el entendido de que las partes pueden solicitar que se modifique el modo de resolución seleccionado inicialmente.

459. Cuando el modo de resolución de las controversias elegido sea la remisión al procedimiento de conciliación, y las partes hayan negociado de buena fe, pero sin lograr ponerse de acuerdo sobre cualquiera de las condiciones de empleo, una u otra de las partes puede solicitar por escrito que se someta a dicho procedimiento de conciliación toda controversia sobre las condiciones de empleo que figuren en el acuerdo colectivo en cuestión. El Presidente de la Comisión de Relaciones de Trabajo presenta entonces al Ministro una recomendación en el sentido de crear una comisión de interés público encargada de llevar adelante la conciliación respecto de la controversia. El Presidente está habilitado para actuar por propia iniciativa si considera que puede así ayudar a las partes a alcanzar un entendimiento y que sin su intervención es poco probable que éstas lleguen a un acuerdo. La Comisión se esfuerza por actuar rápidamente para ayudar a las partes a celebrar o modificar su convenio colectivo. Toda recomendación que formule la comisión de interés público es vinculante para las partes cuando éstas han acordado por escrito que así sea. Cuando considere que ello es de interés público, el Ministro puede dar a los funcionarios la oportunidad de aceptar o de rechazar las últimas propuestas hechas por el empleador que sigan siendo objeto de controversia entre las partes; la decisión de aceptación o rechazo se tomará por votación secreta entre todos los funcionarios interesados. Ni la orden de llevar a cabo la votación ni su celebración pueden impedir que se convoque o se autorice una huelga cuando ésta no ha sido prohibida, o impedir la participación de funcionarios en una huelga si tal participación no está prohibida. En caso de que la decisión de aceptación sea aprobada con los votos de la mayoría de los trabajadores, las partes quedan vinculadas por las últimas propuestas del empleador y tienen la obligación de suscribir sin demora un acuerdo colectivo que las incorpore.

460. En los *Estados Unidos*, el Servicio Federal de Mediación y Conciliación (*Federal Mediation and Conciliation Service* – FMCS) publica estadísticas anuales sobre sus actividades de mediación en el marco de los procesos de negociación colectiva. Establecido en 1947, este servicio tiene como objetivo primordial evitar las interrupciones del trabajo, que tienen un alto costo tanto para los empleadores como para los sindicatos y el Gobierno. El FMCS ha estimado que, con un presupuesto anual de aproximadamente 48 millones de dólares de los Estados Unidos, sus servicios han generado a nivel de la economía nacional beneficios que se elevan a 1 200 millones de dólares, gracias a la prevención de conflictos y a la reducción de la duración de las interrupciones de la actividad laboral ²⁷⁷.

461. Si la negociación colectiva llega a un punto muerto, el Servicio Federal de Mediación y Conciliación (FMCS, por su acrónimo en inglés) presta asistencia y servicios a las partes en el sector público, tanto a nivel federal como a nivel de los Estados. Si los acuerdos voluntarios son infructuosos, inclusive con respecto a la participación del citado Servicio o de cualquier otro mediador en la búsqueda de soluciones a los problemas, cualquiera de las partes puede solicitar la intervención de la entidad del Servicio Federal encargada de encontrar salidas a los casos de estancamiento de las negociaciones en los servicios federales (el *Federal Service Impasse Panel*); asimismo, las partes pueden aceptar de común acuerdo un procedimiento de arbitraje obligatorio, cuyas modalidades deben ser aprobadas por el *Impasse Panel*. Éste, que

²⁷⁷ Informe de la FCMS sobre 2010.

opera bajo la supervisión de la Autoridad Federal de Relaciones Laborales (FLRA) ²⁷⁸, está compuesto por un presidente y por lo menos otros seis miembros seleccionados en función de sus competencias para el ejercicio de estas funciones. Tan pronto como una de las partes solicita su intervención, el *Impasse Panel* debe emprender con rapidez una investigación y recomendar a las partes los procedimientos que les permitan desbloquear la situación o prestarles ayuda en ese contexto. En caso de que no se logre un acuerdo, pese a la intervención del *Impasse Panel*, éste podrá celebrar audiencias y adoptar cualesquiera medidas necesarias para superar el estancamiento de las negociaciones. Toda decisión definitiva que tome el *Impasse Panel* deberá ponerse rápidamente en conocimiento de las partes y su aplicación será obligatoria durante la vigencia del acuerdo, salvo que las partes decidan algo distinto (Título 5, párrafo 7 119, del Código de Leyes de Estados Unidos – *U.S. Code*).

462. En 1996, la FLRA puso en marcha un programa voluntario establecido para fomentar nuevos mecanismos de resolución de conflictos (*Collaboration and Alternative Dispute Resolution Programme*, CADR), en la perspectiva de promover relaciones estables y productivas entre los sindicatos y la dirección de las entidades empleadoras ²⁷⁹. La FLRA estima que en 2011 alrededor de 900 casos se resolvieron total o parcialmente a través del CADR ²⁸⁰.

463. En *Francia*, el estatuto de la administración pública no prevé ningún procedimiento para la resolución de los conflictos colectivos de trabajo. En cambio, en las empresas públicas y en los establecimientos industriales y comerciales del sector público que se rigen por un estatuto, los conflictos colectivos pueden ser objeto de procedimientos de conciliación cuyas modalidades se determinan en un protocolo definido de común acuerdo entre la dirección de los establecimientos y las organizaciones sindicales representativas y el Ministro bajo cuya autoridad actúa cada empresa o establecimiento. Las tres partes intervienen en el procedimiento, el cual está presidido por el Ministro. Cuando la controversia tiene por objeto las remuneraciones, deben participar en el procedimiento los representantes de los Ministerios de Trabajo, Hacienda y Economía.

464. Si estos procedimientos especiales no son establecidos por el protocolo, las controversias podrán someterse al procedimiento de conciliación con arreglo al derecho común.

465. En el *Japón*, los conflictos colectivos se abordan con arreglo a lo dispuesto en la ley núm. 25/1946, promulgada el 27 de septiembre de ese año. Esta ley incluye mecanismos de conciliación, mediación y arbitraje desarrollados a través de organismos técnicos tripartitos (las comisiones de relaciones laborales) y coordinados por una comisión central bajo la autoridad del Ministerio de Trabajo. No obstante, la cultura del país favorece en la práctica la resolución de conflictos por medio del diálogo entre las partes, sin la ayuda de terceros.

²⁷⁸ La Autoridad Federal de Relaciones Laborales (*Federal Labor Relations Authority* – FLRA) es una institución independiente creada por la Ley sobre la Reforma de la Función Pública (*Civil Service Reform Act* – CSRA) de 1978. Quedan excluidos del ámbito de aplicación de la CSRA los trabajadores de los servicios postales, el personal militar en uniforme, así como el personal de los organismos gubernamentales encargados de la seguridad interior, de la recopilación de informaciones en el extranjero y de la definición o la puesta en práctica de las relaciones extranjeras.

²⁷⁹ Código de Reglamentaciones Federales de Estados Unidos, Título 5, párrs. 2423.2 y 2424.10.

²⁸⁰ Memoria en virtud del art. 19.

466. En *Letonia*, el Código del Trabajo, que se aplica al sector público cuando en las leyes especiales no se dispone otra cosa, prevé un procedimiento para la resolución de las controversias (véase el recuadro siguiente).

Código del Trabajo (Letonia)

Artículo 25. Resolución de controversias por una comisión de conciliación

1) Las controversias sobre derechos e intereses que resultan de las relaciones producto de los convenios colectivos, o que están vinculadas con tales convenios, tienen que ser resueltas por una comisión de conciliación. La comisión de conciliación debe ser establecida por las partes en un convenio colectivo, que designan a un número igual de representantes cada una.

2) En caso de litigio, las partes en un convenio colectivo deben preparar un informe sobre sus diferencias de opinión y presentarlo a la comisión de conciliación en un plazo de tres días a más tardar. La comisión de conciliación dispone de un plazo máximo de siete días para examinar el informe.

3) La comisión de conciliación debe adoptar una decisión por mutuo acuerdo entre sus miembros. La decisión que se tome será vinculante para ambas partes en el convenio colectivo, y surtirá los mismos efectos que un convenio colectivo.

Artículo 27. Resolución de los conflicto de intereses

Cuando una comisión de conciliación no logre llegar a un acuerdo sobre una controversia de intereses, tal controversia se resolverá de conformidad con los procedimientos establecidos en el convenio colectivo.

467. En *Luxemburgo*, la ley de 16 de abril de 1979 que regula las huelgas en los servicios del Estado y los establecimientos públicos bajo el control directo del Estado establece, en su artículo 2, 1), que «los conflictos colectivos [...] son objeto de un procedimiento de conciliación obligatoria conducido por una comisión de conciliación». Las disposiciones pertinentes de esta ley se recogen en el recuadro siguiente.

Ley de 16 de abril de 1979 que regula las huelgas en los servicios estatales y los establecimientos públicos bajo el control directo del Estado (Luxemburgo)

Artículo 2.1

[...]

Además del Presidente, que ha de ser un magistrado del poder judicial, integran la comisión de conciliación un número paritario de cinco representantes de los poderes públicos y cinco representantes de la organización o las organizaciones sindicales de las que dependen los trabajadores en conflicto.

El Presidente es nombrado por el Gran Duque para un período de tres años; los representantes de los poderes públicos son nombrados por el Ministro de Estado; y los representantes de las organizaciones sindicales son designados por éstas, con arreglo a los criterios siguientes:

- a) cuando el conflicto colectivo sea generalizado, la organización o las organizaciones sindicales con la mayor representatividad nacional en los sectores comprendidos en la presente ley tendrán el derecho exclusivo de designar entre sus miembros a los cinco representantes de los trabajadores;
- b) cuando el conflicto colectivo no sea generalizado, sino que se limite a una determinada entidad administrativa o una determinada actividad profesional, la organización o las organizaciones sindicales con la mayor representatividad nacional designarán a tres de los cinco representantes de los trabajadores, y la organización o las organizaciones sindicales que representen al sector en que trabajen las personas en conflicto designarán a los otros dos.

3. Cuando el procedimiento de conciliación sea infructuoso, la controversia se someterá, a solicitud de cualquiera de las partes y en un plazo de cuarenta y ocho

horas, al Presidente del Consejo de Estado o a un miembro del Consejo de Estado en quien el Presidente delegue la función de mediador.

El mediador tiene por cometido conciliar a las partes. Si no logra conciliarlas, debe presentarles en un plazo de ocho días, a modo de recomendación, propuestas para la resolución de la controversia.

Artículo 3

Cuando, tras el fracaso del procedimiento de conciliación y, en su caso, de la mediación, el personal decide recurrir a la huelga, la paralización concertada del trabajo debe ir precedida de una notificación escrita.

468. En *Mauricio*, como se indica en el párrafo 391, la Ley de 2008 sobre las Relaciones Laborales, que se aplica al sector público, prevé la creación de una comisión de conciliación y mediación.

469. En *Nueva Zelanda*, las nuevas instituciones establecidas por la Ley sobre las Relaciones Laborales promueven la resolución de los problemas de manera informal y en el nivel adecuado tan pronto como sea posible una vez que se ha planteado la controversia. En esa perspectiva, se ha creado un servicio de mediación dependiente del Ministerio de Trabajo. Los empleadores y los trabajadores asalariados pueden solicitar la ayuda de los mediadores cuando lo consideran necesario. La intervención de los mediadores puede ir desde la simple consulta a la prestación de ayuda a ambas partes para negociar un acuerdo. La ley también ha creado un Organismo de Asuntos Laborales que puede tratar de manera rápida, informal y no litigiosa los problemas que no haya sido posible resolver por el procedimiento de mediación.

470. El Tribunal del Trabajo (*Employment Court*) se encarga de resolver los casos que le remite el Organismo de Asuntos Laborales o respecto de los cuales se han interpuesto recursos contra una decisión de dicho organismo.

471. En *Filipinas*, la Comisión de la Administración Pública dispone de servicios de conciliación, mediación y arbitraje que se encargan de prevenir y resolver los conflictos entre los trabajadores y la dirección de las entidades empleadoras. Estos servicios intervienen a solicitud de las entidades empleadoras o del sindicato de los trabajadores, o cuando la situación requiere una acción inmediata para proteger el interés público.

472. Existe además un Consejo Directivo de Asuntos del Personal para el sector público (PSLMC, por su acrónimo en inglés), integrado por el Presidente de la Comisión de la Administración Pública (que actúa como Presidente del PSLMC), el Secretario del Trabajo (Vicepresidente) y los Secretarios de Justicia, Hacienda, Presupuesto y Gestión. También integran el PSLMC representantes que son elegidos por los cuatro sectores de la función pública. El PSLMC tiene jurisdicción exclusiva para conocer las controversias relativas a la negociación cuando sea necesario solucionar un conflicto o cuando se bloquean las negociaciones, así como las controversias derivadas de la interpretación de los convenios colectivos y las controversias relacionadas con prácticas laborales desleales por parte del empleador, los directivos o el sindicato, y también para determinar si una acción colectiva es una huelga. El PSLMC ejerce su jurisdicción en todos estos casos cuando se cumplen los siguientes requisitos: hay una controversia; ésta no se ha resuelto; se han agotado todos los mecanismos previstos en la legislación y los reglamentos; y una de las partes o ambas han sometido la controversia al PSLMC, y la Oficina de Relaciones con el Personal de la Comisión de la Administración Pública ha verificado que la controversia sigue sin resolverse o es irreconciliable.

473. En *Portugal*, la ley núm. 59/2008 establece que los conflictos colectivos del trabajo en la función pública pueden ser dirimidos por conciliación (artículo 384), la cual puede ser promovida por ambas partes de común acuerdo o por sólo una de las partes cuando la otra no

ha respondido a una propuesta de celebración o revisión de un convenio colectivo (artículo 385). La conciliación es efectuada por una de las personas que figuran en una lista de personas propuestas por los trabajadores y los empleadores, o por el Presidente del Consejo Económico y Social (artículos 375 y 385). El artículo 388 establece que la conciliación puede convertirse en mediación. Por último, los artículos 371, 372 y 373 establecen que, en todo momento, las partes pueden acordar que recurrirán al arbitraje voluntario con respecto a las cuestiones relacionadas con la interpretación, la celebración o la revisión de un acuerdo colectivo de trabajo; cada parte nombra un árbitro y el laudo arbitral surte los efectos de un acuerdo colectivo.

474. *El arbitraje voluntario.* La Comisión desea señalar que el arbitraje voluntario, es decir, a petición de ambas partes, siempre es legítimo y plenamente conforme con los Convenios núms. 151 y 154. Al respecto, recuerda que, en 1977, la Comisión del Servicio Público de la Conferencia rechazó por votación una enmienda propuesta por los empleadores en el sentido de suprimir la palabra «voluntario» después de la palabra «arbitraje»; en la Conferencia de 1978, contradiciendo el resultado de la discusión de 1977, se adoptó por votación una enmienda que proponía suprimir la palabra «voluntario» después de la palabra «arbitraje», de tal manera que el texto del Convenio núm. 151 sólo habla de «arbitraje», sin calificarlo²⁸¹.

475. En un número importante de países se ha previsto la posibilidad de someter las controversias laborales al arbitraje, por lo general una vez que se ha agotado uno de los otros procedimientos previos. Los procedimientos de arbitraje pueden figurar en la legislación o basarse en un acuerdo colectivo o en un acuerdo puntual entre las autoridades y las organizaciones sindicales de la administración pública durante el proceso de negociación colectiva.

476. A veces, la función de arbitraje se encomienda a algunas comisiones paritarias o a organismos mixtos constituidos por los sindicatos y la dirección de las entidades empleadoras; en otros países, la resolución de los conflictos colectivos en el servicio público se confía a organismos oficiales compuestos exclusivamente de personas neutrales. Tal es el caso del Japón, que cuenta con la Comisión de Relaciones Laborales en el ámbito de las empresas públicas y las empresas nacionales.

477. En algunos países, la legislación fija los contornos del campo temático en que puede aplicarse el arbitraje, el cual queda restringido a los temas que pueden ser objeto de negociaciones. En otros países, la legislación o los convenios en vigor excluyen determinadas cuestiones del ámbito del arbitraje. Por último, en la legislación de otros países relativa al arbitraje voluntario se dispone expresamente que durante la vigencia del laudo arbitral está prohibido recurrir a la huelga.

478. En *España*, el procedimiento de arbitraje permite que las partes decidan voluntariamente someter a un tercero la resolución del conflicto que las opone; desde ese momento, se comprometen a aceptar el contenido del laudo arbitral. Es posible recurrir contra el laudo arbitral si se considera que en el curso del procedimiento de arbitraje no se han respetado los requisitos formales establecidos por la ley, si el laudo se refiere a cuestiones que no estaban sometidas al arbitraje o si se han incumplido cualesquiera disposiciones en vigor.

479. En *Rumania*, la Ley núm. 62/2011 sobre el Diálogo Social, publicada el 10 de mayo de 2011, prevé la posibilidad de buscar una solución amistosa para los conflictos colectivos de

²⁸¹ Conferencia Internacional del Trabajo, 63.ª reunión, 1977, *Actas*, pág. 667, informe de la Comisión del Servicio Público, párr. 96; y Conferencia Internacional del Trabajo, 64.ª reunión, 1978, *Actas*, pág. 25/10, informe de la Comisión del Servicio Público, párr. 66.

trabajo mediante la conciliación obligatoria, la mediación y el arbitraje (obligatorio, si las partes así lo deciden de común acuerdo) ²⁸².

480. *El arbitraje obligatorio.* En lo que respecta al arbitraje obligatorio, impuesto directamente ya sea en virtud de la legislación o una decisión específica del poder legislativo, por decisión administrativa o por iniciativa de sólo una de las partes, cuando las partes no logran concertar un acuerdo o cuando ha transcurrido un determinado número de días de huelga, la Comisión ya ha señalado en otras oportunidades que ésta es «una de las formas de intervención más radicales de las autoridades en la negociación colectiva». El término «arbitraje obligatorio» da lugar a cierta confusión. Cuando se refiere a los efectos obligatorios de un procedimiento de arbitraje solicitado voluntariamente por las partes, la Comisión considera que ello no plantea problemas, pues se parte del supuesto de que las partes normalmente deberán acatar la decisión del árbitro o del tribunal arbitral que han elegido libremente. El verdadero problema se plantea en el caso del arbitraje obligatorio que las autoridades, actuando a solicitud de una de las partes o por iniciativa propia, pueden imponer para abordar un conflicto de intereses, y cuyos efectos son obligatorios para las partes. De manera general, el arbitraje obligatorio que se impone a las partes cuando éstas no llegan a un acuerdo es contrario al principio de negociación voluntaria. Sin embargo, la Comisión considera que el arbitraje obligatorio es aceptable de manera excepcional en los casos de conflicto en la función pública en que sean parte trabajadores dedicados a la administración del Estado y en los casos en que se concluye un primer acuerdo colectivo (situación que se examina en el párrafo 485). En lo que atañe a los sectores distintos de la administración pública, la Comisión admite el arbitraje obligatorio sólo en ciertas circunstancias específicas: i) en los servicios esenciales en el sentido estricto del término, es decir, aquellos servicios cuya interrupción podría poner en peligro la vida, la seguridad o la salud de la persona en toda o parte de la población; ii) cuando, después de negociaciones prolongadas e infructuosas, es obvio que el bloqueo de las mismas no podrá superarse sin una iniciativa de las autoridades; o iii) en caso de crisis aguda (por ejemplo, casos de guerra, catástrofes naturales, conflictos internos, situaciones de bancarrota). En cambio, el arbitraje aceptado por ambas partes (voluntario) es siempre legítimo ²⁸³.

481. Si se parte del principio de que un acuerdo negociado, por insatisfactorio que sea, es preferible a una solución impuesta, siempre debería ser posible que las partes vuelvan voluntariamente a la mesa de negociación; esto implica que todo mecanismo de resolución de conflictos debería incluir la posibilidad de suspender el proceso de arbitraje obligatorio cuando las partes manifiesten su voluntad de retomar las negociaciones ²⁸⁴. Por ejemplo, en el *Canadá*, los artículos 137, párrafo 2, y 144, párrafo 2, de la Ley relativa a Las Relaciones Laborales en la Función Pública, de 2003, establecen que «el Presidente [de la Comisión de Relaciones Laborales de Trabajo en la Administración Pública] puede diferir su respuesta a una solicitud de arbitraje hasta tener la convicción de que el solicitante ha negociado de manera suficiente y sería por lo que se refiere a la controversia sometida a la Comisión» y que «toda cuestión que se remita al procedimiento de arbitraje no debe haber sido objeto de un laudo arbitral, ni podrá serlo, en caso de que, antes de que se haya pronunciado tal laudo, las partes alcancen un entendimiento y celebren un convenio colectivo en el que se resuelva dicha cuestión».

482. *Resolución de conflictos y arbitraje obligatorio.* Las principales dificultades observadas por la Comisión en el curso del examen de las legislaciones nacionales tienen

²⁸² Memoria en virtud del art. 19.

²⁸³ Estudio General de 2012, párrs. 246 y 247.

²⁸⁴ Estudio General de 1994, párr. 259.

relación con la posibilidad que existe en algunos países de imponer el arbitraje a solicitud de una sola de las partes²⁸⁵, de una tercera parte²⁸⁶ o de una autoridad²⁸⁷, en especial en el contexto de servicios que no son esenciales en el sentido estricto del término, o cuando priman consideraciones vinculadas a la protección de determinados intereses. En función de cada sistema, la autoridad pública, administrativa o legislativa — actuando por iniciativa propia o a solicitud de una de las partes — está habilitada ya sea para tratar de resolver el litigio por sí misma, para someter la controversia a determinados organismos específicos (por ejemplo, una comisión de conciliación o un organismo de arbitraje), o para remitir la controversia a la autoridad judicial. La Comisión considera que, con excepción de los casos mencionados en los párrafos anteriores, todas estas soluciones plantean problemas de compatibilidad con el Convenio²⁸⁸.

483. En cambio, en algunos países se ha previsto que, cuando el procedimiento de conciliación entre las partes en conflicto sea infructuoso, la controversia se remita a un organismo específico independiente que se encargará de preparar un informe o de formular recomendaciones, las cuales serán ejecutorias si las partes en el conflicto no las han impugnado después de un cierto tiempo²⁸⁹. La Comisión considera que este tipo de disposición es compatible con el Convenio, a condición de que el organismo en cuestión actúe en un plazo legal razonable.

484. En el *Reino Unido*, el sistema de *review bodies* (organismos de examen), integrados por expertos independientes que tienen por ámbito de acción al personal del sector público, abarca actividades tan diversas como la de los médicos y dentistas empleados en el Sistema Nacional de Salud, las profesiones de enfermería y atención de la salud, las fuerzas armadas, los servicios de prisiones, los maestros de escuela y los funcionarios de altos ingresos. Cada uno de estos órganos de revisión se constituye como organismo público bajo la supervisión del ministerio correspondiente. Su función consiste en proporcionar recomendaciones independientes a propósito de las remuneraciones después de haber examinado las propuestas y la información recibidas de las partes interesadas (los gobiernos, los empleadores y los sindicatos). La existencia de un organismo de examen no entorpece forzosamente la práctica de la negociación

²⁸⁵ Véase, por ejemplo, *Indonesia* – CEACR, observación de 2010; *República de Moldova* – CEACR, observación de 2011; *Uganda* – CEACR, observación de 2011; *Zambia* – CEACR, observación de 2011. Además, en su memoria presentada en conformidad con el art. 19 de la Constitución, el Gobierno de los *Estados Unidos* indica que «la Autoridad Federal de Relaciones Laborales desempeña funciones de utilidad para las organizaciones sindicales de funcionarios federales [...], entre las que figuran la tramitación de las quejas sobre prácticas desleales y la resolución de controversias sobre el alcance de las negociaciones colectivas. Además, el [Servicio Federal de Mediación y Conciliación] tiene autoridad para ayudar a resolver conflictos de negociación entre los organismos federales y las organizaciones de trabajadores. Si una controversia no puede ser resuelta voluntariamente, cualquiera de las partes puede solicitar que la cuestión sea examinada por la entidad encargada de los casos de estancamiento de las negociaciones (el *Federal Service Impasse Panel* – FSIP). El FSIP tiene atribuciones para emprender cualquier acción necesaria para desbloquear la situación, inclusive mediante apoyo directo o un arbitraje vinculante».

²⁸⁶ Véase, por ejemplo, *Portugal* – CEACR, observación de 2011.

²⁸⁷ Véase, por ejemplo, *Kuwait* – CEACR, solicitud directa de 2011; *Malasia* – CEACR, observación de 2011; y *Mauritania* – CEACR, solicitud directa de 2011.

²⁸⁸ Se ha pedido a varios países que modifiquen su legislación en lo relativo a estos puntos: véase, por ejemplo, *Angola* – CEACR, observación de 2010; *Botswana* – CEACR, observación de 2011; *Cuba* – CEACR, observación de 2010; *Egipto* – CEACR, observación de 2011; *Islandia* – CEACR, observación de 2010; *Jamaica* – CEACR, observación de 2010; *Libano* – CEACR solicitud directa de 2011; *Mozambique* – CEACR, solicitud directa de 2011; *Nepal* – CEACR, observación de 2011; *Papua Nueva Guinea* – CEACR, observación de 2011; *Federación de Rusia* – CEACR, observación de 2011; *Rwanda* – CEACR, observación de 2011; *Seychelles* – CEACR, observación de 2011; *Sudán* – CEACR, observación de 2011; *República Unida de Tanzania* – CEACR, observación de 2011; *Togo* – CEACR, observación de 2011, y *Zimbabwe* – CEACR, observación de 2011.

²⁸⁹ Véanse, por ejemplo, los arts. 242 a 248 del Código del Trabajo del *Congo*.

colectiva, en el entendido de que debe formular recomendaciones antes de que los acuerdos ya negociados se pongan en práctica.

485. *Celebración de un primer acuerdo colectivo.* Aunque la Comisión considera que el arbitraje impuesto por las autoridades a petición de una sola de las partes es, en general, contrario al principio de negociación voluntaria de los acuerdos colectivos, admite, no obstante, una excepción por lo que se refiere a las disposiciones que autorizan a las organizaciones de trabajadores a solicitar tal procedimiento para la celebración de un primer acuerdo colectivo. Dado que la experiencia muestra que la celebración de un primer acuerdo colectivo suele ser una de las etapas más difíciles en el establecimiento de buenas relaciones laborales, tales disposiciones pueden considerarse como mecanismos y procedimientos para promover la negociación colectiva. La Comisión ha observado a este respecto que, en el caso de *Portugal*²⁹⁰, aun cuando unas negociaciones prolongadas e infructuosas desembocaran en un callejón sin salida que pareciera ser imposible de resolver, la imposición del arbitraje obligatorio quedaría limitada a la negociación de un primer acuerdo colectivo.

486. La Comisión subraya que, en la administración pública, cuando la negociación colectiva no desemboca en un acuerdo y la legislación no reconoce el derecho de huelga a ciertos funcionarios públicos, los trabajadores deberían gozar de una protección adecuada para compensar las restricciones que se hubieran impuesto a su libertad de acción durante los conflictos producidos. Dichas protecciones deberían incluir, por ejemplo, procedimientos imparciales de conciliación y eventualmente el arbitraje que gocen de la confianza de las partes, en los que puedan participar los trabajadores y sus organizaciones. Los laudos arbitrales deberían tener carácter obligatorio para ambas partes y, una vez dictados, aplicarse rápida y totalmente²⁹¹.

487. En *Colombia*, el Código Sustantivo del Trabajo establece que los trabajadores pueden optar por recurrir a la huelga o para someter una controversia a un tribunal arbitral (ver recuadro).

Código Sustantivo del Trabajo (Colombia)

Artículo 444. Decisión de los trabajadores

Concluida la etapa de arreglo directo sin que las partes hubieren logrado un acuerdo total sobre el diferendo laboral, los trabajadores podrán optar por la declaratoria de huelga o por someter sus diferencias a la decisión de un Tribunal de Arbitramento.

La huelga o la solicitud de arbitramento serán decididas dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la terminación de la etapa de arreglo directo, mediante votación secreta, personal e indelegable, por la mayoría absoluta de los trabajadores de la empresa, o de la asamblea general de los afiliados al sindicato o sindicatos que agrupen más de la mitad de aquellos trabajadores.

Artículo 452. Procedencia del arbitramento

1. Serán sometidos a arbitramento obligatorio:

- a) los conflictos colectivos de trabajo que se presenten en los servicios públicos esenciales y que no hubieren podido resolverse mediante arreglo directo;
- b) los conflictos colectivos del trabajo en que los trabajadores optaren por el arbitramento, conforme a lo establecido en el artículo 444 de este Código;
- c) los conflictos colectivos del trabajo de sindicatos minoritarios, siempre y cuando la mayoría absoluta de los trabajadores de la empresa no hayan optado por la huelga cuando ésta sea procedente.

²⁹⁰ *Portugal* – CEACR, observación, 2011.

²⁹¹ Estudio General de 2012, párr. 141.

2. Los conflictos colectivos en otras empresas podrán ser sometidos a arbitramento voluntario por acuerdo de las partes.

488. En *Argelia*, la Ley núm. 90-02, de 6 de febrero de 1990, relativa a la Prevención y la Resolución de los Conflictos Colectivos del Trabajo y al Ejercicio del Derecho de Huelga, crea en su Título V una Comisión Nacional de Arbitraje (véase el recuadro a continuación).

Ley núm. 90-02 (Argelia)

Artículo 49

La Comisión Nacional de Arbitraje es competente para conocer los conflictos colectivos del trabajo:

- en que son parte trabajadores para los cuales está prohibido el recurso a la huelga;
- que se someten a la Comisión según las condiciones previstas en el artículo 48 de la presente ley.

Artículo 50

La Comisión Nacional de Arbitraje emite dictámenes sobre los conflictos colectivos de trabajo que le someten, en un plazo no mayor de treinta (30) días:

- el ministro, el *wali* o el presidente de la asamblea comunal popular de que se trate, en conformidad con las condiciones previstas en el artículo 48 más arriba;
- el ministro de que se trate o los representantes de los trabajadores en lo que atañe a las categorías de personal a que se refiere el artículo 43 más arriba.

La Comisión toma conocimiento de toda información relativa a los conflictos colectivos de trabajo así como de todo documento que se genere en el marco de los procedimientos de conciliación y de mediación previstos.

Artículo 51

La Comisión Nacional de Arbitraje está presidida por un magistrado del Tribunal Supremo y se compone de un número igual de representantes designados por el Estado y de representantes de los trabajadores.

La composición y las modalidades de designación de los miembros de la Comisión, así como su organización y funcionamiento se establecen por reglamento.

Artículo 52

Los laudos arbitrales adquieren carácter ejecutorio por ordenanza del Primer Presidente del Tribunal Supremo de Justicia.

El Presidente de la Comisión Nacional de Arbitraje notifica los laudos a las partes en un plazo de tres (3) días a contar de la fecha en que se ha decidido su adopción.

489. En el *Canadá*, el arbitraje se aplica en los casos en que es el procedimiento previsto para la resolución de las controversias, y cuando las partes han negociado de buena fe para concluir un acuerdo colectivo, pero no han llegado a un acuerdo sobre alguna de las condiciones de empleo, la cual puede figurar en un laudo arbitral. Cualquiera de las partes puede solicitar por escrito que se remita a arbitraje una controversia relativa a una condición de empleo. El Presidente de la Comisión de Relaciones de Trabajo en la Administración Pública crea entonces un consejo encargado de arbitrar la controversia, pero puede diferir la formación del consejo hasta tener la convicción de que la parte solicitante ha negociado con seriedad y de forma suficiente y seria con respecto a la controversia. El Consejo de Arbitraje hace todo lo posible para que, en el más breve plazo, las partes en la controversia logren celebrar o revisar un acuerdo colectivo. Con tal fin, el Consejo debe tomar en consideración varios factores: la necesidad de captar a trabajadores que tengan las competencias laborales adecuadas y mantenerlos en el servicio público; la oferta de un nivel de remuneraciones y otras condiciones comparables a las que logran aquellas personas que ocupan puestos similares en los sectores privado y público; la necesidad de mantener relaciones equilibradas entre los

distintos niveles de una misma actividad profesional, así como entre las distintas profesiones en la administración pública; el establecimiento de remuneraciones y otras condiciones de trabajo justas y razonables en función de las calificaciones requeridas, de las tareas por realizar, de las responsabilidades asumidas y la naturaleza de los servicios que se han de prestar, del estado de la economía canadiense y de la situación fiscal del Gobierno.

490. En el *Canadá*, un laudo arbitral no puede tener el efecto de modificar, eliminar o establecer una determinada condición de empleo que, en particular, requiera o implique la adopción o la modificación de una ley federal, salvo cuando se trate de una ley que asigne créditos necesarios o que trate de las normas, procedimientos o métodos aplicables al nombramiento, evaluación, promoción, traslado, asignación a cursos de perfeccionamiento o puesta a disposición de los empleados, o que incida en la organización de la administración pública, en la atribución de funciones a los puestos y a las personas empleadas en la administración pública y en la clasificación de éstas. También se excluyen del ámbito de las decisiones arbitrales las condiciones de empleo que no hayan sido objeto de negociaciones entre las partes antes de que se solicite el arbitraje. La decisión o laudo arbitral vincula al empleador y al agente de negociación, así como a los funcionarios empleados en la unidad de negociación. También vincula a todos los directivos responsables de un sector de la administración pública, entre los que quedan incluidos los funcionarios de la unidad de negociación, cuyo ámbito de competencias está definido por la Ley sobre la Gestión Financiera Pública. Por otro lado, al igual que en el caso de los acuerdos colectivos, y a reserva de la asignación por el Parlamento, o bajo su autoridad, de los créditos que tal vez necesita el empleador, las partes comienzan a aplicar el laudo arbitral en el período de noventa días contados a partir de la fecha en que las partes se han obligado, o dentro de cualquier otro plazo más largo que las partes acepten o que la Comisión pueda conceder a petición de una de ellas.

491. *Algunos ejemplos de mecanismos nacionales de resolución de conflictos en la administración pública.* En *Sudáfrica*, la Ley sobre las Relaciones Laborales (artículo 35) creó el Consejo de Coordinación de la Negociación en la Administración Pública (PSCBC) para el público en general. En 1998, el PSCBC adoptó su propio sistema de resolución de conflictos de intereses y de conflictos de derecho. Los conflictos de derecho (relativos por ejemplo a una práctica de trabajo individual o sobre la interpretación y aplicación de un acuerdo colectivo) se someten al Consejo de Conciliación en un plazo de 30 días, so pena de que el conflicto debe ser sometido a arbitraje en el plazo de 30 días (o, en casos más especiales y raros, a un tribunal laboral). Los conflictos de intereses se someten al Consejo de Conciliación y si las partes no encuentran soluciones en el plazo de 30 días (o en un plazo más largo que hayan convenido) pueden ejercer sus derechos (es decir, el derecho de huelga, el de someter el asunto al arbitraje si se trata de un servicio esencial o si las partes deciden someterlo). Existen procedimientos detallados para la conciliación que incluyen la creación de común acuerdo de comisiones de conciliación o de arbitraje.

492. En la *Argentina*, en el marco de la autorregulación de los conflictos laborales, el Convenio Colectivo de Trabajo General para la Administración Pública Nacional, firmado en 2006, establece que todas las partes en un acuerdo colectivo de trabajo pueden solicitar la intervención de la Comisión Permanente de Aplicación y Relaciones Laborales (COPAR), la cual actúa de forma independiente para lograr la conciliación en un plazo máximo de 15 días. Si la conciliación no tiene éxito, las partes pueden solicitar la mediación y/o el arbitraje.

493. En la mediación, la COPAR convoca al mediador o a los mediadores, que tienen diez días hábiles para completar el procedimiento. Durante las vistas, en las que se exige

la asistencia de las partes, el mediador actúa como un moderador que facilita la consecución de un acuerdo. Si las partes aceptan el resultado del procedimiento de mediación, éste se formaliza por escrito y su aplicación pasa a ser obligatoria. Cuando no hay acuerdo al finalizar el proceso de mediación, las partes pueden optar por el procedimiento de arbitraje o recurrir a los tribunales. El arbitraje requiere la manifestación expresa de la voluntad de ambas partes de utilizar este procedimiento. En tal caso, el laudo arbitral debe pronunciarse dentro de un plazo fijado por las partes o dentro de un plazo máximo de diez días. El laudo debe fundamentarse y tiene efectos obligatorios. Se puede recurrir contra un laudo arbitral únicamente cuando ha habido un ejercicio excesivo de competencias, fallos de procedimiento o incumplimiento de las normas jurídicas o constitucionales.

494. En *Burundi*, los conflictos colectivos y los procedimientos aplicables son objeto de los artículos 32 a 35 de la ley núm. 1/015, de 29 de noviembre de 2002 que regula el ejercicio del derecho de sindicación y el derecho de huelga en la administración pública. Durante una huelga, las negociaciones deben continuar entre las partes, o bajo la dirección de un mediador oficial aceptado de común acuerdo por las partes. En caso de desacuerdo sobre el mediador o de fracaso de la mediación, el Ministro de la Función Pública, actuando a solicitud de cualquiera de las partes, nombra un consejo de arbitraje. Dicho consejo debe adoptar un laudo arbitral en un plazo de cuatro días hábiles a contar desde su nombramiento, y notificar de inmediato a las partes. En caso de no conciliación, la controversia es presentada al Tribunal Administrativo por la parte perdedora. A la vez que tomó nota de las indicaciones del Gobierno sobre los efectos de la intervención del Tribunal y, en particular, sobre el hecho de que la decisión del Tribunal Administrativo no tiene carácter ejecutorio si una de las partes recurre contra la misma, de tal manera que, en la práctica no se ha presentado ningún caso ante el Tribunal Administrativo y que el Gobierno se esfuerza por que todos los conflictos se resuelvan de forma amistosa, la Comisión ha señalado en repetidas ocasiones que el recurso al Tribunal Administrativo parece conducir al establecimiento de un sistema de arbitraje obligatorio para poner fin a los conflictos laborales ²⁹².

495. En el *Canadá*, además de los diversos aspectos de los procedimientos de resolución de conflictos ya mencionados anteriormente en las secciones correspondientes, cabe destacar para el presente Estudio dos interesantes disposiciones de la Ley sobre las Relaciones Laborales en la Administración Pública (véase el recuadro que sigue).

Ley sobre las Relaciones Laborales en la Administración Pública (Canadá)

182. 1) No obstante lo dispuesto en otras cláusulas de esta parte, en cualquier etapa de la negociación colectiva el empleador y el agente negociador que representan a las partes en una unidad de negociación pueden ponerse de acuerdo para someter a cualquier persona competente — con miras a la adopción de una decisión definitiva y sin derecho a apelación en conformidad con las modalidades de funcionamiento que hayan convenido — toda pregunta relativa a las condiciones de empleo de los trabajadores de la unidad que pueda figurar en un convenio colectivo.

...

207. A reserva de las orientaciones o las directivas formuladas por la entidad empleadora, cada uno de los gerentes generales de la administración pública central, en colaboración con los agentes negociadores que representan a los funcionarios del sector de la administración pública central bajo su responsabilidad, establece un sistema de gestión informal de conflictos e informa a los empleados acerca de la disponibilidad de tal sistema.

²⁹² *Burundi* – CEACR, Convenio núm. 87, solicitud directa, 2012.

496. *Los mecanismos de mediación que auspicia la OIT.* El Departamento de Normas Internacionales del Trabajo de la OIT ha promovido mecanismos tripartitos en materia de resolución de conflictos, a petición de los gobiernos que han sido objeto de quejas presentadas por organizaciones sindicales ante el Comité de Libertad Sindical. Estos mecanismos, que comprenden funciones de mediación, se basan en la aceptación y la presencia de las partes interesadas e incluyen la posibilidad de solicitar la presencia de las autoridades nacionales competentes en el ámbito de la supervisión y la interpretación de las normas. Estos mecanismos han ayudado a resolver problemas relativos a la libertad sindical y la negociación colectiva que se plantean en las quejas formales ante el Comité de Libertad Sindical. Por ejemplo, en casos relativos a Colombia o Panamá, contribuyeron a lograr el retiro de las denuncias.

497. Asimismo, estos mecanismos permiten examinar a nivel de los países las quejas por violación de los derechos sindicales, antes de que dichas quejas se sometan a la consideración del Comité de Libertad Sindical. Este tipo de mecanismo previene problemas y al mismo tiempo promueve de forma original el ejercicio de los derechos sindicales y la resolución de los problemas de la libertad sindical a nivel nacional.

498. A fin de asegurar la eficacia de tales mecanismos, es conveniente que las organizaciones centrales más representativas de empleadores y de trabajadores designen a un mediador nacional permanente (que cuenta inicialmente con el respaldo de funcionarios de alto nivel de la OIT).

Cuarta parte

Progresos y dificultades en materia de ratificación

499. La Comisión observa que numerosos países han adoptado medidas en el sentido de las disposiciones de los Convenios núms. 151 y 154. La Comisión señalará a continuación el estado de las ratificaciones, y el estado de los procesos tendientes a la ratificación de estos convenios y las solicitudes de asistencia técnica dirigidas a la OIT. A juicio de la Comisión, el balance de esta situación es positivo.

500. La Comisión observa que 48 Estados Miembros han ratificado el Convenio sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978 (núm. 151), y que 43 Estados Miembros han ratificado el Convenio sobre la negociación colectiva, 1981 (núm. 154). Veintinueve Estados Miembros han ratificado ambos Convenios. Véase el anexo III.

501. La Comisión toma nota con **satisfacción** de que, desde 2010, *Brasil, Eslovaquia y Eslovenia* ratificaron el Convenio núm. 151, y de que *Benín* y la *Federación de Rusia* ratificaron el Convenio núm. 154.

502. La Comisión observa con **interés** que varios gobiernos indicaron en sus respectivas memorias que *se han adoptado medidas importantes con miras a la ratificación de estos Convenios*. Así pues:

- el Gobierno de *Marruecos* indica que el procedimiento de ratificación del Convenio núm. 151 se encuentra en la fase final, a raíz del acuerdo alcanzado tras un examen de la cuestión en el marco del diálogo social, y que próximamente se remitirán los instrumentos de ratificación a la Oficina;
- el Gobierno de la *ex República Yugoslava de Macedonia* señala que en el marco del Programa de Trabajo Decente por País (2010-2013) se prevé la ratificación de los Convenios núms. 151 y 154 en 2012.

503. Por otra parte, la Comisión **saluda** la información facilitada por algunos gobiernos, según la cual *próximamente se celebrarán deliberaciones tripartitas o bipartitas*:

- el Gobierno de la *República Checa* indica que la cuestión de la ratificación de los Convenios núms. 151 y 154 figura en el programa de la Comisión tripartita nacional;
- el Gobierno de *Croacia* señala que es necesario celebrar consultas adicionales con los interlocutores interesados (Convenio núm. 154);
- el Gobierno de *Kenya* indica que el Comité consultivo nacional tripartito celebra actualmente deliberaciones tripartitas sobre los empleados del sector público;
- el Gobierno de *Benín* señala que el Convenio núm. 151 fue objeto de consultas bipartitas en el Consejo Nacional de Trabajo, en 2011.

504. La Comisión toma nota de que *algunos gobiernos contemplan una posible ratificación*, a saber:

- el Gobierno de la *República Árabe Siria* indica que el Consejo consultivo para el diálogo social someterá los Convenios núms. 151 y 154 a examen con miras a su eventual ratificación;
- el Gobierno de *El Salvador* señala que, si bien la Comisión tripartita nacional no ha deliberado sobre la cuestión, se contempla una posible ratificación (Convenio núm. 154).

505. La Comisión observa que algunos gobiernos informan de *proyectos de enmiendas legislativas* relativas a los temas tratados en los Convenios núms. 151 y/o 154:

- el Gobierno de *Filipinas* señala que se están preparando enmiendas legislativas con miras a la armonización con los Convenios núms. 151 y 154, si bien el Consejo Nacional Tripartito para la Paz Laboral deberá someterlas a examen;
- el Gobierno de *Seychelles* indica que tiene la intención de revisar su legislación a la luz de las disposiciones del Convenio núm. 154;
- el Gobierno de *Viet Nam* subraya que se han emprendido reformas legislativas y que posteriormente se examinará la posibilidad de ratificar los Convenios núms. 151 y 154;
- el Gobierno de *Zimbabwe* señala que, en noviembre de 2011, se organizó un seminario bajo los auspicios de la Oficina, cuyo objetivo fue suscitar un diálogo bipartito sobre los Convenios núms. 151 y 154 con miras a su ratificación. Las consultas bipartitas redundaron en la conclusión de un acuerdo sobre la importancia de la ratificación de ambos instrumentos. No obstante, el Gobierno señala que deberá reexaminar y armonizar la legislación nacional con las disposiciones de estos Convenios antes de adoptar una decisión sobre la ratificación, y que la introducción de reformas está en curso;
- varios Gobiernos (*Estado Plurinacional de Bolivia*, *Eritrea*, *Estonia* y *Mozambique*) señalan que está en curso la introducción de reformas legislativas en los ámbitos abarcados por los Convenios núms. 151 y 154.

506. A ese respecto, la Comisión desea exhortar a dichos gobiernos a que sigan adoptando medidas para lograr una mayor conformidad con los Convenios núms. 151 y 154, a fin de avanzar en el proceso encaminado a una eventual ratificación de estos instrumentos.

507. La Comisión observa que varios Estados Miembros indican que *no se ha efectuado análisis detallado alguno de la legislación nacional* destinado a evaluar la conformidad de ésta con las disposiciones de los Convenios núms. 151 y 154, a saber, Australia, Bosnia y Herzegovina, Canadá, Israel, Nicaragua y Senegal; y Guatemala y Honduras, únicamente respecto del Convenio núm. 151.

508. La Comisión espera que los Estados en cuestión procedan al análisis de la legislación y la práctica nacionales en un futuro próximo, con el fin de evaluar su conformidad con los Convenios núms. 151 y 154 y la posibilidad de ratificar estos instrumentos. La Comisión recuerda que la Oficina está a su disposición para prestarles asistencia.

509. La Comisión observa que algunos gobiernos *no prevén ratificar estos Convenios*, a saber:

- el Gobierno de *Indonesia* señala que es necesario contar con una mayor voluntad política de los actores sociales para poder ratificar los Convenios núms. 151 y 154;
- el Gobierno de *Singapur* indica que no prevé ratificar los Convenios núms. 151 y 154;
- el Gobierno de *Dinamarca* indica que la Comisión tripartita nacional encargada de examinar la cuestión de la eventual ratificación del Convenio núm. 154 no ha logrado alcanzar un consenso;
- el Gobierno de *Namibia* señala que, en noviembre de 2011, se inscribió el examen del Convenio núm. 151 en el orden del día del Consejo tripartito del trabajo (órgano facultado para formular recomendaciones sobre la posible ratificación por parte de Namibia). Si bien el Gobierno alude asimismo a una decisión ministerial adoptada en el marco de la Comunidad del África Meridional para el Desarrollo, en la que se prevé que los Estados Miembros deberían hacer lo posible por ratificar los Convenios, afirma que el país no tiene previsto ratificar el Convenio núm. 151.

510. La Comisión toma nota de que varios gobiernos indican que *el órgano competente no ha sometido a deliberación la cuestión de la posible ratificación de los Convenios núms. 151 y 154*:

- el Gobierno de *Sudáfrica* indica que el Consejo Nacional de Desarrollo Económico y de Mano de Obra no ha examinado la posible ratificación de los Convenios núms. 151 y 154;
- el Gobierno de *Australia* señala que el Comité Internacional del Gobierno Australiano para Cuestiones Laborales no ha sometido a deliberación la posible ratificación de los Convenios núms. 151 y 154;
- el Gobierno de *Bosnia y Herzegovina* indica que examinará la posibilidad de organizar deliberaciones tripartitas sobre la cuestión de la ratificación de los Convenios núms. 151 y 154;
- el Gobierno de los *Estados Unidos* señala que el Consejo Consultivo Tripartito sobre Normas Internacionales del Trabajo no ha examinado la posible ratificación de los Convenios núms. 151 y 154;
- el Gobierno de *Nueva Zelandia* indica que en la legislación nacional no se establece distinción alguna entre los trabajadores del sector privado y los trabajadores del sector público, y que la posible ratificación de los Convenios no ha sido objeto de deliberaciones oficiales;
- los Gobiernos de *Bulgaria, Egipto, Japón, Senegal, Seychelles, Swazilandia y la República Bolivariana de Venezuela* señalan que no se ha debatido sobre la posible ratificación de los Convenios núms. 151 y 154 en un contexto tripartito.

511. La Comisión invita a estos Gobiernos a emprender un diálogo tripartito sobre la eventual ratificación de los Convenios.

512. La Comisión observa que otros Estados Miembros indican que no están en condiciones de ratificar los Convenios en razón de la existencia de *discrepancias en cuanto al fondo* entre los Convenios y la legislación y la práctica nacionales:

1. *Convenio sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978 (núm. 151)*. Algunos países indican que no están en condiciones de ratificar el Convenio debido a la falta de conformidad de la legislación y la práctica nacionales con las disposiciones del Convenio. Algunos países (*República de Corea, Japón y*

Lituania) informan, de manera general, que determinadas disposiciones no son compatibles con sus leyes y que obstaculizan la ratificación, mientras que otros Estados indican aspectos concretos del Convenio que plantean problemas para su ratificación. Así: el Gobierno de *Alemania* señala que en la legislación nacional se estipula que la determinación de las condiciones de empleo de los funcionarios es competencia del poder legislativo; el Gobierno de *Austria* indica que, de acuerdo con un análisis de las leyes, algunos Estados federados no cuentan con disposiciones legislativas relativas a los empleados de los estados (*Länder*) y los empleados municipales; el Gobierno de *Bangladesh* señala que las cuestiones relativas a los funcionarios públicos se recogen en procedimientos gubernamentales y no se someten a deliberaciones tripartitas; el Gobierno de *Francia* señala que el estado empleador no puede recurrir a procedimientos como la mediación, la conciliación o el arbitraje para resolver los conflictos que se planteen respecto de la determinación de las condiciones jurídicas y reglamentarias aplicables a los funcionarios; el Gobierno de *Malasia* considera que la legislación y la práctica nacionales plantean problemas de compatibilidad con los artículos 4 y 5 del Convenio; el Gobierno de *Mauricio* señala tres tipos de obstáculos a la ratificación: la extensión de las garantías previstas en el Convenio al cuerpo de policía, la extensión del derecho de huelga a los bomberos y al personal penitenciario, y el hecho de que la negociación colectiva prácticamente no existe en el sector público; el Gobierno de *México* se refiere a una decisión que el Senado adoptara en 1981, en la que se establecen los motivos que impiden la ratificación del Convenio, vinculados en particular con el campo de aplicación (artículo 1 del Convenio) y con los procedimientos para la determinación de las condiciones de empleo (artículo 7 del Convenio). El Gobierno de *Rumania* no considera oportuna la ratificación del Convenio que, en su opinión, se limita a completar las disposiciones del Convenio núm. 98. Alude, asimismo, a restricciones presupuestarias en el contexto de la crisis.

2. *Convenio sobre la negociación colectiva, 1981 (núm. 154)*. Algunos países señalan que no están en condiciones de ratificar el Convenio, debido a la falta de conformidad de la legislación y la práctica nacionales con las disposiciones del Convenio. Algunos países (*República de Corea, Honduras, Japón*) informan, de manera general, que determinadas disposiciones no son compatibles con sus leyes y que obstaculizan la ratificación, mientras que otros Estados indican aspectos más concretos del Convenio que plantean problemas para su ratificación. Así: el Gobierno de *Alemania* señala que en la legislación nacional se estipula que la determinación de las condiciones de empleo de los funcionarios es competencia del Poder Legislativo; el Gobierno de *Bangladesh* señala que las cuestiones relativas a los funcionarios públicos se recogen en procedimientos gubernamentales y no se someten a deliberaciones tripartitas; el Gobierno de *Francia* señala que, si bien la negociación se consagra explícitamente en los estatutos generales de la Administración Pública y se han establecido en la legislación criterios para el reconocimiento de la validez de los acuerdos colectivos, éstos no pueden producir efectos jurídicos; el Gobierno de *Malasia* indica que los empleados del Gobierno no pueden negociar colectivamente con el empleador y que éste determina las condiciones de servicio de forma unilateral; el Gobierno de *México* se refiere a una decisión que el Senado adoptara en 1982, en la que se establecen los motivos que impiden la ratificación del Convenio, vinculados en particular con el campo de aplicación (artículos 1 y 5, párrafo 2, *a*) del Convenio); el Gobierno de *Portugal* señala que, a falta de un acuerdo en el marco de la negociación de un convenio colectivo en el sector de la administración pública, una de las partes puede solicitar

un arbitraje, lo que podría plantear problemas en materia de conformidad con el Convenio.

513. La Comisión observa que algunos de los obstáculos mencionados no deberían impedir la ratificación y espera que el presente Estudio permita esclarecer el alcance de las disposiciones de los Convenios ante los países de que se trate. La Comisión desearía referirse en particular a las partes del Estudio General relativas a la compatibilidad de la negociación colectiva en la administración pública con los regímenes estatutarios, en las condiciones expuestas, y al hecho de que la incorporación de los acuerdos colectivos en un texto legal (ley, reglamento, circular) para que puedan aplicarse está en conformidad con los Convenios núms. 151 y 154. La Comisión se refiere también a las conclusiones sobre los mecanismos de solución de conflictos. La Comisión espera, asimismo, que estos países puedan realizar avances con miras a la ratificación de los Convenios a la luz de un nuevo análisis. La Comisión recuerda que la Oficina está a disposición de los países interesados para proporcionar las explicaciones necesarias e intentar superar los obstáculos a través de la asistencia técnica.

514. La Comisión toma nota de que algunos Estados mencionan *otros motivos* que les impiden ratificar los Convenios o considerar la posibilidad de hacerlo. Algunos Estados Miembros aludieron a dificultades económicas y financieras que obstaculizan la ratificación (*Guatemala*) o al contexto de la crisis (*Rumania*).

515. El Gobierno del *Canadá* señala que, en materia de ratificación de convenios de la OIT, se concede prioridad a la ratificación de los convenios fundamentales y de gobernanza.

516. El Gobierno de *Panamá* indica que se otorga prioridad a las reformas necesarias para poner de conformidad la legislación y la práctica nacionales con los Convenios núms. 87 y 98.

517. El Gobierno de *Serbia* indica que se examinará la posibilidad de ratificar los Convenios núms. 151 y 154 una vez concluidas las ratificaciones en curso (Convenios núms. 181, 184 y 150).

518. La Comisión observa que los Estados que figuran a continuación *no presentaron los instrumentos* que son objeto del presente Estudio a la autoridad nacional competente de conformidad con el artículo 19 de la Constitución de la OIT:

– *Sierra Leona:*

- Convenio sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978 (núm. 151);
- Convenio sobre la negociación colectiva, 1981 (núm. 154);
- Recomendación sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978 (núm. 159);
- Recomendación sobre la negociación colectiva, 1981 (núm. 163).

– *Haití:*

- Convenio sobre la negociación colectiva, 1981 (núm. 154);
- Recomendación sobre la negociación colectiva, 1981 (núm. 163).

– *El Salvador:*

- Convenio sobre la negociación colectiva, 1981 (núm. 154).

– *Congo:*

■ Recomendación sobre la negociación colectiva, 1981 (núm. 163).

519. Al respecto, la Comisión recuerda que, en virtud del artículo 19 de la Constitución de la OIT, cada uno de los Estados Miembros debe someter los convenios y las recomendaciones «a la autoridad o autoridades a quienes competa el asunto, al efecto de que le[s] den forma de ley o adopten otras medidas». La Comisión espera que estos Estados sometan los instrumentos en cuestión a las autoridades competentes en un futuro próximo, de ser necesario con la asistencia técnica de la OIT.

520. *Solicitudes de asistencia técnica.* Los Gobiernos de *Bangladesh, Eritrea y Kenya* señalan que requieren de asistencia técnica para preparar la eventual ratificación de los Convenios núms. 151 y 154.

521. El Gobierno de *Benin* subraya la reciente ratificación del Convenio núm. 154 e indica que desearía beneficiarse de la asistencia técnica de la Oficina para poner la legislación nacional de conformidad con el Convenio y darlo a conocer. En lo referente al Convenio núm. 151, hace hincapié en que requiere asistencia técnica y financiera.

522. El Gobierno del *Estado Plurinacional de Bolivia* señala la necesidad de asistencia técnica para la elaboración de la nueva legislación sobre los funcionarios públicos.

523. Los Gobiernos de *Bosnia y Herzegovina, Brasil, Honduras, Indonesia, Panamá y Serbia* indican que les resultaría útil recibir información detallada sobre los instrumentos en cuestión y ejemplos de buenas prácticas en materia de aplicación.

524. El Gobierno de *Chile* considera que sería necesario que expertos de la OIT impartieran formación a los funcionarios públicos e interlocutores sociales que deben conocer los instrumentos en cuestión en el marco de sus funciones.

525. El Gobierno de *Colombia*, que ha ratificado los Convenios, considera que podría resultar útil proceder a un análisis comparativo de las leyes relativas a la negociación colectiva en los países de América.

526. El Gobierno de *Costa Rica* subraya la necesidad de fortalecer las capacidades en materia de técnicas de negociación en el sector público, así como de organizar actividades de promoción de la sindicación y de la negociación colectiva en este sector.

527. El Gobierno de la *República Checa* señala que le resultaría útil tanto recibir asistencia técnica para precisar algunos términos de los Convenios como disponer de un panorama general de las leyes existentes en países semejantes.

528. El Gobierno de *Jordania* indica que le sería útil recibir asistencia técnica en relación con los siguientes ámbitos: concienciación de todos los actores interesados respecto del contenido de los instrumentos, e impartición de formación a los funcionarios encargados de las cuestiones relativas a las normas internacionales del trabajo.

529. El Gobierno de *Paraguay* indica que, en 2008 y 2009, recibió asistencia técnica de la Oficina respecto de los temas sobre los que versan los instrumentos que son objeto del presente Estudio y que desea proseguir con esta forma de cooperación respecto de los siguientes ámbitos: fortalecimiento de las capacidades en materia de negociación colectiva en el sector público, integración de los criterios de trabajo decente en la función pública, acceso al empleo en el sector público para los miembros de pueblos indígenas, y conciliación.

530. El Gobierno del *Senegal* considera que sería útil revisar los instrumentos en cuestión, puesto que convendría reflexionar sobre la oportunidad de distinguir entre los trabajadores de los sectores privado y público. Señala, además, que el país ya recibe

asistencia técnica en el marco del Proyecto de Apoyo para la Aplicación de la Declaración (PAMODEC), pero que convendría ampliar esa asistencia, en particular para evaluar globalmente las cuestiones de las relaciones de trabajo en la función pública y de la negociación colectiva en el país.

531. El Gobierno de *Seychelles* señala que recibió asistencia técnica de la Oficina respecto de los temas sobre los que versan los instrumentos que son objeto del presente Estudio e indica que desea proseguir con tal colaboración, en particular con miras a la reforma de la Ley de 1994 sobre las Relaciones Laborales.

532. El Gobierno de *Viet Nam* solicita la asistencia técnica y financiera de la Oficina para evaluar la posibilidad de ratificar los Convenios núms. 151 y 154 y examinar los subsiguientes proyectos de enmienda de la legislación.

533. El Gobierno de *Zimbabwe* indica que se debe proseguir con la asistencia técnica brindada por la Oficina al país, en particular en materia de armonización de la legislación, y que se deben fortalecer las capacidades de los interlocutores tripartitos nacionales.

534. Tomando nota de que algunos gobiernos se han beneficiado de la asistencia técnica de la Oficina y que otros la han solicitado, la Comisión invita a estos últimos a concretar sus respectivas solicitudes de asistencia técnica ante la Oficina, en caso de que aún no lo hayan hecho, y espera que esa colaboración permita alcanzar progresos en la aplicación de los principios estipulados en los Convenios núms. 151 y 154 y, eventualmente, lograr la ratificación de estos instrumentos.

Quinta parte

Observaciones de las organizaciones de empleadores y de trabajadores

Organizaciones de trabajadores

535. La Comisión señala que, según las 140 observaciones facilitadas por las organizaciones sindicales a propósito de los cuatro instrumentos cubiertos por el presente Estudio, categorías importantes de empleados públicos de ciertos países se ven privados de los derechos y los beneficios estipulados en tales instrumentos o el acceso a éstos es objeto de restricciones más o menos graves, según el caso.

536. La Comisión observa que una de las principales preocupaciones mencionadas por las organizaciones sindicales se refiere al recurso a las reestructuraciones administrativas para suprimir o debilitar a las organizaciones de trabajadores en la función pública o reducir su presencia y para impedir o limitar la aplicación de los acuerdos colectivos y el impacto negativo de las formas precarias de empleo (cada vez más frecuentes) en los derechos sindicales y la protección de los trabajadores; algunos gobiernos recurren a dicho mecanismo para llevar a cabo tareas de carácter permanente previstas en el estatuto del funcionario público.

537. Algunas organizaciones sindicales señalan que, en el marco de estas reestructuraciones, en sus países se ha instaurado una práctica que consiste en la renuncia obligatoria al puesto de trabajo del empleado sindicado con el pago de una indemnización. Algunas de estas modalidades de contratos (por ejemplo, los contratos temporales a corto plazo, la subcontratación o los contratos de prestación de servicios, contratos estos últimos que excluyen por definición la negociación colectiva) privan a menudo a los trabajadores del derecho de negociación colectiva, en particular cuando ocultan una relación de trabajo real y permanente. De los comentarios de las organizaciones de trabajadores se desprende que las reestructuraciones, la reducción del aparato del Estado y la precarización del empleo en la función pública han provocado un descenso significativo de la tasa de sindicación y la desaparición de organizaciones sindicales.

538. La Comisión observa que, en general, las legislaciones protegen contra actos de injerencia y de discriminación antisindical, otorgan facilidades a los representantes de los trabajadores o prevén mecanismos bilaterales de negociación colectiva — si bien es consciente de que, en algunos países, todavía existen vacíos legales — pero según un número considerable de organizaciones sindicales no es fácil conseguir que se apliquen estas disposiciones.

539. En lo que respecta a la protección contra actos de injerencia y de discriminación antisindical, de los comentarios formulados se desprende que muy a menudo las sanciones aplicables son poco disuasorias y que son frecuentes las amenazas, los

traslados o los despidos de dirigentes sindicales. La Comisión observa que, en algunos países, se otorgan primas a los trabajadores no sindicados o que el acceso a determinados puestos sólo es posible si se pertenece a un sindicato concreto (se aporta un ejemplo del ámbito de la educación relacionado con el acceso a un puesto de maestro). Las organizaciones de trabajadores deploran la lentitud de los procedimientos que hay que seguir para obtener justicia.

540. En cuanto a las facilidades concedidas a los representantes de los trabajadores, los principales problemas que han señalado las organizaciones sindicales son los siguientes: legislación insuficiente en lo relativo al tiempo libre para los dirigentes sindicales y dificultades para que les sea concedido; a menudo, el empleador deniega el tiempo libre sin un motivo válido y lo recorta unilateralmente, pese a los acuerdos colectivos en vigor; dificultades de acceso al lugar de trabajo; dificultades para que el empleador aplique la deducción de las cuotas sindicales y numerosos obstáculos para acceder a información de carácter financiero de los organismos públicos o del gobierno.

541. En cuanto a la negociación colectiva, en algunos países apenas se utiliza para fijar las condiciones de trabajo de los funcionarios, que a menudo deben contentarse con las condiciones mínimas establecidas por la ley. Otros comentarios aluden a la ausencia (o a la no publicación) de estadísticas sobre la negociación colectiva (solamente una organización de trabajadores ha enviado estadísticas) o a que los empleadores públicos no facilitan las informaciones necesarias a las organizaciones de trabajadores.

542. En algunos países no existe un mecanismo formal de negociación colectiva en los servicios públicos. En otros, el contenido de las negociaciones está muy restringido, ya que el gobierno invoca su prerrogativa para regular unilateralmente un número importante de cuestiones, entre ellas, muy a menudo, la de la remuneración. Por otro lado, cuando se recurre a la negociación colectiva y se suscriben acuerdos, las organizaciones sindicales tienen dificultades para que se reconozca el carácter vinculante de dichos acuerdos y se respeten. En algunos países, las autoridades descartan la negociación colectiva con las organizaciones representativas alegando retrasos en la renovación de sus comités ejecutivos, pese a que esos retrasos se deben a la injerencia en las elecciones de órganos del Estado.

543. La Comisión también señala que las organizaciones sindicales denuncian la ausencia o el deficiente funcionamiento de los mecanismos de resolución de conflictos. En algunos países, el recurso al arbitraje o a los tribunales ordinarios no es de ninguna ayuda ya que la administración pública no respeta ni aplica sus decisiones. Algunas organizaciones señalan, por otro lado, que el arbitraje es obligatorio en su ordenamiento jurídico. Otras expresan su falta de confianza en los mecanismos de resolución de conflictos, que, por su naturaleza, no son imparciales ya que, a menudo, son las instituciones públicas las que los constituyen o los gestionan (así sucede, por ejemplo, con los procesos de designación de los árbitros). Además, algunos gobiernos ignoran el principio de representatividad sindical a los fines de la negociación colectiva, y favorecen a las organizaciones próximas al gobierno.

544. La Comisión observa que, según algunas organizaciones sindicales, existen, en la práctica, problemas de aplicación en cuanto a la coordinación de los convenios colectivos. En algunos países, cuando las organizaciones sindicales negocian acuerdos de ámbito nacional convendría fortalecer la consulta con las organizaciones locales.

545. La Comisión señala que las organizaciones sindicales denuncian la revisión unilateral de acuerdos colectivos en el sector público. A este respecto, observa que un buen número de organizaciones subrayan que distintas leyes aprobadas por los gobiernos durante estos últimos años, sin consulta previa, han tenido como consecuencia la

modificación unilateral de las condiciones de trabajo de los empleados públicos establecidos previamente a través de acuerdos colectivos. Algunas medidas adoptadas en respuesta a la crisis económica han impedido negociar nuevos aumentos salariales; otras han llegado incluso a imponer recortes salariales en los próximos años, a menudo sin respetar los acuerdos colectivos vigentes. La Comisión observa que algunas organizaciones sindicales objetan la presencia y el papel de las autoridades presupuestarias en el proceso de negociación colectiva en lo que atañe a la cuestión de la remuneración y las cláusulas que tienen un impacto económico. En algunos países, los empleadores públicos que no se ajustan a las directrices de las autoridades presupuestarias se exponen a sanciones penales.

546. Por último, las organizaciones sindicales señalan que los gobiernos apenas las consultan, o no lo hacen en absoluto, antes de adoptar o modificar leyes sobre las condiciones de trabajo en el sector público. Algunas organizaciones subrayan la necesidad de asistencia técnica de la OIT para velar por el cumplimiento de los derechos sindicales en la administración pública en materia de negociación colectiva, mientras que otras proponen la elaboración de un estudio de derecho comparado a escala regional en el sector público.

547. La Comisión señala que estos comentarios coinciden en general con puntos planteados en el presente Estudio y en las observaciones formuladas por la Comisión durante los últimos años y se remite a las conclusiones generales, que se presentan en el capítulo siguiente. La Comisión apunta, sin embargo, que el número y la naturaleza de los problemas varía de un país a otro y que los problemas detectados podrían ser objeto de un análisis tripartito en cada país. La Comisión invita a los gobiernos a examinar, junto con las organizaciones de empleados públicos y los empleadores de la administración del Estado, la aplicación de los Convenios núms. 151 y 154 a tenor de los problemas planteados en el presente Estudio y de las conclusiones que en él se formulan. La Comisión, no obstante, desea hacer hincapié en la precarización de la situación de los funcionarios en muchos países, tanto desde un punto de vista jurídico como práctico, aspecto al que dedica varias conclusiones generales.

Organizaciones de empleadores

548. La Comisión toma nota de que cinco organizaciones nacionales de empleadores han enviado observaciones. Tres de ellas indican que, en los países interesados, la legislación y la práctica están en conformidad con los Convenios núms. 151 y 154; una de ellas señala que los mecanismos de negociación colectiva en la función pública son informales. Otra organización precisa que, en su país, los funcionarios tienen la posibilidad de enviar «memorandos respetuosos» (según esta organización, se trata de un instrumento análogo a los convenios colectivos); además, la negociación colectiva voluntaria sería posible en las instituciones autónomas, semiautónomas y descentralizadas del sector público. Esta organización de empleadores añade que, en el país interesado, existe una protección frente a los actos de discriminación antisindical y de injerencia contra los dirigentes sindicales, pero que esta protección no se aplica a los funcionarios públicos. También se refiere a un proyecto de ley sobre la carrera administrativa en la función pública que prevé el derecho a permisos sindicales con goce de salarios, el derecho de huelga y un fortalecimiento de la protección de los dirigentes sindicales en caso de despido u otras medidas perniciosas. Otra organización señala que los ámbitos tratados por los Convenios núms. 151 y 154 ya están contemplados en la legislación nacional y que, por esta razón, se opone a la ratificación de dichos Convenios.

549. En el pasado, los empleadores y las organizaciones de empleadores alegaron graves obstáculos para ejercer la libertad sindical y de asociación y el derecho de negociación colectiva²⁹³.

²⁹³ La Comisión se remite a los principales problemas planteados ante los órganos de control por las organizaciones de empleadores a lo largo de los años en materia de libertad sindical y de asociación y el derecho de negociación colectiva en el sector privado, tal y como se desprende de la publicación de la OIT *Las organizaciones de empleadores y los mecanismos de control de la OIT* (Centro Internacional de Formación, Turín, 2006):

- a) violaciones de derechos humanos fundamentales vinculados con el ejercicio de derechos de las organizaciones de empleadores, de sus dirigentes y afiliados, incluido el asesinato de dirigentes empleadores, amenazas de muerte, la detención de dirigentes empleadores, y acciones violentas contra instalaciones de organizaciones de empleadores;
- b) restricciones relativas a la constitución y funcionamiento de las organizaciones de empleadores y a los derechos de sus dirigentes;
- c) marginación o exclusión de las organizaciones de empleadores más representativas del diálogo social y favoritismo hacia las organizaciones de empleadores poco representativas o próximas a gobiernos en los procesos de negociación o consulta en las cuestiones que afectan directamente a los empleadores y sus organizaciones.

Conclusiones generales y observaciones finales

550. La Comisión celebra esta oportunidad de considerar por primera vez los Convenios núms. 151 y 154 y las Recomendaciones núms. 159 y 163 en el marco de un estudio general relativo a los derechos sindicales y de negociación colectiva en la administración pública.

551. La Comisión toma nota con interés, tal y como se desprende de los capítulos anteriores, de que un número considerable de países aplica las disposiciones y principios de los Convenios núms. 151 y 154 a través de la legislación, los acuerdos colectivos o la jurisprudencia de sus tribunales nacionales, haya o no ratificado el Estado esos convenios. Por consiguiente, la Comisión constata el impacto de esos convenios y destaca que, en los últimos años, ha observado progresos en su aplicación en un número importante de casos.

552. A pesar de estos avances, la Comisión observa que persisten problemas en un número importante de países. Hay tres preocupaciones principales. Tres tipos de problemas aparecen con mayor frecuencia en relación con los Convenios núms. 151 y 154: 1) la lentitud de los procedimientos administrativos y judiciales en caso de discriminación antisindical o de injerencia en los asuntos sindicales y la ausencia de sanciones suficientemente disuasorias; en ciertos casos, la protección contra los actos de discriminación antisindical o de injerencia en los asuntos sindicales sólo cubre una parte de estos actos; 2) ciertos problemas en la práctica pueden dar lugar a la negación del derecho de negociación colectiva a todos los funcionarios públicos, en particular cuando se exige a las organizaciones sindicales que representen a una proporción demasiado importante de trabajadores para ser reconocidas o para participar en negociaciones colectivas, y 3) varios países excluyen determinados temas de la negociación colectiva, restringen el derecho de las partes a determinar el nivel de la negociación o prohíben la negociación colectiva a determinadas categorías de trabajadores o a federaciones o confederaciones.

553. En cuanto al sector privado, la Comisión toma nota de que en ciertos países las organizaciones de empleadores también tienen problemas para organizarse libremente fuera de la estructura preestablecida por los gobiernos o la legislación y para ejercer su derecho a realizar negociaciones colectivas libres y voluntarias en el nivel de su elección y de común acuerdo con las organizaciones de trabajadores. En ciertos casos, los dirigentes de los empleadores también son víctimas de represalias por haber defendido los intereses de los empleadores. Los principales problemas de los empleadores o de las organizaciones de empleadores señalados a los órganos de control en lo que respecta a la libertad de asociación y el derecho de negociación colectiva se han resumido en la quinta parte del presente Estudio.

554. Recordando que el Consejo de Administración hizo un llamamiento a los Estados Miembros para que consideraran la ratificación de los Convenios núms. 151 y 154, la

Comisión invita a los Estados Miembros que todavía no hayan ratificado estos Convenios a que lo hagan. La Comisión observa con interés que ciertos Estados han decidido iniciar o han iniciado los procesos de ratificación de estos Convenios y que muchos otros están examinando dicha posibilidad, en algunos casos con la asistencia técnica de la OIT. La Comisión desea reiterar el conjunto de las conclusiones que ha formulado en la cuarta parte del presente Estudio.

555. Por otro lado, en el contexto de la crisis financiera y económica reciente, la aplicación de estos Convenios ha quedado alterada en un determinado número de países. La Comisión subraya la importancia de permanecer especialmente atentos en períodos de recesión económica para garantizar plenamente la aplicación de estos Convenios.

556. La Comisión desea recordar que la administración pública debe ser eficiente y eficaz para asegurar el Estado de derecho, el ejercicio efectivo de los derechos y la mejora de la vida de los ciudadanos (seguridad pública, educación, salud, seguridad social, cultura, acceso a la vivienda, control de la aplicación de la ley en las numerosas esferas de competencia de la administración pública, etc.), y ser, por lo tanto, un factor esencial para un desarrollo económico y social sostenible, el bienestar de los trabajadores a través de condiciones laborales equitativas y el progreso de las empresas sostenibles («sustainable enterprises»). El logro de este objetivo exige servicios de alta calidad en las numerosas instituciones públicas — con frecuencia de importancia vital y de gran complejidad — personal suficientemente cualificado y motivado y una gestión pública y una cultura administrativa dinámica y despolitizada que dé prioridad a la ética y luche contra la corrupción administrativa, que incorpore las nuevas tecnologías y se base en los principios de confidencialidad, responsabilidad, fiabilidad, transparencia en la gestión y el principio de no discriminación, en lo que respecta tanto al acceso al empleo como a las prestaciones y servicios a los ciudadanos.

557. La Comisión subraya que las diferentes formas de diálogo social y, en especial, la negociación colectiva entre los sindicatos y la administración pública, son esenciales con miras a crear las condiciones necesarias para afrontar los desafíos que se acaban de mencionar y para una gobernanza eficaz. La negociación colectiva tiene ventajas para los funcionarios porque es una herramienta de motivación, reconocimiento social y dignidad, pero también para la administración, que pueden encontrar en los compromisos adquiridos con los sindicatos una ayuda para poner en práctica los principios esenciales mencionados que rigen la gestión pública en los estados democráticos y una herramienta eficaz para una gestión satisfactoria de los recursos humanos, favoreciendo de este modo la calidad de los servicios que se prestan a los ciudadanos.

558. La Comisión observa que, tras los cambios introducidos en el estatuto y la condición jurídica de los funcionarios en el transcurso de los últimos decenios, el modelo tradicional del funcionariado público y sus características (nacionalidad, mérito, estabilidad profesional, carrera administrativa y promoción por concurso interno, empleo a tiempo completo, exclusión de las actividades profesionales privadas, escalas salariales y complementos de remuneración fijos, pago adicional por lugar de destino, pensiones, excedencias no remuneradas, etc.) se han modificado sustancialmente de diferentes formas en muchas legislaciones. En numerosos países industrializados o no, se puede constatar, por una parte, el abandono de una o varias de estas características tradicionales de la administración pública, y, por otra parte, la introducción de nuevas normas y formas de actuar propias del derecho del trabajo aplicable al sector privado. Así, en numerosas administraciones públicas, una parte importante o incluso la mayoría de los empleados tienen contratos que se rigen por normas del derecho laboral aplicable al sector privado. La Comisión observa que este proceso está en expansión. La Comisión observa que las evoluciones descritas han podido tener un impacto sobre la

imparcialidad e independencia de la administración pública y su capacidad y condiciones de funcionamiento.

559. La Comisión destaca que, en ciertos países, la admisión de funcionarios temporales, interinos, fijos con carácter recurrente no permanente o a tiempo parcial (autorizados frecuentemente a tener además otros empleos en el sector privado) es muy frecuente. En otros países, una proporción importante de funcionarios son contratados con un contrato civil o administrativo de prestación de servicios, incluso para labores propias de la administración pública. En otros países, la estabilidad profesional casi absoluta — «de por vida» — de que gozaban los funcionarios públicos se ha visto socavada o ya no está vigente. En ciertos países, en muchas instituciones públicas, la mayoría de los empleados públicos son nombrados libremente y pueden ser destituidos libremente.

560. La Comisión observa a este respecto que una de las principales preocupaciones mencionadas por las organizaciones sindicales de la administración pública es el impacto negativo de las formas precarias de empleo en los derechos sindicales y la protección de los trabajadores, especialmente: 1) los contratos temporales de corta duración que se renuevan repetidamente, los contratos civiles o administrativos de prestación de servicios para desempeñar tareas de carácter permanente por mandato legal, y 2) la no renovación de contratos por motivos antisindicales. Algunas de esas modalidades de contrato *privan* a los trabajadores del ejercicio de los derechos de libertad sindical y negociación colectiva, en particular cuando encubren una relación de trabajo real y permanente. Ciertas formas de precariedad *pueden disuadir* a los trabajadores de afiliarse a los sindicatos. La Comisión debería subrayar la importancia de que los Estados Miembros afectados examinen, en un marco tripartito, el impacto de estas formas de empleo sobre el ejercicio de los derechos sindicales.

561. **Derechos civiles y políticos.** La Comisión subraya que las garantías enunciadas en los convenios internacionales del trabajo relativos a la libertad sindical y de negociación colectiva, incluidos los Convenios núms. 151 y 154, sólo pueden ser efectivas en la medida en que también se reconozcan, protejan y respeten verdaderamente los derechos fundamentales y las libertades civiles y políticas consagradas en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en los demás instrumentos internacionales fundamentales en la materia, en particular el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. La Comisión también subraya que, a falta de un sistema democrático en el que se respeten los derechos fundamentales y las libertades civiles, la libertad sindical y la negociación colectiva no pueden desarrollarse plenamente.

562. La Comisión desea señalar que un desarrollo económico y social sostenible sólo puede hacerse efectivo por medio de la democracia y de sus postulados fundamentales: el Estado de derecho, la separación y la independencia de los poderes del Estado, y el respeto efectivo de los derechos humanos, incluida la libertad sindical y el derecho de negociación colectiva, que deben garantizarse cualquiera que sea el nivel de desarrollo. La Comisión recuerda que la ratificación de los Convenios núms. 151 y 154 puede llevarse a cabo independientemente del tamaño y el número de empleados de la administración pública, del número de ciudadanos de los Estados y del nivel del sector informal.

563. La Comisión considera que la interdependencia entre el respeto de los derechos humanos y la libertad sindical implica, en particular, que las autoridades públicas no interfieran en las actividades sindicales legítimas de las organizaciones mediante la detención o encarcelamiento arbitrarios de dirigentes sindicales o afiliados a sindicatos o acusándoles de presuntos actos delictivos en razón de su afiliación o de sus actividades

sindicales legítimas. La Comisión observa con preocupación que en ciertos países producen a menudo asesinatos de dirigentes sindicales y de sindicalistas del sector público o represiones violentas de manifestaciones. La Comisión recuerda que, en estos casos, se deben abrir rápidamente investigaciones judiciales independientes a fin de esclarecer los hechos, determinar las infracciones, deslindar responsabilidades, sancionar a los culpables y a los instigadores, e impedir que dichos actos se vuelvan a producir. A este respecto, la Comisión recuerda igualmente que la lentitud excesiva de los procedimientos establecidos para responder a tales actos puede dar lugar a una impunidad de hecho que agrave el clima de violencia e inseguridad existente. Por último, la Comisión recuerda que un movimiento sindical realmente libre e independiente sólo puede desarrollarse en un contexto exento de violencia, presiones o amenazas de cualquier tipo, ya sea contra dirigentes o miembros de estas organizaciones, y que las organizaciones de trabajadores y de empleadores son esenciales para la democracia y el respeto de los derechos fundamentales.

564. La Comisión señala que las organizaciones de empleados públicos también deberían poder expresar públicamente sus opiniones sobre las cuestiones generales relativas a la política económica y social que repercuten directamente en los intereses de sus miembros. No obstante, al expresar sus opiniones, las organizaciones sindicales no deberían sobrepasar los límites admisibles de la polémica y deberían abstenerse de excesos de lenguaje.

565. En la gran mayoría de los países que han ratificado el Convenio núm. 151, las constituciones o las legislaciones nacionales garantizan a los empleados públicos el ejercicio de sus derechos civiles y políticos pero el principal reto es su aplicación efectiva en la práctica. La Comisión toma nota de que la mayoría de los países prevén ciertas restricciones respecto de algunos de estos derechos, por ejemplo la libertad de expresión o el derecho de reunión pública y de manifestación de los empleados públicos, restricciones que guardan relación principalmente con su deber de lealtad, discreción (secreto profesional) y reserva. La Comisión considera que cuando las condiciones de una plena democracia son reunidas, las restricciones aplicadas no son en general incompatibles con el Convenio núm. 151.

566. ***Protección contra los actos de discriminación antisindical y de injerencia.*** De forma general, la Comisión destaca la importancia de contar con disposiciones legales específicas en materia de discriminación antisindical y de injerencia aplicables en la administración pública. Dado que el Convenio requiere que se garantice la protección de todos los funcionarios y empleados públicos contra todos los actos de discriminación antisindical (tanto en el momento de la contratación y como en el transcurso del empleo), la protección que ofrece el Convenio es especialmente importante para los representantes y los dirigentes sindicales.

567. La determinación del alcance de la noción de «protección adecuada» contra los actos de discriminación en el sentido del artículo 4, párrafo 1, del Convenio es esencial a la hora de tratar las cuestiones relativas al despido antisindical y a las correspondientes medidas de prevención y reparación. La Comisión considera que son compatibles con el Convenio los ordenamientos jurídicos en los que se contemplan: i) medidas preventivas (como la necesidad de obtener una autorización previa de un juez — en la administración pública, la función de inspección del trabajo es desempeñada generalmente por órganos administrativos — para decidir acerca del despido de un representante del personal o de un delegado sindical); ii) indemnizaciones y sanciones suficientemente disuasorias, y iii) el reintegro del funcionario despedido por motivo de su afiliación o de sus actividades sindicales legítimas con indemnización retroactiva, lo cual, a falta de procedimientos preventivos de autorización previa, constituye la

reparación más eficaz de los actos de discriminación antisindical. La lentitud excesiva de los procedimientos de reintegración y la no ejecución de las decisiones judiciales por las que se ordena la reintegración de sindicalistas despedidos constituyen, según la Comisión, graves restricciones del ejercicio de los derechos sindicales. La Comisión recuerda que la práctica de las «listas negras» de dirigentes o sindicalistas o de empleados públicos sindicados en el marco de los procedimientos de contratación es incompatible con los principios del Convenio.

568. El artículo 5 del Convenio núm. 151 establece que las organizaciones de empleados públicos deberán gozar de una protección adecuada contra todo acto de injerencia de una autoridad pública en su constitución, funcionamiento o administración. Se consideran actos de injerencia principalmente los destinados a fomentar la constitución de organizaciones de empleados públicos dominadas por una autoridad pública, o a sostener organizaciones de empleados públicos económicamente o de otra forma con objeto de colocar estas organizaciones bajo el control de una autoridad pública. La Comisión subraya la importancia de que las legislaciones nacionales prohíban los diferentes actos de injerencia tipificados en el Convenio núm. 151.

569. Por otro lado, la Comisión insiste en la importancia de realizar investigaciones independientes, rápidas y exhaustivas en los casos en que se denuncien actos de discriminación o injerencia antisindical. La Comisión ha debido tomar nota con preocupación de la lentitud excesiva de ciertos procedimientos nacionales o incluso de la posibilidad de interponer recursos sucesivos que retrasan el pronunciamiento de un fallo definitivo durante varios años (cinco o siete años, en algunos casos). La Comisión subraya que un retraso excesivo de la justicia en caso de discriminación antisindical constituye una violación del Convenio. Una «protección adecuada» en el sentido del Convenio contra los actos de discriminación antisindical y de injerencia requiere que se instituyan procedimientos de recurso rápidos y se prevean sanciones suficientemente disuasorias contra tales actos.

570. La eficacia de las disposiciones legislativas que prohíben los actos de discriminación antisindical y de injerencia depende no sólo de la eficacia de los procedimientos de recurso establecidos, sino también de las sanciones previstas, que deberían, en opinión de la Comisión, ser eficaces y suficientemente disuasorias. Según las legislaciones, las sanciones pueden consistir en multas o en sanciones penales, que pueden ser incluso penas de prisión. En cuanto a las modalidades de reparación, éstas deberían tener como finalidad la reparación integral del perjuicio sufrido por el empleado público tanto en el ámbito financiero como en el profesional. Las sanciones, que tienen la doble función de castigar a los responsables y de ejercer un efecto disuasorio preventivo, refuerzan la protección contra la discriminación antisindical.

571. ***Facilidades que deben concederse a los representantes de las organizaciones reconocidas de empleados públicos.*** Las facilidades que deben concederse a los representantes de las organizaciones reconocidas de empleados públicos para permitirles el desempeño rápido y eficaz de sus funciones, durante sus horas de trabajo o fuera de ellas, son fundamentales para el ejercicio de los derechos sindicales y el funcionamiento de las organizaciones sindicales. La Comisión considera que, al conceder facilidades a los representantes de los empleados públicos, se fortalece el diálogo social y se instaura una relación de confianza dentro de las instituciones públicas, lo cual propicia el mantenimiento de buenas relaciones de trabajo. Paralelamente, la concesión de esas facilidades no debe obstaculizar el buen funcionamiento de la administración o del servicio en cuestión, por lo que deberán tenerse en cuenta las características del sistema de relaciones laborales del país y las necesidades, importancia y posibilidades de la administración interesada. A tal efecto, la Comisión desea subrayar que el Convenio es

compatible tanto con los sistemas que otorgan la exclusividad de las facilidades a los representantes sindicales como con aquellos que reconocen al mismo tiempo a representantes sindicales y a representantes electos para el conjunto de las instituciones públicas, siempre que la presencia de representantes electos no menoscabe la posición de las organizaciones de trabajadores interesadas.

572. Habida cuenta de la flexibilidad de los métodos de aplicación del Convenio, la Comisión alienta a los gobiernos a que se prevea la concesión de facilidades por vía legislativa o a través de la negociación colectiva, en el entendimiento de que es conveniente que la adopción de disposiciones legislativas en este ámbito sea fruto de consultas tripartitas y que las negociaciones se lleven a cabo de buena fe, con miras a asegurar unas relaciones de trabajo armoniosas. Si un Estado opta por aplicar el Convenio núm. 151 a través de acuerdos colectivos, éstos deben amparar a un número suficiente de trabajadores y asegurar, en la práctica, suficientes facilidades. En todos los casos, es importante que las partes interesadas compartan los principios establecidos a fin de que las medidas adoptadas sean duraderas y no dependan de los sucesivos cambios de gobierno o administración.

573. El número y la naturaleza de las facilidades que se deben conceder dependen de la dimensión y características de cada institución pública. Las principales facilidades consisten en la concesión de tiempo libre a los representantes de los trabajadores, sin pérdida de salario ni de prestaciones u otras ventajas sociales, la recaudación de las cuotas sindicales, el acceso al lugar de trabajo y la posibilidad de comunicación sin dilación con la dirección. A la luz de los objetivos del Convenio, la concesión de esas facilidades deberá considerarse con especial atención.

574. La Comisión destaca el fuerte impacto que los Convenios núms. 151 y 154 han tenido en muchos países. No cabe duda de que, gracias a las facilidades concedidas por vía legislativa o en el marco de acuerdos colectivos, los representantes de las organizaciones de empleados públicos desempeñan hoy un papel crucial en el cumplimiento de las importantes funciones que ejercen las organizaciones sindicales en las instituciones públicas, al facilitar las funciones fundamentales de dichas organizaciones (negociación colectiva, consulta, control de la legislación, etc.), de conformidad con la Constitución y las normas de la OIT.

575. *La consulta como método de determinación de las condiciones de empleo en el marco del Convenio núm. 151.* La Comisión toma nota de que la gran mayoría de los Estados Miembros reconocen a las organizaciones de empleados públicos el derecho a participar en la determinación de las condiciones de empleo de estos empleados (artículo 7 del Convenio núm. 151), mediante consulta, negociación colectiva o ambos métodos. Además, el análisis de las memorias presentadas en virtud del artículo 19 de la Constitución pone de manifiesto que, de los países que no han ratificado el Convenio núm. 151, muchos de ellos ya cumplen con lo dispuesto en el artículo 7.

576. En lo que atañe a las consultas, la Comisión observa que los Estados han escogido distintos sistemas y métodos de consulta en función de las circunstancias nacionales y de su tradición cultural y jurídica: 1) órganos específicos de consulta para la administración pública, incluidos aquellos integrados por personalidades independientes y expertos y órganos bipartitos; 2) órganos tripartitos que se encargan de todos los asuntos relacionados con el trabajo en el sector privado y en el sector público; 3) consejos económicos y sociales o consejos nacionales del trabajo, con competencias generales, que suelen tener una composición más amplia que los órganos tripartitos; 4) métodos intermedios, como organismos compuestos por personalidades neutrales o independientes de las partes, por ejemplo expertos que elaboran recomendaciones para

las autoridades públicas después de haber escuchado y consultado a los empleadores públicos y a las organizaciones sindicales de empleados públicos; y 5) métodos de consultas frecuentes o puntuales instaurados en la práctica pero sin que resulten de una exigencia legal.

577. La Comisión insiste en la importancia de llevar a cabo consultas exhaustivas, sinceras, completas, detalladas y sin restricciones con las organizaciones más representativas en lo relativo a las condiciones de empleo y a toda ley o medida conexa. La Comisión subraya que las partes deben hacer los esfuerzos necesarios para *encontrar soluciones compartidas, en la medida de lo posible*. Además, destaca la importancia de que las consultas se lleven a cabo en un clima de buena fe, confianza y respeto mutuo, y que las partes dispongan de tiempo suficiente para expresar sus puntos de vista y discutirlos en profundidad con el objeto de poder llegar a un compromiso adecuado.

578. La Comisión observa que, con cierta frecuencia, el mandato principal de los órganos oficiales de consulta es el examen de proyectos legislativos o de reforma legal o bien el examen de medidas administrativas generales relativas a los empleados públicos. La Comisión subraya que, en virtud del Convenio núm. 151, se deberían poder celebrar consultas sobre todas las cuestiones relacionadas con las condiciones de empleo, y ello a todos los niveles — nacional, sectorial, de entidades territoriales y de otras entidades públicas — con las organizaciones representativas de cada nivel. Señala en particular que la mera consulta sobre medidas administrativas o proyectos de ley relativos a las condiciones generales de trabajo de los empleados públicos no cumple plenamente con los objetivos y exigencias del Convenio núm. 151 y que las consultas deberían poder celebrarse a distintos niveles, de manera que se aborden las condiciones de trabajo específicas de los empleados públicos en cada nivel.

579. La Comisión señala que existen órganos consultivos que tienen competencias generales (Consejo Nacional del Trabajo, Consejo Económico y Social), entre otras la formulación de políticas a medio y largo plazo y la elaboración de proyectos de ley y de reforma en materia de condiciones generales de trabajo, pero que no cubren explícitamente las condiciones de trabajo específicas y los conflictos laborales en las instituciones públicas concretas; estos órganos consultivos no bastan por sí solos para garantizar plenamente que los representantes de los empleados públicos participen en la determinación de sus condiciones de trabajo en el sentido del Convenio núm. 151. Cuando el sistema nacional opta por este tipo de sistema, es importante además que en este marco se establezcan mecanismos que otorguen a las organizaciones sindicales de empleados públicos espacio suficiente para que la presencia de todos los demás actores no debilite la posición de los representantes de los empleados públicos, y para que la cuestión de las condiciones de trabajo se discuta sobre todo con carácter bilateral.

580. La Comisión destaca que es ventajoso, tanto para las autoridades como para las organizaciones sindicales de empleados públicos, no limitar el ámbito de la consulta a las condiciones de empleo, sino por el contrario ampliarlo a las cuestiones de interés común, como el establecimiento de políticas de personal en la administración pública, los problemas de gestión y de recursos humanos que podría acarrear una nueva forma de organización del trabajo o las reestructuraciones; en efecto, ya sea a iniciativa de las autoridades o de las organizaciones de empleados públicos, la consulta en estas materias sirve para prevenir la aparición de conflictos colectivos y alcanzar soluciones mejor aceptadas por los empleados públicos o por las autoridades públicas.

581. **Negociación colectiva.** En lo relativo a la negociación colectiva en la administración pública, la adopción (y la ratificación por un gran número de Estados) de los Convenios núms. 151 y 154 ha dado lugar en todo el mundo a lo largo de las últimas

décadas, de que las condiciones de empleo en la función pública no se pueden determinar de manera unilateral, y que el marco adecuado exige la plena participación de las organizaciones sindicales de empleados públicos. En esta evolución, se puede observar, además del recurso generalizado a la consulta bipartita, una clara ampliación del derecho de negociación colectiva de las condiciones de trabajo en el sector de la administración pública en Europa y América Latina, en un número considerable de países de África y en ciertos países de Asia/Oceanía.

582. En el párrafo 3 de su artículo 1, el Convenio núm. 154 prevé modalidades particulares de aplicación en lo que se refiere al derecho de negociación colectiva en la administración pública. Estas modalidades se pueden establecer mediante la legislación o la práctica nacionales, en particular a través de convenios colectivos, laudos arbitrales u otros medios (artículo 4 del Convenio núm. 154).

583. En muchos países, estas particularidades de la administración pública dan lugar a modalidades específicas de negociación colectiva que se refieren a las partes en la negociación, los ámbitos abordados y los niveles, así como a la naturaleza, el rango y los posibles efectos jurídicos de los acuerdos suscritos, y a menudo a un régimen especial para las cláusulas de los acuerdos colectivos que tienen repercusiones presupuestarias.

584. La Comisión destaca que los Convenios núms. 151 y 154, ya se trate de Estados centralizados o federales, se aplican a los funcionarios de la administración pública — por ejemplo a los funcionarios de los ministerios y otros organismos gubernamentales comparables, así como a sus auxiliares y a todas las demás personas empleadas por el gobierno, las empresas públicas y las instituciones públicas autónomas. También se aplican al conjunto de funcionarios y empleados de las entidades locales y sus organismos públicos. Asimismo, en el campo de aplicación de los Convenios núms. 151 y 154, están incluidos también, por ejemplo, los empleados de las empresas públicas, los empleados municipales y los empleados de instituciones descentralizadas, así como al personal docente del sector público, con independencia de que la legislación nacional considere que pertenecen a la categoría de funcionarios. Además, el Convenio núm. 154 se aplica sin excepción al conjunto de los trabajadores del sector privado.

585. Ahora bien, en lo que atañe a la aplicación de los Convenios núms. 151 (que permite optar por la negociación colectiva o la consulta) y núm. 154, el reconocimiento del derecho de negociación colectiva de los funcionarios en la legislación o en la práctica sigue siendo limitado, incluso inexistente, en muchos países. La Comisión recuerda que, en virtud del Convenio núm. 154, el derecho a la negociación colectiva debería ser aplicable, además de a los empleados de la administración pública, a las organizaciones que representan a los empleados públicos permanentes, temporales, con contrato civil o administrativo de prestación de servicios, en régimen de tercerización o con contrato a tiempo parcial.

586. Las disposiciones de los Convenios núms. 151 y 154 en materia de negociación colectiva en la administración pública son compatibles con diversos enfoques, habida cuenta de la posibilidad de armonización del principio de negociación colectiva con la naturaleza estatutaria de las relaciones entre el Estado-empleador y los funcionarios. Ambos convenios son compatibles con los sistemas en que, una vez suscrito un acuerdo colectivo, requieren la intervención de una autoridad (aprobación de un órgano administrativo, del consejo de ministros o del órgano legislativo, o incorporación del contenido del acuerdo a un reglamento, acto administrativo o ley que permita su aplicación, siempre que los resultados de la negociación se ratifiquen en la práctica). No se precisa que la legislación conceda rango jurídico particular a estos acuerdos colectivos en la administración pública si se garantiza su respeto en la práctica. Por último, el

objetivo de los Convenios núms. 151 y 154 no es cuestionar continuamente la estabilidad de las normas y principios fundamentales aplicables a los funcionarios (a menudo normas con rango legislativo) — lo que carecería de sentido —, sino garantizar que la determinación o modificación de esas normas se lleve a cabo dentro del marco del diálogo social en función de las necesidades y cuando las partes así lo acuerden.

587. De manera general, los Convenios núms. 151 y 154 tienden a promover principalmente la negociación bipartita de las condiciones de trabajo entre los empleadores y las organizaciones de empleadores, por una parte, y las organizaciones de trabajadores o empleados públicos, por otra, sin injerencia de las autoridades públicas (distintas de las que tengan la condición de empleador, cuando se trate de la negociación colectiva en la administración pública, salvo en lo relativo a la negociación de cláusulas salariales o económicas).

588. La Comisión destaca que el principio de buena fe es inherente a la negociación colectiva y se traduce en la práctica por el deber o la obligación de las partes interesadas de reconocer a las organizaciones representativas, pero también de: i) esforzarse por llegar a un acuerdo (inclusive a través de cierto número de reuniones y discusiones); ii) mantener negociaciones colectivas auténticas y constructivas (inclusive a través de la facilitación de informaciones relevantes y necesarias); iii) evitar obstrucciones y demoras injustificadas en las negociaciones, iv) acatar de buena fe los resultados de las negociaciones y v) respetar mutuamente los compromisos adquiridos y los resultados obtenidos mediante la negociación. La Comisión recuerda que los Convenios núms. 151 y 154 no imponen una obligación de resultado en la negociación.

589. A juicio de la Comisión, son compatibles con los principios consagrados en los Convenios núms. 151 y 154 tanto los sistemas de negociación colectiva que garantizan derechos exclusivos al sindicato más representativo, como los sistemas en virtud de los cuales varios sindicatos de una empresa, una institución pública o una unidad de negociación pueden celebrar diferentes acuerdos colectivos.

590. La Comisión considera que también son compatibles con esos principios los sistemas donde los acuerdos colectivos suscritos por la organización representativa únicamente se aplican a las partes signatarias y a sus afiliados (y no al conjunto de los trabajadores), al igual que los sistemas en que todos los trabajadores de una unidad de negociación están cubiertos por el acuerdo colectivo.

591. Con respecto a los criterios que deben aplicarse para determinar la representatividad de las organizaciones que son parte en la negociación colectiva, la Comisión se remite al párrafo 1 de la Recomendación núm. 159 y al párrafo 3, *b)* de la Recomendación núm. 163, donde se establece que la determinación de la representatividad debería basarse en criterios objetivos y preestablecidos.

592. Habida cuenta de que los instrumentos de la OIT establecen el deber de promover la negociación colectiva, la Comisión considera que, cuando en un sistema de designación de agente exclusivo de negociación ningún sindicato representa al porcentaje de trabajadores exigido por la ley — por ejemplo, 50 por ciento — para ser declarado agente exclusivo de negociación, los derechos de negociación colectiva deberían otorgarse a todos los sindicatos de la unidad, al menos en nombre de sus propios afiliados.

593. La Comisión señala que las intervenciones de las autoridades que tengan por efecto anular o modificar el contenido de acuerdos colectivos libremente suscritos por los interlocutores sociales serían contrarias al principio de negociación libre y voluntaria. No obstante, recuerda que en el ámbito de las modalidades particulares de negociación

colectiva en la administración pública, se admiten determinadas intervenciones de las autoridades públicas en el proceso de negociación, por ejemplo en lo relativo a la negociación de cláusulas que tengan un impacto económico y presupuestario, que se examina más adelante.

594. La Comisión desea referirse a las legislaciones nacionales en las que se prevé que los acuerdos colectivos en la administración pública deben aprobarse de forma íntegra por las partes al finalizar el proceso de negociación; otras legislaciones en cambio permiten que los procedimientos de negociación tengan como resultado acuerdos puntuales y sucesivos; estas legislaciones disponen que la autoridad administrativa tomará las medidas que correspondan respecto de los puntos para los cuales no ha sido posible llegar a un acuerdo. La Comisión destaca que ambos sistemas son conformes a los Convenios núms. 151 y 154.

595. La Comisión recuerda que, en la administración pública, las materias objeto de negociación cubren las condiciones de empleo (y, según los trabajos preparatorios del Convenio núm. 154, las condiciones de vida) y las relaciones entre las partes. Ahora bien, la Comisión destaca la importancia, tanto en términos generales como en el sector de la administración pública, de enriquecer en muchos países el contenido de las negociaciones colectivas y de velar por que no se limite a cuestiones salariales, como aún sucede demasiado a menudo. En su opinión, es de interés de los trabajadores y de los empleadores negociar conjuntamente otros aspectos de las relaciones laborales, como la formación y promoción profesionales, los mecanismos de prevención y resolución de conflictos, la lucha contra la discriminación, el acoso en el trabajo y la conciliación entre la vida familiar y la vida laboral y, en la administración pública, toda medida común a las partes que tenga por objeto mejorar el funcionamiento de las instituciones públicas y la aplicación de los principios de gestión pública de los Estados democráticos.

596. La Comisión subraya que, en virtud del Convenio núm. 154, en el que se aborda el conjunto de las condiciones de trabajo, los funcionarios de la administración pública deberían poder negociar colectivamente sus remuneraciones, y que una mera consulta con los sindicatos interesados sólo sería admisible en virtud del Convenio núm. 151, que permite que los Estados Miembros escojan entre la negociación colectiva y otros métodos de determinación de las condiciones de trabajo de los empleados públicos. La Comisión pone de relieve que, dentro de las modalidades particulares previstas en el párrafo 3 del artículo 1 del Convenio núm. 154 en lo que se refiere a la administración pública, se puede establecer por vía legislativa qué materias pueden ser objeto de negociación (remuneraciones, etc.) a nivel centralizado, y cuáles se pueden negociar a un nivel menos centralizado o sectorial, en función de la autoridad que tenga competencia. La Comisión recuerda que las particularidades de la administración pública justifican cierta flexibilidad en lo referente a la negociación salarial; dada la complejidad del procedimiento presupuestario, los poderes del Estado deben tener en cuenta los condicionamientos económicos y conciliar intereses múltiples, entre los que se encuentran los de las organizaciones sindicales, en función de la coyuntura económica y social y de otras condiciones.

597. La Comisión considera que son compatibles con el Convenio las disposiciones legislativas que permiten que el órgano competente en materia presupuestaria establezca un abanico para la negociación salarial o una partida presupuestaria global, en cuyo marco las partes pueden negociar cláusulas con impacto económico o normativas. También son compatibles con el Convenio las disposiciones que otorgan a las autoridades competentes en materia financiera y presupuestaria el derecho a participar en la negociación junto al empleador directo, en la medida en que dejen un margen considerable a la negociación colectiva. Es fundamental, empero, que los trabajadores y

sus organizaciones puedan participar plenamente en la determinación de este marco global, lo que implica, en particular, que se les proporcione, de manera transparente toda información financiera, presupuestaria o de otra naturaleza que resulte necesaria. La Comisión destaca que el papel de las autoridades financieras y presupuestarias debe ejercerse de buena fe, en el marco de un diálogo constructivo en el que se tengan en cuenta los puntos de vista de las organizaciones sindicales.

598. La Comisión también destaca que, para que la negociación colectiva sobre las remuneraciones de los funcionarios se lleve a cabo de manera adecuada, es importante que las previsiones de inflación y crecimiento elaboradas por los órganos gubernamentales encargados de preparar el presupuesto del Estado se establezcan mediante mecanismos objetivos y transparentes, que cuenten con la confianza de la población y de las organizaciones sindicales.

599. Además, la Comisión subraya que, cuando las autoridades públicas y las organizaciones sindicales suscriben un acuerdo colectivo relativo al aumento de las remuneraciones en las administraciones públicas o adoptan otras cláusulas que tengan repercusiones en el presupuesto, es esencial que la asamblea legislativa ratifique los resultados de la negociación colectiva. Esta cultura del respeto de los acuerdos colectivos por el órgano legislativo es fundamental, inclusive en los casos en que el gobierno no tenga la mayoría en el parlamento. Es aceptable y, en algunos casos, resulta sumamente útil (en particular en lo referente a las modalidades particulares de negociación colectiva en la función pública) que las comisiones parlamentarias o sus miembros puedan participar de manera formal o informal en el proceso de negociación o en las consultas, con miras a garantizar que la asamblea legislativa respete las cláusulas económicas de los acuerdos colectivos.

600. A lo largo de los años, la Comisión ha tenido que evaluar el impacto que las sucesivas crisis económicas que han golpeado a varios grupos de países de distintos continentes han tenido en el derecho de negociación colectiva. Desde hace más de treinta años, la Comisión ha venido estableciendo principios básicos para abordar estos problemas: se deben respetar los acuerdos colectivos, y se acepta que las autoridades impongan limitaciones al contenido de los acuerdos colectivos, en particular en materia salarial, en el marco de políticas de estabilización económica o de ajuste estructural que resulten necesarias, a condición de que se realicen consultas previas al respecto con las organizaciones de trabajadores y empleadores, y de que esas restricciones: i) se apliquen como medida de excepción; ii) se limiten a lo indispensable; iii) no sobrepasen un período razonable, y iv) vayan acompañadas de garantías destinadas a proteger de manera efectiva el nivel de vida de los trabajadores interesados, y particularmente de las categorías más vulnerables. Conscientes de las consecuencias de su postura, tanto la Comisión de Expertos como el Comité de Libertad Sindical han puesto de manifiesto que se deben respetar los acuerdos colectivos y que las medidas de estabilización económica sólo se deberían poner en práctica cuando ya no estén en vigor dichos acuerdos. Sólo es en caso de graves e insalvables dificultades y para preservar los empleos y la continuidad de las empresas y de las instituciones que se podrían aceptar excepciones. Esto obedece, por una parte, a la naturaleza de derecho fundamental que reviste la negociación colectiva, y, por otra, a la necesidad de que esta institución fundamental en una sociedad democrática por su contribución a la justicia y a la paz social no pierda la confianza de las organizaciones sindicales y de sus miembros, con los graves riesgos que esto podría acarrear en épocas de crisis.

601. La Comisión toma nota de que el Comité de Libertad Sindical ha destacado *que pueden establecerse mecanismos adecuados para tratar las situaciones económicas excepcionales, en el marco del sistema de negociación colectiva del sector público. A*

juicio de la Comisión, en lo que atañe a las cuestiones relativas al mundo del trabajo y en concreto la negociación colectiva, en caso de crisis grave se deben establecer con rapidez mecanismos en los que participen representantes de las más altas instancias del Estado y de las organizaciones más representativas de trabajadores y empleadores para abordar las consecuencias económicas y sociales de dicha crisis, prestando especial atención a las categorías más vulnerables. En esos mecanismos se debería prever el recurso a las modalidades de resolución de conflictos previstas en el artículo 8 del Convenio núm. 151 cuando, en caso de fuerza mayor, resulte necesario modificar o renegociar con rapidez determinados aspectos de la legislación laboral o de los acuerdos colectivos, con carácter temporal o permanente. Es fundamental adoptar este tipo de mecanismos, habida cuenta de que el impacto, que en ocasiones puede ser muy violento, de las medidas de ajuste enfrenta a las organizaciones sindicales y de empleadores a dificultades y problemas de tal envergadura que el sistema de diálogo establecido difícilmente puede dar respuestas globales y coordinadas.

602. Por último, la Comisión subraya que, cuando la situación económica de los Estados se estabiliza, se debe emprender un intenso diálogo tripartito para evitar que se consoliden las medidas de carácter excepcional y para examinar la necesidad de mantener los cambios introducidos durante la crisis, teniendo en cuenta en particular los convenios sobre los derechos fundamentales en el trabajo.

603. La Comisión toma nota con interés de cierto número de iniciativas que tienen por objeto promover la negociación colectiva en determinados países, de conformidad con lo dispuesto en el Convenio núm. 154. Invita a los Estados a que tomen medidas para evaluar periódicamente, con carácter tripartito, el funcionamiento de la negociación colectiva a fin de promoverla, de conformidad con lo dispuesto en el Convenio núm. 154 y la Recomendación núm. 163 (formación de los negociadores, información de las partes, etc.).

604. **Solución de conflictos.** La Comisión destaca que los instrumentos de la OIT conceden la misma importancia a los procedimientos de resolución de conflictos establecidos mediante la negociación entre las partes (conciliación, mediación, arbitraje voluntarios) como a los procedimientos oficiales de conciliación, mediación y arbitraje solicitados por ambas partes, que presenten garantías de independencia e imparcialidad e inspiren confianza a las partes. En este sentido, la Comisión recuerda que el párrafo 2, e) del artículo 5 del Convenio núm. 154 prevé que «los órganos y procedimientos de solución de los conflictos laborales estén concebidos de tal manera que contribuyan a fomentar la negociación colectiva», y que su artículo 6 establece que «las disposiciones del presente Convenio no obstaculizarán el funcionamiento de sistemas de relaciones de trabajo en los que la negociación colectiva tenga lugar en el marco de mecanismos o de instituciones de conciliación o de arbitraje, o de ambos a la vez, en los que participen voluntariamente las partes en la negociación colectiva». El artículo 6 del Convenio se remite una vez más a los mecanismos o instituciones de conciliación o arbitraje en los que participen voluntariamente las partes. La Comisión observa que la Recomendación núm. 92 admite que los procedimientos de conciliación puedan emprenderse a iniciativa de una sola de las partes, quedando entendido que, de modo general y habida cuenta del enfoque del Convenio núm. 154, son preferibles los procedimientos entablados a solicitud de ambas partes.

605. La Comisión señala que el Estado debería poner a disposición de las partes en la negociación mecanismos de solución de conflictos gratuitos y rápidos, que sean independientes e imparciales y que inspiren la confianza de las partes.

606. La Comisión considera que son compatibles con los Convenios núms. 151 y 154 los procedimientos de resolución de *conflictos de interpretación*, establecidos ya sea

mediante acuerdo entre las partes o por vía legislativa, de carácter judicial o de otra naturaleza, siempre que se garantice la independencia y la imparcialidad y que inspiren la confianza de las partes, como es el caso de los procesos judiciales independientes.

607. La Comisión considera que no están en conformidad con los principios establecidos en los Convenios núms. 151 y 154 las legislaciones que prevén en la administración pública (o en otros sectores) la conciliación y la mediación por un órgano ministerial sin que las partes o una parte lo pida cuando expira un plazo determinado en el proceso de negociación. Dichos sistemas conllevan una acción administrativa o judicial no solicitada por las partes, lo que contradice los principios de la negociación colectiva libre y voluntaria, y abren las puertas a eventuales actos de injerencia o presión sobre cualquiera de las partes en función de la orientación política del gobierno, el cual puede influenciar las políticas de la administración laboral. En algunos países, este problema se ve agravado por un legalismo excesivo.

608. Según la Comisión, los sistemas que consagran el arbitraje voluntario como medio para la resolución de conflictos son conformes al Convenio. Ahora bien, no ocurre lo mismo cuando la legislación prevé, con carácter general, el arbitraje obligatorio a solicitud de una de las partes o por decisión de las autoridades, salvo en determinados casos mencionados en este Estudio General.

609. A este respecto, la Comisión destaca que, en la administración pública, cuando la negociación colectiva no desemboca en un acuerdo y el derecho de huelga de los funcionarios públicos no está reconocido por la legislación, éstos deberían gozar de una protección adecuada que compense las restricciones impuestas a su libertad de acción en los conflictos que se produzcan en los servicios de la administración. Dicha protección debería incluir, por ejemplo, procedimientos imparciales de conciliación y, en su caso, de arbitraje, que cuenten con la confianza de las partes y en los que puedan participar los trabajadores y sus organizaciones. Los laudos arbitrales resultantes deberían tener carácter obligatorio para ambas partes y, una vez dictados, aplicarse de forma rápida y completa.

610. En cuanto a las condiciones de independencia e imparcialidad establecidas de modo que inspiren la confianza de las partes a las que se hace referencia en el Convenio núm. 151, la Comisión señala que la adecuación de los sistemas y órganos de solución de conflictos, según se establece en el artículo 8 del Convenio, depende de su capacidad para inspirar en la práctica la confianza de las partes. A juicio de la Comisión, los sistemas cuyos órganos de conciliación, mediación o arbitraje encargados de solucionar «*conflictos de intereses*» vinculados a la negociación colectiva en la administración pública sean de naturaleza y composición administrativa, no cumplen lo dispuesto en el Convenio en lo referente a la independencia y la imparcialidad de los procedimientos y a su capacidad para inspirar la confianza de los interesados.

611. La Comisión toma nota de que, en algunos países, el enfoque de los conflictos colectivos relacionados con los procesos de negociación colectiva se rige por el principio de obligación de paz social, en virtud del cual las partes de un acuerdo colectivo excluyen las medidas de acción directa durante el período de vigencia limitado del acuerdo colectivo. En el pasado, la Comisión ha considerado que esos sistemas eran conformes a los Convenios núms. 98, 151 y 154. A este respecto, recuerda que, en virtud de la Recomendación núm. 92, se deberían estimular los procedimientos de conciliación con el consentimiento de todas las partes interesadas, y éstas deberían abstenerse de recurrir a huelgas y a cierres patronales mientras dure el procedimiento de conciliación.

612. Por último, la Comisión subraya los vínculos claros y la complementariedad existentes entre los Convenios núms. 151 y 154 y los Convenios fundamentales

núms. 87 y 98, así como la importancia especial que tienen estos últimos en el ámbito de los derechos humanos, como afirma la Conferencia Internacional del Trabajo en su Resolución de 2012 relativa a la discusión recurrente sobre los principios y derechos fundamentales en el trabajo. En este sentido, la Comisión destaca el vínculo intrínseco entre negociación colectiva, dignidad humana, democracia y paz social. La negociación colectiva comporta además ventajas claras dado que es un instrumento para conseguir relaciones laborales equitativas y un régimen de trabajo realmente humano, así como un instrumento para la prevención y la resolución de conflictos. La Comisión señala por otra parte que la negociación colectiva cumple en el marco de un diálogo auténtico y constructivo un papel esencial al servicio de la estabilidad social y política, la prosperidad común y la justicia social tanto en contextos de crecimiento económico como en tiempos de crisis. La Comisión hace un llamamiento apremiante para la ratificación de los Convenios núms. 151 y 154 que por las razones expuestas son, junto con los Convenios núms. 87 y 98, instrumentos primordiales para la gobernanza en las sociedades democráticas, cualquiera que sea su nivel de desarrollo, para contribuir a una mayor eficacia y eficiencia de la administración pública y para superar la discriminación en los sectores privado y público en numerosos países en lo que respecta al reconocimiento y promoción del derecho de negociación colectiva. La Comisión destaca asimismo la necesidad de una movilización importante a nivel nacional e internacional para este objetivo que merece todos los esfuerzos, incluso cuando no se han ratificado los convenios fundamentales de libertad sindical y negociación colectiva.

Anexo I

Convenios y recomendaciones

Convenio sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978 (núm. 151)

Entrada en vigor: 25 de febrero de 1981.

Adopción: Ginebra, 64.^a reunión CIT (27 de junio de 1978).

Estatus: Instrumento actualizado (convenios técnicos).

PREÁMBULO

La Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo:

Convocada en Ginebra por el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo, y congregada en dicha ciudad el 7 de junio de 1978 en su sexagésima cuarta reunión;

Recordando las disposiciones del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948; del Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949, y del Convenio y la Recomendación sobre los representantes de los trabajadores, 1971;

Recordando que el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949, no es aplicable a ciertas categorías de empleados públicos y que el Convenio y la Recomendación sobre los representantes de los trabajadores, 1971, se aplican a los representantes de los trabajadores en la empresa;

Tomando nota de la considerable expansión de los servicios prestados por la administración pública en muchos países y de la necesidad de que existan sanas relaciones laborales entre las autoridades públicas y las organizaciones de empleados públicos;

Observando la gran diversidad de los sistemas políticos, sociales y económicos de los Estados Miembros y las diferentes prácticas aplicadas por dichos Estados (por ejemplo, en lo atinente a las funciones respectivas de las autoridades centrales y locales; a las funciones de las autoridades federales, estatales y provinciales; a las de las empresas propiedad del Estado y de los diversos tipos de organismos públicos autónomos o semiautónomos, o en lo que respecta a la naturaleza de la relación de empleo);

Teniendo en cuenta los problemas particulares que plantea la delimitación del campo de aplicación de un instrumento internacional y la adopción de definiciones a los fines del instrumento en razón de las diferencias existentes en muchos países entre el empleo público y el empleo privado, así como las dificultades de interpretación que se han planteado a propósito de la aplicación a los funcionarios públicos de las disposiciones pertinentes del Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949, y las observaciones por las cuales los órganos de control de la OIT han señalado en diversas ocasiones que ciertos gobiernos han aplicado dichas disposiciones en forma

tal que grupos numerosos de empleados públicos han quedado excluidos del campo de aplicación del Convenio;

Después de haber decidido adoptar diversas proposiciones relativas a la libertad sindical y a los procedimientos para determinar las condiciones de empleo en el servicio público, cuestión que constituye el quinto punto del orden del día de la presente reunión, y

Después de haber decidido que dichas proposiciones revistan la forma de un convenio internacional,

adopta, con fecha veintisiete de junio de mil novecientos setenta y ocho, el presente Convenio, que podrá ser citado como el **Convenio sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978**:

PARTE I. CAMPO DE APLICACIÓN Y DEFINICIONES

Artículo 1

1. El presente Convenio deberá aplicarse a todas las personas empleadas por la administración pública, en la medida en que no les sean aplicables disposiciones más favorables de otros convenios internacionales del trabajo.

2. La legislación nacional deberá determinar hasta qué punto las garantías previstas en el presente Convenio se aplican a los empleados de alto nivel que, por sus funciones, se considera normalmente que poseen poder decisorio o desempeñan cargos directivos o a los empleados cuyas obligaciones son de naturaleza altamente confidencial.

3. La legislación nacional deberá determinar asimismo hasta qué punto las garantías previstas en el presente Convenio son aplicables a las fuerzas armadas y a la policía.

Artículo 2

A los efectos del presente Convenio, la expresión «**empleado público**» designa a toda persona a quien se aplique el presente Convenio de conformidad con su artículo 1.

Artículo 3

A los efectos del presente Convenio, la expresión «**organización de empleados públicos**» designa a toda organización, cualquiera que sea su composición, que tenga por objeto fomentar y defender los intereses de los empleados públicos.

PARTE II. PROTECCIÓN DEL DERECHO DE SINDICACIÓN

Artículo 4

1. Los empleados públicos gozarán de protección adecuada contra todo acto de discriminación antisindical en relación con su empleo.

2. Dicha protección se ejercerá especialmente contra todo acto que tenga por objeto:

- a) sujetar el empleo del empleado público a la condición de que no se afilie a una organización de empleados públicos o a que deje de ser miembro de ella;
- b) despedir a un empleado público, o perjudicarlo de cualquier otra forma, a causa de su afiliación a una organización de empleados públicos o de su participación en las actividades normales de tal organización.

Artículo 5

1. Las organizaciones de empleados públicos gozarán de completa independencia respecto de las autoridades públicas.

2. Las organizaciones de empleados públicos gozarán de adecuada protección contra todo acto de injerencia de una autoridad pública en su constitución, funcionamiento o administración.

3. Se consideran actos de injerencia a los efectos de este artículo principalmente los destinados a fomentar la constitución de organizaciones de empleados públicos dominadas por la autoridad pública, o a sostener económicamente, o en otra forma, organizaciones de empleados públicos con objeto de colocar estas organizaciones bajo el control de la autoridad pública.

PARTE III. FACILIDADES QUE DEBEN CONCEDERSE A LAS ORGANIZACIONES DE EMPLEADOS PÚBLICOS

Artículo 6

1. Deberán concederse a los representantes de las organizaciones reconocidas de empleados públicos facilidades apropiadas para permitirles el desempeño rápido y eficaz de sus funciones durante sus horas de trabajo o fuera de ellas.

2. La concesión de tales facilidades no deberá perjudicar el funcionamiento eficaz de la administración o servicio interesado.

3. La naturaleza y el alcance de estas facilidades se determinarán de acuerdo con los métodos mencionados en el artículo 7 del presente Convenio o por cualquier otro medio apropiado.

PARTE IV. PROCEDIMIENTOS PARA LA DETERMINACIÓN DE LAS CONDICIONES DE EMPLEO

Artículo 7

Deberán adoptarse, de ser necesario, medidas adecuadas a las condiciones nacionales para estimular y fomentar el pleno desarrollo y utilización de procedimientos de negociación entre las autoridades públicas competentes y las organizaciones de empleados públicos acerca de las condiciones de empleo, o de cualesquiera otros métodos que permitan a los representantes de los empleados públicos participar en la determinación de dichas condiciones.

PARTE V. SOLUCIÓN DE CONFLICTOS

Artículo 8

La solución de los conflictos que se planteen con motivo de la determinación de las condiciones de empleo se deberá tratar de lograr, de manera apropiada a las condiciones nacionales, por medio de la negociación entre las partes o mediante procedimientos independientes e imparciales, tales como la mediación, la conciliación y el arbitraje, establecidos de modo que inspiren la confianza de los interesados.

PARTE VI. DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS

Artículo 9

Los empleados públicos, al igual que los demás trabajadores, gozarán de los derechos civiles y políticos esenciales para el ejercicio normal de la libertad sindical, a reserva solamente de las obligaciones que se deriven de su condición y de la naturaleza de sus funciones.

PARTE VII. DISPOSICIONES FINALES

Artículo 10

Las ratificaciones formales del presente Convenio serán comunicadas, para su registro, al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo.

Artículo 11

1. Este Convenio obligará únicamente a aquellos Miembros de la Organización Internacional del Trabajo cuyas ratificaciones haya registrado el Director General.
2. Entrará en vigor doce meses después de la fecha en que las ratificaciones de dos Miembros hayan sido registradas por el Director General.
3. Desde dicho momento, este Convenio entrará en vigor, para cada Miembro, doce meses después de la fecha en que haya sido registrada su ratificación.

Artículo 12

1. Todo Miembro que haya ratificado este Convenio podrá denunciarlo a la expiración de un período de diez años, a partir de la fecha en que se haya puesto inicialmente en vigor, mediante un acta comunicada, para su registro, al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo. La denuncia no surtirá efecto hasta un año después de la fecha en que se haya registrado.
2. Todo Miembro que haya ratificado este Convenio y que, en el plazo de un año después de la expiración del período de diez años mencionado en el párrafo precedente, no haga uso del derecho de denuncia previsto en este artículo quedará obligado durante un nuevo período de diez años, y en lo sucesivo podrá denunciar este Convenio a la expiración de cada período de diez años, en las condiciones previstas en este artículo.

Artículo 13

1. El Director General de la Oficina Internacional del Trabajo notificará a todos los Miembros de la Organización Internacional del Trabajo el registro de cuantas ratificaciones, declaraciones y denuncias le comuniquen los Miembros de la Organización.
2. Al notificar a los Miembros de la Organización el registro de la segunda ratificación que le haya sido comunicada, el Director General llamará la atención de los Miembros de la Organización sobre la fecha en que entrará en vigor el presente Convenio.

Artículo 14

El Director General de la Oficina Internacional del Trabajo comunicará al Secretario General de las Naciones Unidas, a los efectos del registro y de conformidad con el artículo 102 de la Carta de las Naciones Unidas, una información completa sobre todas las ratificaciones, declaraciones y actas de denuncia que haya registrado de acuerdo con los artículos precedentes.

Artículo 15

Cada vez que lo estime necesario, el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo presentará a la Conferencia una memoria sobre la aplicación del Convenio, y considerará la conveniencia de incluir en el orden del día de la Conferencia la cuestión de su revisión total o parcial.

Artículo 16

1. En caso de que la Conferencia adopte un nuevo convenio que implique una revisión total o parcial del presente, y a menos que el nuevo convenio contenga disposiciones en contrario:
 - a) la ratificación, por un Miembro, del nuevo convenio revisor implicará, *ipso jure*, la denuncia inmediata de este Convenio, no obstante las disposiciones contenidas en el artículo 12, siempre que el nuevo convenio revisor haya entrado en vigor;
 - b) a partir de la fecha en que entre en vigor el nuevo convenio revisor, el presente Convenio cesará de estar abierto a la ratificación por los Miembros.

2. Este Convenio continuará en vigor en todo caso, en su forma y contenido actuales, para los Miembros que lo hayan ratificado y no ratifiquen el convenio revisor.

Artículo 17

Las versiones inglesa y francesa del texto de este Convenio son igualmente auténticas.

Recomendación sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978 (núm. 159)

Adopción: Ginebra, 64.^a reunión CIT (27 de junio de 1978).

Estatus: Instrumento actualizado.

PREÁMBULO

La Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo:

Convocada en Ginebra por el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo, y congregada en dicha ciudad el 7 de junio de 1978 en su sexagésima cuarta reunión;

Después de haber decidido adoptar diversas proposiciones relativas a libertad sindical y procedimientos para determinar las condiciones de empleo en el servicio público, cuestión que constituye el quinto punto del orden del día de la reunión, y

Después de haber decidido que dichas proposiciones revistan la forma de una recomendación que complete el Convenio sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978,

adopta, con fecha veintisiete de junio de mil novecientos setenta y ocho, la presente Recomendación, que podrá ser citada como la **Recomendación sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978:**

1.

1) En los países en que existan procedimientos para el reconocimiento de las organizaciones de empleados públicos con miras a determinar las organizaciones a las que han de atribuirse derechos preferentes o exclusivos a los efectos previstos en las partes III, IV o V del Convenio sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978, dicha determinación debería basarse en criterios objetivos y preestablecidos respecto del carácter representativo de esas organizaciones.

2) Los procedimientos a que se hace referencia en el subpárrafo 1) del presente párrafo deberían ser de tal naturaleza que no estimulen la proliferación de organizaciones que cubran las mismas categorías de empleados públicos.

2.

1) En caso de negociación de las condiciones de empleo de conformidad con la parte IV del Convenio sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978, las personas u órganos competentes para negociar en nombre de la autoridad pública, y los procedimientos para poner en práctica las condiciones de empleo convenidas, deberían preverse en la legislación nacional o por otros medios apropiados.

2) En el caso de que existan métodos distintos de la negociación para permitir a los representantes de los empleados públicos participar en la fijación de las condiciones de empleo, el procedimiento para asegurar esa participación y para determinar de manera definitiva tales condiciones debería preverse mediante la legislación nacional o por otros medios apropiados.

3. Cuando se concluyan acuerdos entre la autoridad pública y una organización de empleados públicos, de conformidad con el párrafo 2, subpárrafo 1), de la presente Recomendación, normalmente debería especificarse su período de vigencia o el procedimiento para su terminación, renovación o revisión, o ambas cosas.

4. Al determinar la naturaleza y alcance de las facilidades que deberían concederse a los representantes de las organizaciones de empleados públicos, de conformidad con el artículo 6, párrafo 3, del Convenio sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978, se debería tener en cuenta la Recomendación sobre los representantes de los trabajadores, 1971.

Convenio sobre la negociación colectiva, 1981 (núm. 154)

Entrada en vigor: 11 de agosto de 1983.

Adopción: Ginebra, 67.^a reunión CIT (3 de junio de 1981).

Estatus: Instrumento actualizado (convenios técnicos).

PREÁMBULO

La Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo:

Convocada en Ginebra por el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo, y congregada en dicha ciudad el 3 de junio de 1981, en su sexagésima séptima reunión;

Reafirmando el pasaje de la Declaración de Filadelfia que reconoce «la obligación solemne de la Organización Internacional del Trabajo de fomentar, entre todas las naciones del mundo, programas que permitan ... lograr el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva», y tomando nota de que este principio es «plenamente aplicable a todos los pueblos»;

Teniendo en cuenta la importancia capital de las normas internacionales contenidas en el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948; en el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949; en la Recomendación sobre los contratos colectivos, 1951; en la Recomendación sobre la conciliación y el arbitraje voluntarios, 1951; en el Convenio y la Recomendación sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978, y en el Convenio y la Recomendación sobre la administración del trabajo, 1978;

Considerando que se deberían hacer mayores esfuerzos para realizar los objetivos de dichas normas y especialmente los principios generales enunciados en el artículo 4 del Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949, y en el párrafo 1 de la Recomendación sobre los contratos colectivos, 1951;

Considerando, por consiguiente, que estas normas deberían completarse con medidas apropiadas fundadas en dichas normas y destinadas a fomentar la negociación colectiva libre y voluntaria;

Después de haber decidido adoptar diversas proposiciones relativas al fomento de la negociación colectiva, cuestión que constituye el cuarto punto del orden del día de la reunión, y

Después de haber decidido que dichas proposiciones revistan la forma de un convenio internacional,

adopta, con fecha 19 de junio de mil novecientos ochenta y uno, el presente Convenio, que podrá ser citado como el **Convenio sobre la negociación colectiva, 1981**:

PARTE I. CAMPO DE APLICACIÓN Y DEFINICIONES

Artículo 1

1. El presente Convenio se aplica a todas las ramas de actividad económica.
2. La legislación o la práctica nacionales podrán determinar hasta qué punto las garantías previstas en el presente Convenio son aplicables a las fuerzas armadas y a la policía.
3. En lo que se refiere a la administración pública, la legislación o la práctica nacionales podrán fijar modalidades particulares de aplicación de este Convenio.

Artículo 2

A los efectos del presente Convenio, la expresión «*negociación colectiva*» comprende todas las negociaciones que tienen lugar entre un empleador, un grupo de empleadores o una organización o varias organizaciones de empleadores, por una parte, y una organización o varias organizaciones de trabajadores, por otra, con el fin de:

- a) fijar las condiciones de trabajo y empleo, o
- b) regular las relaciones entre empleadores y trabajadores, o
- c) regular las relaciones entre empleadores o sus organizaciones y una organización o varias organizaciones de trabajadores, o lograr todos estos fines a la vez.

Artículo 3

1. Cuando la ley o la práctica nacionales reconozcan la existencia de representantes de trabajadores que respondan a la definición del apartado b) del artículo 3 del Convenio sobre los representantes de los trabajadores, 1971, la ley o la práctica nacionales podrán determinar hasta qué punto la expresión «*negociación colectiva*» se extiende igualmente, a los fines del presente Convenio, a las negociaciones con dichos representantes.

2. Cuando en virtud del párrafo 1 de este artículo la expresión «*negociación colectiva*» incluya igualmente las negociaciones con los representantes de los trabajadores a que se refiere dicho párrafo, deberán adoptarse, si fuese necesario, medidas apropiadas para garantizar que la existencia de estos representantes no se utilice en menoscabo de la posición de las organizaciones de trabajadores interesadas.

PARTE II. MÉTODOS DE APLICACIÓN

Artículo 4

En la medida en que no se apliquen por medio de contratos colectivos, por laudos arbitrales o por cualquier otro medio conforme a la práctica nacional, las disposiciones del presente Convenio deberán ser aplicadas por medio de la legislación nacional.

PARTE III. FOMENTO DE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA

Artículo 5

1. Se deberán adoptar medidas adecuadas a las condiciones nacionales para fomentar la negociación colectiva.

2. Las medidas a que se refiere el párrafo 1 de este artículo deberán tener por objeto que:

- a) la negociación colectiva sea posibilitada a todos los empleadores y a todas las categorías de trabajadores de las ramas de actividad a que se aplique el presente Convenio;
- b) la negociación colectiva sea progresivamente extendida a todas las materias a que se refieren los apartados a), b) y c) del artículo 2 del presente Convenio;
- c) sea fomentado el establecimiento de reglas de procedimiento convenidas entre las organizaciones de los empleadores y las organizaciones de los trabajadores;
- d) la negociación colectiva no resulte obstaculizada por la inexistencia de reglas que rijan su desarrollo o la insuficiencia o el carácter impropio de tales reglas;
- e) los órganos y procedimientos de solución de los conflictos laborales estén concebidos de tal manera que contribuyan a fomentar la negociación colectiva

Artículo 6

Las disposiciones del presente Convenio no obstaculizarán el funcionamiento de sistemas de relaciones de trabajo en los que la negociación colectiva tenga lugar en el marco de mecanismos o de instituciones de conciliación o de arbitraje, o de ambos a la vez, en los que participen voluntariamente las partes en la negociación colectiva.

Artículo 7

Las medidas adoptadas por las autoridades públicas para estimular y fomentar el desarrollo de la negociación colectiva deberán ser objeto de consultas previas y, cuando sea posible, de acuerdos entre las autoridades públicas y las organizaciones de empleadores y de trabajadores.

Artículo 8

Las medidas previstas con objeto de fomentar la negociación colectiva no deberán ser concebidas o aplicadas de modo que obstaculicen la libertad de negociación colectiva.

PARTE IV. DISPOSICIONES FINALES

Artículo 9

El presente Convenio no revisa ningún convenio ni ninguna recomendación internacional del trabajo existentes.

Artículo 10

Las ratificaciones formales del presente Convenio serán comunicadas, para su registro, al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo.

Artículo 11

1. Este Convenio obligará únicamente a aquellos Miembros de la Organización Internacional del Trabajo cuyas ratificaciones haya registrado el Director General.
2. Entrará en vigor doce meses después de la fecha en que las ratificaciones de dos Miembros hayan sido registradas por el Director General.
3. Desde dicho momento, este Convenio entrará en vigor, para cada Miembro, doce meses después de la fecha en que haya sido registrada su ratificación.

Artículo 12

1. Todo Miembro que haya ratificado este Convenio podrá denunciarlo a la expiración de un período de diez años, a partir de la fecha en que se haya puesto inicialmente en vigor, mediante un acta comunicada, para su registro, al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo. La denuncia no surtirá efecto hasta un año después de la fecha en que se haya registrado.
2. Todo Miembro que haya ratificado este Convenio y que, en el plazo de un año después de la expiración del período de diez años mencionado en el párrafo precedente, no haga uso del derecho de denuncia previsto en este artículo quedará obligado durante un nuevo período de diez años, y en lo sucesivo podrá denunciar este Convenio a la expiración de cada período de diez años, en las condiciones previstas en este artículo.

Artículo 13

1. El Director General de la Oficina Internacional del Trabajo notificará a todos los Miembros de la Organización Internacional del Trabajo el registro de cuantas ratificaciones, declaraciones y denuncias le comuniquen los Miembros de la Organización.

2. Al notificar a los Miembros de la Organización el registro de la segunda ratificación que le haya sido comunicada, el Director General llamará la atención de los Miembros de la Organización sobre la fecha en que entrará en vigor el presente Convenio.

Artículo 14

El Director General de la Oficina Internacional del Trabajo comunicará al Secretario General de las Naciones Unidas, a los efectos del registro y de conformidad con el artículo 102 de la Carta de las Naciones Unidas, una información completa sobre todas las ratificaciones, declaraciones y actas de denuncia que haya registrado de acuerdo con los artículos precedentes.

Artículo 15

Cada vez que lo estime necesario, el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo presentará a la Conferencia una memoria sobre la aplicación del Convenio, y considerará la conveniencia de incluir en el orden del día de la Conferencia la cuestión de su revisión total o parcial.

Artículo 16

1. En caso de que la Conferencia adopte un nuevo convenio que implique una revisión total o parcial del presente, y a menos que el nuevo convenio contenga disposiciones en contrario:

- a) la ratificación, por un Miembro, del nuevo convenio revisor implicará, ipso jure, la denuncia inmediata de este Convenio, no obstante las disposiciones contenidas en el artículo 12, siempre que el nuevo convenio revisor haya entrado en vigor;
- b) a partir de la fecha en que entre en vigor el nuevo convenio revisor, el presente Convenio cesará de estar abierto a la ratificación por los Miembros.

2. Este Convenio continuará en vigor en todo caso, en su forma y contenido actuales, para los Miembros que lo hayan ratificado y no ratifiquen el convenio revisor.

Artículo 17

Las versiones inglesa y francesa del texto de este Convenio son igualmente auténticas.

Recomendación sobre la negociación colectiva, 1981 (núm. 163)

Adopción: Ginebra, 67.^a reunión CIT (19 de junio de 1981).

Estatus: Instrumento actualizado.

PREÁMBULO

La Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo:

Convocada en Ginebra por el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo, y congregada en dicha ciudad el 3 junio 1981 en su sexagésima séptima reunión;

Después de haber decidido adoptar diversas proposiciones relativas al fomento de la negociación colectiva, cuestión que constituye el cuarto punto del orden del día de la reunión, y

Después de haber decidido que dichas proposiciones revistan la forma de una recomendación que complete el Convenio sobre la negociación colectiva, 1981,

adopta, con fecha 19 de junio de mil novecientos ochenta y uno, la presente Recomendación, que podrá ser citada como la **Recomendación sobre la negociación colectiva, 1981:**

I. MÉTODOS DE APLICACIÓN

1. Las disposiciones de la presente Recomendación podrán aplicarse por medio de la legislación nacional, contratos colectivos o laudos arbitrales o por cualquier otro medio conforme a la práctica nacional.

II. MEDIOS PARA FOMENTAR LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA

2. Siempre que resulte necesario, se deberían adoptar medidas adecuadas a las condiciones nacionales para facilitar el establecimiento y expansión, con carácter voluntario, de organizaciones libres, independientes y representativas de empleadores y de trabajadores.

3. En la medida en que resulte apropiado y necesario, se deberían adoptar medidas adecuadas a las condiciones nacionales para que:

- a) las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores sean reconocidas a los efectos de la negociación colectiva;
- b) en los países en que las autoridades competentes apliquen procedimientos de reconocimiento a efectos de determinar las organizaciones a las que ha de atribuirse el derecho de negociación colectiva, dicha determinación se base en criterios objetivos y previamente definidos, respecto del carácter representativo de esas organizaciones, establecidos en consulta con las organizaciones representativas de los empleadores y de los trabajadores.

4.

1) En caso necesario, se deberían adoptar medidas adecuadas a las condiciones nacionales para que la negociación colectiva pueda desarrollarse en cualquier nivel, y en particular a nivel del establecimiento, de la empresa, de la rama de actividad, de la industria y a nivel regional o nacional.

2) En los países en que la negociación colectiva se desarrolle en varios niveles, las partes negociadoras deberían velar por que exista coordinación entre ellos.

5.

1) Las partes en la negociación colectiva deberían adoptar medidas para que sus negociadores, en todos los niveles, tengan la oportunidad de recibir una formación adecuada.

2) A petición de las organizaciones interesadas, las autoridades públicas deberían poder prestar asistencia respecto de tal formación a las organizaciones de empleadores y de trabajadores que lo soliciten.

3) El contenido y la supervisión de los programas de dicha formación deberían ser establecidos por la organización apropiada de empleadores o de trabajadores interesada.

4) Esta formación debería impartirse sin perjuicio del derecho de las organizaciones de empleadores y de trabajadores de designar a sus propios representantes a los fines de la negociación colectiva.

6. Las partes en la negociación colectiva deberían conferir a sus negociadores respectivos el mandato necesario para conducir y concluir las negociaciones a reserva de cualquier disposición relativa a consultas en el seno de sus respectivas organizaciones.

7.

1) En caso necesario, deberían adoptarse medidas adecuadas a las condiciones nacionales para que las partes dispongan de las informaciones necesarias para poder negociar con conocimiento de causa.

2) Con este objeto:

- a) a petición de las organizaciones de trabajadores, los empleadores — públicos y privados — deberían proporcionar las informaciones acerca de la situación económica y social de la unidad de negociación y de la empresa en su conjunto que sean necesarias para negociar con conocimiento de causa; si la divulgación de ciertas de esas informaciones pudiese perjudicar a la empresa, su comunicación debería estar sujeta al compromiso de mantener su carácter confidencial en la medida en que esto sea necesario; las informaciones que puedan proporcionarse deberían ser determinadas por acuerdo entre las partes en la negociación colectiva;
- b) las autoridades públicas deberían proporcionar las informaciones necesarias sobre la situación económica y social global del país y de la rama de actividad en cuestión, en la medida en que la difusión de tales informaciones no resulte perjudicial para los intereses nacionales.

8. En caso necesario, se deberían adoptar medidas adecuadas a las condiciones nacionales para que los procedimientos de solución de los conflictos del trabajo ayuden a las partes a encontrar por sí mismas una solución al conflicto que las oponga, independientemente de que se trate de conflictos sobrevenidos durante la conclusión de los acuerdos, de conflictos respecto a la interpretación o de la aplicación de los acuerdos, o de los conflictos a que se refiere la Recomendación sobre el examen de las reclamaciones, 1967.

III. DISPOSICIÓN FINAL

9. La presente Recomendación no revisa ninguna recomendación internacional del trabajo existente.

Anexo II

Formulario de memoria

Appl. 19, C. 151, C. 154, R. 159, R. 163
Convenio sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978 (núm. 151)
Convenio sobre la negociación colectiva, 1981 (núm. 154)
Recomendación sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978 (núm. 159)
Recomendación sobre la negociación colectiva, 1981 (núm. 163)

OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO

MEMORIAS SOBRE

LOS CONVENIOS NO RATIFICADOS Y LAS RECOMENDACIONES

*(Artículo 19 de la Constitución de la
Organización Internacional del Trabajo)*

FORMULARIO DE MEMORIA RELATIVA A LOS SIGUIENTES INSTRUMENTOS:

**CONVENIO SOBRE LAS RELACIONES DE TRABAJO EN
LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 1978 (NÚM. 151)**

**RECOMENDACIÓN SOBRE LAS RELACIONES DE TRABAJO
EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 1978 (NÚM. 159)**

CONVENIO SOBRE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA, 1981 (NÚM. 154) *

**RECOMENDACIÓN SOBRE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA,
1981 (NÚM. 163) ***

Ginebra
2011

* La memoria se refiere al Convenio núm. 154 y a la Recomendación núm. 163 sólo en la medida en que se relacionan con la negociación colectiva en el sector público.

OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO

El artículo 19 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo se refiere a la adopción, por la Conferencia, de convenios y de recomendaciones, así como a las obligaciones que de ello se derivan para los Miembros de la Organización. Las disposiciones pertinentes de los párrafos 5, 6 y 7 de este artículo rezan así:

5. En el caso de un convenio:

...

- e) si el Miembro no obtuviere el consentimiento de la autoridad o autoridades a quienes compete el asunto, no recaerá sobre dicho Miembro ninguna otra obligación, a excepción de la de informar al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo, con la frecuencia que fije el Consejo de Administración, sobre el estado de su legislación y la práctica en lo que respecta a los asuntos tratados en el convenio, precisando en qué medida se ha puesto o se propone poner en ejecución cualquiera de las disposiciones del convenio, por vía legislativa o administrativa, por medio de contratos colectivos, o de otro modo, e indicando las dificultades que impiden o retrasan la ratificación de dicho convenio.

...

6. En el caso de una recomendación:

...

- d) salvo la obligación de someter la recomendación a la autoridad o autoridades competentes, no recaerá sobre los Miembros ninguna otra obligación, a excepción de la de informar al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo, con la frecuencia que fije el Consejo de Administración, sobre el estado de su legislación y la práctica en lo que respecta a los asuntos tratados en la recomendación, precisando en qué medida se han puesto o se propone poner en ejecución las disposiciones de la recomendación, y las modificaciones que se considere o pueda considerarse necesario hacer a estas disposiciones para adoptarlas o aplicarlas.

7. En el caso de un Estado federal, se aplicarán las siguientes disposiciones:

- a) respecto a los convenios y recomendaciones que el gobierno federal considere apropiados de acuerdo con su sistema constitucional para la adopción de medidas en el ámbito federal, las obligaciones del Estado federal serán las mismas que las de los Miembros que no sean Estados federales;
- b) respecto a los convenios y recomendaciones que el gobierno federal considere más apropiados, total o parcialmente, de acuerdo con su sistema constitucional, para la adopción de medidas por parte de los Estados, provincias o cantones constitutivos que por parte del Estado federal, el gobierno federal:

...

- iv) informará al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo respecto a cada uno de esos convenios que no haya ratificado, con la frecuencia que fije el Consejo de Administración, sobre el estado de la legislación y la práctica de la federación y sus Estados, provincias o cantones constitutivos, precisando en qué medida se ha puesto o se propone poner en ejecución cualquiera de las disposiciones del convenio, por vía legislativa o administrativa, por medio de contratos colectivos, o de otro modo;
- v) informará al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo respecto a cada una de esas recomendaciones, con la frecuencia que fije el Consejo de Administración, sobre el estado de la legislación y la práctica de la federación y sus Estados, provincias o cantones constitutivos, precisando en qué medida se han puesto o se propone poner en ejecución las disposiciones de la recomendación y

las modificaciones que se considere o pueda considerarse necesario hacer a estas disposiciones para adoptarlas o aplicarlas.

...

De conformidad con estas disposiciones, el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo ha examinado y aprobado el siguiente formulario de memoria, que se ha preparado con el objeto de facilitar la comunicación uniforme de los datos solicitados.

MEMORIA

que remitirá a más tardar el 28 de febrero de 2012, de conformidad con el artículo 19 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, el Gobierno de sobre el estado de la legislación y la práctica nacionales con respecto a las cuestiones sobre las que versan los instrumentos siguientes:

**CONVENIO SOBRE LAS RELACIONES DE TRABAJO EN LA ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA, 1978 (NÚM. 151)**

**RECOMENDACIÓN SOBRE LAS RELACIONES DE TRABAJO
EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 1978 (NÚM. 159)**

I. Sírvase suministrar, en su caso, informaciones sobre la manera en que se da efecto al Convenio y la Recomendación en la legislación y la práctica en su país.

- a) Sírvase indicar todas las categorías de personas empleadas por las autoridades públicas a las que se aplican la legislación, los reglamentos, los convenios colectivos o cualesquiera otras medidas que aplican las disposiciones del Convenio y la Recomendación.
- b) Sírvase indicar hasta qué punto las garantías previstas en el presente Convenio y en la Recomendación se aplican a los empleados de alto nivel que, por sus funciones, se considera normalmente que poseen poder decisorio o desempeñan cargos directivos o a los empleados cuyas obligaciones son de naturaleza altamente confidencial, así como a las fuerzas armadas y a la policía.
- c) Sírvase indicar en particular cualesquiera disposición de la legislación nacional, los reglamentos, los convenios colectivos u otras medidas que prevean la protección de los empleados públicos contra los actos de discriminación sindical en relación con su empleo, y toda disposición que prevea mecanismos de protección y sanciones a este respecto.
- d) Sírvase indicar hasta qué punto y de qué manera se asegura a las organizaciones de empleados públicos su completa independencia y la protección adecuada contra los actos de injerencia de las autoridades públicas en su constitución, funcionamiento o administración. Sírvase también indicar cualesquiera mecanismos de protección y sanciones establecidos en la legislación.
- e) Sírvase indicar las categorías de empleados públicos que gozan del derecho de participar en la determinación de las condiciones de empleo.
- f) Sírvase especificar en qué medida se concede a los representantes de las organizaciones reconocidas de empleados públicos facilidades para permitirles el desempeño rápido y eficaz de sus funciones durante sus horas de trabajo o fuera de ellas.
- g) Sírvase indicar si en su país se aplican procedimientos para el reconocimiento de las organizaciones de empleados públicos con miras a determinar las organizaciones a las que han de atribuirse los derechos previstos en virtud del Convenio y, en caso afirmativo, en qué criterios se basa la determinación de tales organizaciones.
- h) Sírvase describir cualesquiera procedimientos que existan para la determinación de las condiciones de empleo de los empleados públicos:
 - i) sírvase indicar cuáles son las cuestiones abiertas a la negociación y las cuestiones que están excluidas de la misma;
 - ii) además, sírvase indicar si existen obligaciones específicas que las partes deberían respetar durante las negociaciones;
 - iii) en caso de ausencia de mecanismos de negociación colectiva, sírvase especificar si existen otros métodos que permitan la participación de los empleados públicos en la determinación de las condiciones de empleo.

- i) Sírvasse facilitar información sobre toda medida en vigor para fomentar la utilización de mecanismos de negociación entre las autoridades públicas y las organizaciones de empleados públicos, o de cualesquiera otros métodos que permitan a los empleados públicos participar en la determinación de las condiciones de empleo. Sírvasse también facilitar datos estadísticos acerca del número y la cobertura de los convenios colectivos concluidos en el sector público.
- j) Sírvasse describir todo procedimiento establecido para la solución de los conflictos que se planteen con motivo de la determinación de las condiciones de empleo de los empleados públicos (negociación u otros procedimientos tales como la mediación, la conciliación o el arbitraje) e indicar toda decisión judicial que se haya pronunciado a este respecto.
- k) Sírvasse indicar si las organizaciones de trabajadores que no son sindicatos están autorizadas a participar en las negociaciones y, en caso afirmativo, si la participación de esas organizaciones se autoriza incluso si existe un sindicato representativo.
- l) Sírvasse indicar si existen restricciones de los derechos civiles y políticos de los empleados públicos esenciales para el ejercicio normal de la libertad sindical.
- m) ¿Están los derechos de los empleados públicos amparados por la misma legislación que se aplica a los trabajadores del sector privado o lo están por una legislación específica? En caso afirmativo, sírvasse proporcionar el texto de dicha legislación.

II. a) Sírvasse indicar si se han introducido modificaciones en la legislación o la práctica nacionales para dar efecto a todas o a parte de las disposiciones del Convenio o de la Recomendación.

- b) Sírvasse indicar también si se prevé adoptar otras medidas para dar mayor cumplimiento a las disposiciones del Convenio o de la Recomendación, incluida la ratificación.
- c) Sírvasse exponer detalladamente las dificultades inherentes al Convenio, a la legislación o a la práctica nacionales, o a cualquier otra causa que pueda impedir o retardar la ratificación del Convenio. Sírvasse indicar toda medida adoptada o contemplada para superar esos obstáculos.
- d) Sírvasse indicar, si ha lugar, si la posible ratificación del Convenio ha sido examinada sobre una base tripartita, como se prevé en el Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 (núm. 144), y, en caso afirmativo, cuándo ha tenido lugar.

III. Sírvasse indicar a qué organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores se han enviado copias de la presente memoria, de acuerdo con el párrafo 2 del artículo 23 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo.

IV. Sírvasse indicar si las organizaciones interesadas de empleadores y de trabajadores han formulado alguna observación sobre la medida en que se ha puesto o se propone poner en discusión los aspectos considerados de los instrumentos objeto de la presente memoria. En caso afirmativo, sírvasse comunicar el texto de dichas observaciones acompañado de los comentarios que fuese oportuno formular.

V. En el caso de que su país sea un Estado federal:

- a) Sírvasse indicar si el Gobierno federal considera que, de acuerdo con su sistema constitucional, las disposiciones del Convenio o de la Recomendación son más apropiadas para la adopción de medidas en el ámbito federal o, total o parcialmente, para la adopción de medidas por parte de los estados, provincias o cantones constitutivos.
- b) En caso de que se considere apropiada la adopción de medidas en el ámbito federal, sírvasse proporcionar los datos solicitados en los puntos I, II, III y IV del presente formulario.
- c) En caso de que se considere más apropiada la adopción de medidas por parte de las unidades constitutivas, sírvasse proporcionar la información general solicitada en los

puntos I, II, III y IV del formulario. Sírvase indicar asimismo qué medidas han podido adoptarse para desarrollar, dentro del Estado federal, una acción coordinada destinada al cumplimiento, en todo o en parte, de las disposiciones del Convenio o de la Recomendación, proporcionando una apreciación general de los resultados eventualmente obtenidos gracias a dicha acción coordinada.

Posibles necesidades en materia de acción normativa y de cooperación técnica

VI. ¿Qué sugerencias desearía formular su país en relación con una posible acción normativa de la OIT? (Por ejemplo, nuevas normas, revisiones, etc.).

VII. ¿Se ha presentado alguna solicitud recabando el apoyo de la OIT en materia de políticas o de cooperación técnica para aplicar los instrumentos en cuestión? En caso afirmativo, ¿cuál ha sido el impacto de dicho apoyo?

VIII. ¿Cuáles son las necesidades futuras de su país en términos de asesoría en materia de políticas o de cooperación técnica para alcanzar los objetivos de los instrumentos en cuestión?

CONVENIO SOBRE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA, 1981 (NÚM. 154)

RECOMENDACIÓN SOBRE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA, 1981 (NÚM. 163)

De conformidad con la decisión adoptada por el Consejo de Administración en noviembre de 2006 se invitará a los gobiernos a presentar memorias en virtud del artículo 19 sobre el Convenio núm. 154 y la Recomendación núm. 163, sólo en relación con la administración pública.

I. Sírvase suministrar, en su caso, informaciones acerca de la manera en que se da efecto al Convenio y a la Recomendación en su país, en la legislación y en la práctica, en relación con los empleados de la administración pública.

- a) Sírvase indicar cualesquiera medidas de aplicación del Convenio y la Recomendación que reflejen las modalidades particulares de aplicación para toda o parte de la administración pública; sírvase indicar también las disposiciones de la legislación aplicable a las fuerzas armadas y a la policía.
- b) Sírvase indicar hasta qué punto el Convenio y la Recomendación son aplicables a las negociaciones con los representantes de los trabajadores, tal como se define en el apartado b) del artículo 3 del Convenio relativo a los representantes de los trabajadores, 1971, y de qué manera los representantes de los trabajadores pueden participar en la determinación de las condiciones de empleo.
- c) Sírvase indicar de qué manera se fomenta la negociación colectiva voluntaria en la administración pública en el sentido amplio del término:
 - i) sírvase precisar las materias abarcadas por la negociación colectiva;
 - ii) sírvase indicar en qué niveles se lleva a cabo la negociación colectiva en la administración pública y, de corresponder, sírvase informar si existen mecanismos que prevén una coordinación entre los diferentes niveles de la negociación colectiva;
 - iii) sírvase indicar también si las normas y procedimientos relativos a la negociación colectiva en la administración pública han sido convenidos entre las organizaciones de trabajadores y de empleadores;
 - iv) sírvase indicar si en su país se aplican procedimientos para el reconocimiento de las organizaciones de empleadores y de trabajadores en la administración pública a efectos de determinar las organizaciones a las que ha de atribuirse el derecho de negociación colectiva y, en caso afirmativo, sírvase indicar en qué criterios se basa la determinación de dichas organizaciones;
 - v) sírvase describir los medios de formación puestos a disposición de los negociadores que representan a las partes en la negociación colectiva e indicar si las autoridades públicas prestan asistencia a las organizaciones de trabajadores y de empleadores a este respecto;
 - vi) sírvase indicar también en qué medida las partes en la negociación colectiva tienen acceso a las informaciones sobre la situación económica global del país y de la rama de actividad de la administración pública concernida por las negociaciones;
 - vii) sírvase facilitar información estadística sobre el número y la cobertura de los convenios colectivos concluidos;
 - viii) sírvase describir los órganos y procedimientos de solución de los conflictos laborales en la administración pública, tanto respecto de la negociación de los convenios como de la interpretación y aplicación de los mismos. Sírvase también facilitar datos estadísticos acerca del recurso a esos organismos y procedimientos.
- d) Sírvase indicar si en su país se realizan consultas previas entre las autoridades públicas y las organizaciones de empleadores y de trabajadores de la administración pública sobre las medidas tomadas para estimar y fomentar la negociación colectiva, y si esas medidas

son objeto de acuerdos entre las autoridades públicas y las organizaciones de empleadores y de trabajadores.

II. *a)* Sírvase indicar si se han introducido modificaciones en la legislación o la práctica nacionales para dar efecto a todas o a parte de las disposiciones del Convenio o de la Recomendación.

- b)* Sírvase indicar también si se prevé adoptar otras medidas para dar mayor cumplimiento a las disposiciones del Convenio o de la Recomendación, incluida la ratificación.
- c)* Sírvase describir cualquier medida que se haya adoptado para facilitar la constitución y desarrollo, sobre una base voluntaria, de organizaciones de empleadores y de trabajadores libres, independientes y representativas en el sector público.
- d)* Sírvase exponer detalladamente las dificultades inherentes al Convenio, a la legislación o a la práctica nacionales, o a cualquier otra causa que pueda impedir o retardar la ratificación del Convenio. Sírvase indicar toda medida adoptada o contemplada para superar esos obstáculos.
- e)* Sírvase indicar, si ha lugar, si la posible ratificación del Convenio ha sido examinada sobre una base tripartita, como se prevé en el Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 (núm. 144), y, en caso afirmativo, cuándo ha tenido lugar.

III. Sírvase indicar a qué organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores se han enviado copias de la presente memoria, de acuerdo con el párrafo 2 del artículo 23 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo.

IV. Sírvase indicar si las organizaciones interesadas de empleadores y de trabajadores han formulado alguna observación sobre la medida en que se ha puesto o se propone poner en ejecución los aspectos considerados de los instrumentos objeto de la presente memoria. En caso afirmativo, sírvase comunicar el texto de dichas observaciones acompañado de los comentarios que juzgue oportuno formular.

V. En el caso de que su país sea un Estado federal:

- a)* Sírvase indicar si el gobierno federal considera que, de acuerdo con un sistema constitucional, las disposiciones del Convenio o de la Recomendación son más apropiadas para la adopción de medidas en el ámbito federal, o total o parcialmente, para la adopción de medidas por parte de los estados, provincias o cantones constitutivos.
- b)* En caso de que se considere apropiada la adopción de medidas en el ámbito federal, sírvase proporcionar la información especificada en los puntos I, II, III y IV del presente formulario.
- c)* En caso de que se considere apropiada la adopción de medidas por parte de las unidades constitutivas, sírvase comunicar la información general solicitada en los puntos I, II, III y IV del formulario. Sírvase indicar asimismo qué medidas han podido adoptarse en el Estado federal para promover una acción coordinada destinada al cumplimiento total o parcial de las disposiciones del Convenio y de la Recomendación, proporcionando una apreciación general de los resultados eventualmente obtenidos gracias a dicha acción coordinada.

Posibles necesidades en materia de acción normativa y de cooperación técnica

VI. ¿Qué sugerencias desearía formular su país en relación con una posible acción normativa de la OIT? (Por ejemplo, nuevas normas, revisiones, etc.).

VII. ¿Se ha presentado alguna solicitud recabando el apoyo de la OIT en materia de políticas o de cooperación técnica para aplicar los instrumentos en cuestión? En caso afirmativo, ¿cuál ha sido el impacto de dicho apoyo?

VIII. ¿Cuáles son las necesidades futuras de su país en términos de asesoría en materia de políticas o de cooperación técnica para alcanzar los objetivos de los instrumentos en cuestión?

Anexo III

Ratificaciones

Convenio sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978 (núm. 151)

Fecha de entrada en vigor: 25 febrero 1981

48 ratificaciones

Albania	30 junio 1999
Antigua y Barbuda	16 septiembre 2002
Argentina	21 enero 1987
Armenia	29 julio 1994
Azerbaiyán	11 marzo 1993
Belarús	08 septiembre 1997
Bélgica	21 mayo 1991
Belice	22 junio 1999
Botswana	22 diciembre 1997
Brasil	15 junio 2010
Chad	07 enero 1998
Chile	17 julio 2000
Chipre	06 julio 1981
Colombia	08 diciembre 2000
Cuba	29 diciembre 1980
Dinamarca	05 junio 1981
El Salvador	06 septiembre 2006
Eslovaquia	22 febrero 2010
Eslovenia	20 septiembre 2010
España	18 septiembre 1984
Finlandia	25 febrero 1980
Gabón	01 octubre 2009
Georgia	10 octubre 2003
Ghana	27 mayo 1986
Grecia	29 julio 1996

Guinea	08 junio 1982
Guyana	10 enero 1983
Hungría	04 enero 1994
Italia	28 febrero 1985
Letonia	27 enero 1992
Luxemburgo	21 marzo 2001
Malí	12 junio 1995
Moldova, República de	04 abril 2003
Noruega	19 marzo 1980
Países Bajos	29 noviembre 1988
Perú	27 octubre 1980
Polonia	26 julio 1982
Portugal	09 enero 1981
Reino Unido	19 marzo 1980
San Marino	19 abril 1988
Santo Tomé y Príncipe	04 mayo 2005
Seychelles	23 noviembre 1999
Suecia	11 junio 1979
Suiza	03 marzo 1981
Suriname	29 septiembre 1981
Turquía	12 julio 1993
Uruguay	19 junio 1989
Zambia	19 agosto 1980

Convenio sobre la negociación colectiva, 1981 (núm. 154)

Fecha de entrada en vigor: 11 agosto 1983

43 ratificaciones

Albania	24 julio 2002
Antigua y Barbuda	16 septiembre 2002
Argentina	29 enero 1993
Armenia	29 abril 2005
Azerbaiyán	12 agosto 1993
Belarús	08 septiembre 1997
Bélgica	29 marzo 1988
Belice	22 junio 1999
Benin	10 enero 2012
Brasil	10 julio 1992
Chipre	16 enero 1989
Colombia	08 diciembre 2000
Eslovaquia	17 septiembre 2009
Eslovenia	02 febrero 2006
España	11 septiembre 1985
Finlandia	09 febrero 1983
Gabón	06 diciembre 1988
Grecia	17 septiembre 1996
Guatemala	29 octubre 1996
Hungría	04 enero 1994
Kirguistán	22 diciembre 2003
Letonia	25 julio 1994
Lituania	26 septiembre 1994
Marruecos	03 abril 2009
Mauricio	23 noviembre 2011
Moldova, República de	14 febrero 1997
Níger	05 junio 1985
Noruega	22 junio 1982
Países Bajos	22 diciembre 1993
Rumania	15 diciembre 1992
Rusia, Federación de	06 septiembre 2010
San Marino	01 febrero 1995
Santa Lucía	06 diciembre 2000
Santo Tomé y Príncipe	04 mayo 2005
Suecia	11 agosto 1982
Suiza	16 noviembre 1983

Suriname	05 junio 1996
Tanzanía , República Unida de	14 agosto 1998
Ucrania	16 mayo 1994
Uganda	27 marzo 1990
Uruguay	19 junio 1989
Uzbekistán	15 diciembre 1997
Zambia	04 febrero 1986

Anexo IV

Países que han enviado una memoria en virtud del artículo 19 de la Constitución de la OIT

Miembros	Convenio núm. 151	Convenio núm. 154	Recomendación núm. 159	Recomendación núm. 163
Afganistán	----	----	----	----
Albania	<i>Ratificado 30/06/1999</i>	<i>Ratificado 30/06/1999</i>	----	----
Alemania	Recibida	Recibida	Recibida	Recibida
Angola	----	Recibida	----	Recibida
Antigua y Barbuda	<i>Ratificado 16/09/2002</i>	<i>Ratificado 16/09/2002</i>	----	Recibida
Arabia Saudita	----	----	----	----
Argelia	Recibida	Recibida	Recibida	Recibida
Argentina	<i>Ratificado 21/01/1987</i>	<i>Ratificado 21/01/1987</i>	----	----
Armenia	<i>Ratificado 29/07/1994</i>	<i>Ratificado 29/07/1994</i>	----	----
Australia	Recibida	Recibida	Recibida	Recibida
Austria	Recibida	Recibida	Recibida	Recibida
Azerbaiyán	<i>Ratificado 11/03/1993</i>	<i>Ratificado 11/03/1993</i>	----	Recibida
Bahamas	----	----	----	----
Bahrein	Recibida	Recibida	Recibida	Recibida
Bangladesh	Recibida	Recibida	Recibida	Recibida
Barbados	----	----	----	----
Belarús	<i>Ratificado 08/09/1997</i>	<i>Ratificado 08/09/1997</i>	----	Recibida
Bélgica	<i>Ratificado 21/05/1991</i>	<i>Ratificado 21/05/1991</i>	----	Recibida
Belice	<i>Ratificado 22/06/1999</i>	<i>Ratificado 22/06/1999</i>	----	----
Benin	Recibida		Recibida	Recibida
Bolivia, Estado Plurinacional de	Recibida	Recibida	Recibida	Recibida
Bosnia y Herzegovina	Recibida	Recibida	Recibida	Recibida
Botswana	<i>Ratificado 22/12/1997</i>	----	----	----
Brasil	<i>Ratificado 15/06/2010</i>	<i>Ratificado 15/06/2010</i>	----	Recibida
Brunei Darussalam	----	----	----	----
Bulgaria	Recibida	Recibida	Recibida	Recibida
Burkina Faso	----	----	----	----
Burundi	----	----	----	----
Cabo Verde	Recibida	Recibida	Recibida	Recibida
Camboya	----	----	----	----
Camerún	Recibida	Recibida	Recibida	Recibida
Canadá	Recibida	Recibida	Recibida	Recibida
Centroafricana, República	----	----	----	----
Chad	<i>Ratificado 07/01/1998</i>	Recibida	----	Recibida

Países que han enviado una memoria en virtud del artículo 19 de la Constitución de la OIT

Miembros	Convenio núm. 151	Convenio núm. 154	Recomendación núm. 159	Recomendación núm. 163
Checa, República	Recibida	Recibida	Recibida	Recibida
Chile	<i>Ratificado 17/07/2000</i>	Recibida	----	Recibida
China	Recibida	Recibida	Recibida	Recibida
Chipre	<i>Ratificado 06/07/1981</i>	<i>Ratificado 06/07/1981</i>	----	Recibida
Colombia	<i>Ratificado 08/12/2000</i>	<i>Ratificado 08/12/2000</i>	----	Recibida
Comoras	----	----	----	----
Congo	----	----	----	----
Corea, República de	Recibida	Recibida	Recibida	Recibida
Costa Rica	Recibida	Recibida	Recibida	Recibida
Côte d'Ivoire	Recibida	Recibida	Recibida	Recibida
Croacia	Recibida	Recibida	Recibida	Recibida
Cuba	<i>Ratificado 29/12/1980</i>	Recibida	----	Recibida
Democrática del Congo, República	----	----	----	----
Dinamarca	<i>Ratificado 05/06/1981</i>	Recibida	----	Recibida
Djibouti	----	----	----	----
Dominica	----	----	----	----
Dominicana, República	----	----	----	----
Ecuador	Recibida	Recibida	Recibida	Recibida
Egipto	Recibida	Recibida	Recibida	Recibida
El Salvador	<i>Ratificado 06/09/2006</i>	Recibida	----	Recibida
Emiratos Árabes Unidos	----	----	----	----
Eritrea	Recibida	Recibida	Recibida	Recibida
Eslovaquia	<i>Ratificado 22/02/2010</i>	<i>Ratificado 22/02/2010</i>	----	----
Eslovenia	<i>Ratificado 20/09/2010</i>	<i>Ratificado 20/09/2010</i>	----	Recibida
España	<i>Ratificado 18/09/1984</i>	<i>Ratificado 18/09/1984</i>	----	Recibida
Estados Unidos	Recibida	Recibida	Recibida	Recibida
Estonia	Recibida	Recibida	Recibida	Recibida
Etiopía	Recibida	Recibida	Recibida	Recibida
Ex República Yugoslava de Macedonia	Recibida	Recibida	Recibida	Recibida
Fiji	----	----	----	----
Filipinas	Recibida	Recibida	Recibida	Recibida
Finlandia	<i>Ratificado 25/02/1980</i>	<i>Ratificado 25/02/1980</i>	----	Recibida
Francia	Recibida	Recibida	Recibida	Recibida
Gabón	<i>Ratificado 01/10/2009</i>	<i>Ratificado 01/10/2009</i>	----	----
Gambia	----	----	----	----
Georgia	<i>Ratificado 10/10/2003</i>	----	----	----

Miembros	Convenio núm. 151	Convenio núm. 154	Recomendación núm. 159	Recomendación núm. 163
Ghana	<i>Ratificado 27/05/1986</i>	----	----	----
Granada	----	----	----	----
Grecia	<i>Ratificado 29/07/1996</i>	<i>Ratificado 29/07/1996</i>	----	Recibida
Guatemala	Recibida		Recibida	Recibida
Guinea	<i>Ratificado 08/06/1982</i>	----	----	----
Guinea - Bissau	----	----	----	----
Guinea Ecuatorial	----	----	----	----
Guyana	<i>Ratificado 10/01/1983</i>	----	----	----
Haití	----	----	----	----
Honduras	Recibida	Recibida	Recibida	Recibida
Hungría	<i>Ratificado 04/01/1994</i>	<i>Ratificado 04/01/1994</i>	----	Recibida
India	Recibida	Recibida	Recibida	Recibida
Indonesia	Recibida	Recibida	Recibida	Recibida
Irán, República Islámica del	----	----	----	----
Iraq	Recibida	Recibida	Recibida	Recibida
Irlanda	----	----	----	----
Islandia	----	----	----	----
Islas Marshall	----	----	----	----
Islas Salomón	----	----	----	----
Israel	Recibida	Recibida	Recibida	Recibida
Italia	<i>Ratificado 28/02/1985</i>	Recibida	----	Recibida
Jamaica	----	----	----	----
Japón	Recibida	Recibida	Recibida	Recibida
Jordania	Recibida	Recibida	Recibida	Recibida
Kazajstán	----	----	----	----
Kenya	Recibida	Recibida	Recibida	Recibida
Kirguistán	Recibida		Recibida	Recibida
Kiribati	----	----	----	----
Kuwait	----	----	----	----
Lao, República Democrática Popular	----	----	----	----
Lesotho	----	----	----	----
Letonia	<i>Ratificado 27/01/1992</i>	<i>Ratificado 27/01/1992</i>	----	Recibida
Líbano	----	----	----	----
Liberia	----	----	----	----
Libia	----	----	----	----
Lituania	Recibida		Recibida	Recibida

Países que han enviado una memoria en virtud del artículo 19 de la Constitución de la OIT

Miembros	Convenio núm. 151	Convenio núm. 154	Recomendación núm. 159	Recomendación núm. 163
Luxemburgo	<i>Ratificado 21/03/2001</i>	Recibida	----	Recibida
Madagascar	Recibida	Recibida	Recibida	Recibida
Malasia	Recibida	Recibida	Recibida	Recibida
Malawi	----	----	----	----
Maldivas, República de	----	----	----	----
Malí	<i>Ratificado 12/06/1995</i>	----	----	----
Malta	Recibida	Recibida	Recibida	Recibida
Marruecos	Recibida		Recibida	Recibida
Mauricio	Recibida		Recibida	Recibida
Mauritania	----	----	----	----
México	Recibida	Recibida	Recibida	Recibida
Moldova, República de	<i>Ratificado 04/04/2003</i>	<i>Ratificado 04/04/2003</i>	----	----
Mongolia	Recibida	Recibida	Recibida	Recibida
Montenegro	Recibida	Recibida	Recibida	Recibida
Mozambique	Recibida	Recibida	Recibida	Recibida
Myanmar	Recibida	Recibida	Recibida	Recibida
Namibia	Recibida	Recibida	Recibida	Recibida
Nepal	----	----	----	----
Nicaragua	Recibida	Recibida	Recibida	Recibida
Níger	----		----	----
Nigeria	----	----	----	----
Noruega	<i>Ratificado 19/03/1980</i>	<i>Ratificado 19/03/1980</i>	----	----
Nueva Zelandia	Recibida	Recibida	Recibida	Recibida
Omán	----	----	----	----
Países Bajos	<i>Ratificado 29/11/1988</i>	<i>Ratificado 29/11/1988</i>	----	----
Pakistán	----	----	----	----
Palaos	----	----	----	----
Panamá	Recibida	Recibida	Recibida	Recibida
Papua Nueva Guinea	----	----	----	----
Paraguay	Recibida	Recibida	Recibida	Recibida
Perú	<i>Ratificado 27/10/1980</i>	Recibida	----	Recibida
Polonia	<i>Ratificado 26/07/1982</i>	Recibida	----	Recibida
Portugal	<i>Ratificado 09/01/1981</i>	Recibida	----	Recibida
Qatar	Recibida	Recibida	Recibida	Recibida
Reino Unido	<i>Ratificado 19/03/1980</i>	Recibida	----	Recibida
Rumania	Recibida		Recibida	Recibida

Miembros	Convenio núm. 151	Convenio núm. 154	Recomendación núm. 159	Recomendación núm. 163
Rusia, Federación de	----		----	----
Rwanda	----	----	----	----
Saint Kitts y Nevis	----	----	----	----
Samoa	----	----	----	----
San Marino	<i>Ratificado 19/04/1988</i>	<i>Ratificado 19/04/1988</i>	----	----
San Vicente y las Granadinas	----	----	----	----
Santa Lucía	----		----	----
Santo Tomé y Príncipe	<i>Ratificado 04/05/2005</i>	<i>Ratificado 04/05/2005</i>	----	----
Senegal	Recibida	Recibida	Recibida	Recibida
Serbia	Recibida	Recibida	Recibida	Recibida
Seychelles	<i>Ratificado 23/11/1999</i>	Recibida	----	Recibida
Sierra Leona	----	----	----	----
Singapur	Recibida	Recibida	Recibida	Recibida
Siria, República Árabe	----	----	----	----
Somalia	----	----	----	----
Sri Lanka	----	----	----	----
Sudáfrica	Recibida	Recibida	Recibida	Recibida
Sudán	----	----	----	----
Suecia	<i>Ratificado 11/06/1979</i>	<i>Ratificado 11/06/1979</i>	----	Recibida
Suiza	<i>Ratificado 03/03/1981</i>	<i>Ratificado 03/03/1981</i>	----	Recibida
Suriname	<i>Ratificado 29/09/1981</i>	<i>Ratificado 29/09/1981</i>	----	Recibida
Swazilandia	Recibida	Recibida	Recibida	Recibida
Tailandia	Recibida	Recibida	Recibida	Recibida
Tanzanía , República Unida de	----		----	----
Tayikistán	----	----	----	----
Timor-Leste	----	----	----	----
Togo	----	----	----	----
Trinidad y Tabago	----	----	----	----
Túnez	Recibida	Recibida	Recibida	Recibida
Turkmenistán	Recibida	Recibida	Recibida	Recibida
Turquía	<i>Ratificado 12/07/1993</i>	----	----	----
Tuvalu	----	----	----	----
Ucrania	Recibida		Recibida	Recibida
Uganda	----		----	----
Uruguay	<i>Ratificado 19/06/1989</i>	<i>Ratificado 19/06/1989</i>	----	Recibida
Uzbekistán	Recibida		Recibida	Recibida

Países que han enviado una memoria en virtud del artículo 19 de la Constitución de la OIT

Miembros	Convenio núm. 151	Convenio núm. 154	Recomendación núm. 159	Recomendación núm. 163
Vanuatu	----	----	----	----
Venezuela, República Bolivariana de	Recibida	Recibida	Recibida	Recibida
Viet Nam	Recibida	Recibida	Recibida	Recibida
Yemen	----	----	----	----
Zambia	<i>Ratificado 19/08/1980</i>	<i>Ratificado 19/08/1980</i>	----	----
Zimbabwe	Recibida	Recibida	Recibida	Recibida

Anexo V

Organizaciones que han formulado observaciones relativas a los convenios que se están examinando

Lista de las observaciones de las organizaciones de empleadores y de trabajadores

Organizaciones de trabajadores

Argentina

- Confederación General del Trabajo (CGT)
- Unión del Personal Civil de la Nación (UPCN)

Bélgica

- Confederación de Sindicatos Cristianos (CSC)

Canadá

- Congreso del Trabajo del Canadá (CLC)

Centrafricana, República

- Confederación Nacional de Trabajadores de la República Centrafricana (CNTC)

Colombia

- Central Unitaria de Trabajadores (CUT)

Corea, República de

- Confederación Coreana de Sindicatos (KCTU)
- Federación de Organizaciones Sindicales Coreanas (FKTU)

Ecuador

- Confederación Ecuatoriana de Organizaciones Sindicales Libres (CEOSL)
- Federación Médica Ecuatoriana (FME)

Egipto

- Federación Egipcia de Sindicatos (ETUF)

España

- Confederación Sindical de Comisiones Obreras (CC.OO.)

Estonia

- Confederación de Sindicatos Estonios (EAKL)

Francia

- Confederación General del Trabajo - Fuerza Obrera (CGT-FO)

Guyana

- Sindicato de los Servicios Públicos de Guyana (GPSU)

Honduras

- Confederación Unitaria de Trabajadores de Honduras (CUTH)

Italia

- Confederación Italiana de Sindicatos de Trabajadores (CISL)

Japón

- Confederación Japonesa de Sindicatos (JTUC-RENGO)
- Confederación Nacional de Sindicatos (ZENROREN)

Letonia

- Federación de Sindicatos Libres de Letonia (LBAS)

Mauritania

- Confederación Libre de Trabajadores de Mauritania (CLTM)

México

- Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE)

Nueva Zelanda

- Consejo de Sindicatos de Nueva Zelanda (NZCTU)

Panamá

- Federación Nacional de Empleados Públicos y Trabajadores de Empresas de Servicio Público (FENASEP)

Perú

- Central Unitaria de Trabajadores del Perú (CUT)
- Confederación General de Trabajadores del Perú (CGTP)
- Federación Centro Unión de Trabajadores del Seguro Social de Salud - Essalud del Perú (FED-CUT)
- Federación de Trabajadores Aduaneros y Tributarios (FENTAT)
- Federación Nacional de Trabajadores Administrativos del Sector Educación (FENTASE)
- Federación Nacional de Trabajadores de Agua Potable y Alcantarillado (FENTAP)

Polonia

- Sindicato Independiente y Autónomo "Solidarnosc"

Portugal

- Unión General de Trabajadores (UGT)

San Vicente y las Granadinas

- Sindicato de los Servicios Públicos de San Vicente y las Granadinas

Senegal

- Unión Nacional de Sindicatos Autónomos de Senegal (UNSAS)

Serbia

- Confederación de Sindicatos 'Nezavisnost'

Suecia

- Sindicato de los Trabajadores Municipales de Suecia
- Confederación Sueca de Asociaciones Profesionales (SACO)
- Confederación Sueca de Profesionales (TCO)
- Confederación Sueca de Sindicatos (LO)

Venezuela, República Bolivariana de

- Comité Nacional Coordinador - Capítulo Venezuela de la Internacional de Servicios Públicos (ISP)

Organizaciones de empleadores

Costa Rica

- Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones de la Empresa Privada (UCCAEP)

Côte d'Ivoire

- Confederación General de Empresas de Côte d'Ivoire (CGECI)

Mauricio

- Federación de Empleadores de Mauricio (MEF)

México

- Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos (CONCAMIN)

Serbia

- Unión de los Empleadores de Serbia