

ACTIVIDADES DE LA OIT

LA LIBERTAD SINDICAL Y LAS CONDICIONES DE EMPLEO EN EL SERVICIO
PÚBLICO, TEMA PRINCIPAL DE DISCUSIÓN EN LA CONFERENCIA
INTERNACIONAL DEL TRABAJO, GINEBRA, JUNIO DE 1977

Rara vez un punto de discusión en la Conferencia Internacional del Trabajo convocada por la OIT habrá despertado tan vivo interés en el mundo en general y muy especialmente en nuestro país, en las actuales circunstancias, como el de «libertad sindical y condiciones de empleo en el servicio público», sin duda uno de los temas más importantes que serán tratados en la próxima Conferencia general de la OIT en junio de este año.

Según el método ya tradicional, unos meses antes de la Conferencia, la OIT publica un estudio exhaustivo sobre el tema, seguido de un cuestionario que es enviado a los Gobiernos, a los que se ruega que, de acuerdo con la resolución de la OIT sobre el fortalecimiento del tripartismo, adoptada en la Conferencia de junio del pasado año, «consulten a las organizaciones más representativas de empleadores y trabajadores antes de completar las respuestas a dicho cuestionario y tengan a bien indicar cuáles han sido las organizaciones consultadas».

El primer informe sobre la materia, que lleva por título «Libertad sindical y procedimientos para determinar las condiciones de empleo en el servicio público», acaba de aparecer y será seguido en breve de un segundo informe con las respuestas de los Gobiernos al cuestionario antes citado.

Va precedido de una introducción con la historia de toda esta trascendental cuestión desde que en su 198.^a reunión (noviembre de 1975) el Consejo de Administración de la OIT decidió incluir este tema en el orden del día de la 63.^a reunión de la Conferencia (1977).

«La preocupación de la OIT —se dice en la introducción— por este tema

remonta a la adopción por la Conferencia Internacional del Trabajo del convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87) y del convenio sobre el derecho de sindicación y negociación colectiva, 1949 (núm. 98), con respecto a los cuales se suscitó el problema de «si dichos instrumentos deberían extenderse al personal del servicio público». Precisamente en el informe que comentamos se contiene amplia información acerca de las razones que abogan a favor de la inclusión de tal personal dentro del ámbito del convenio 87.

En el informe —cuya novedad no necesita señalarse— se describe de la manera más exhaustiva posible la «legislación y la práctica» de un determinado número de países sobre esta materia y se trata de explicar con ejemplos concretos los diferentes sistemas y procedimientos utilizados en el mundo para regular la libertad sindical y determinar las condiciones de empleo en el servicio público. Se recogen, como es lógico, en el informe, dos estudios de base ya anteriormente publicados por la OIT para dos de sus órganos que se ocuparon ya de esta cuestión:

1) *Comisión Paritaria del Servicio Público*: «Libertad de asociación y procedimientos en materia de participación del personal en la determinación de las condiciones de empleo en el servicio público», informe II a la segunda reunión, OIT, Ginebra, 1970.

2) *Conferencia técnica sobre el servicio público*: «Libertad sindical en el servicio público y procedimientos para la determinación de las condiciones de empleo en el servicio público, OIT, Ginebra, 1975.

El informe que comentamos se refiere en sus siete capítulos a los siguientes temas:

I. *Ámbito del servicio público*

«Carácter permanente del puesto, carácter reglamentario o contractual de la relación de empleo, exclusiones específicas.» La conclusión es la enorme diversificación de disposiciones en la materia en los distintos países. «La más frecuente de tales exclusiones se refiere a las fuerzas armadas. A veces la policía tampoco está sujeta a las disposiciones correspondientes. Eventualmente se excluye a otros organismos como los de seguridad, investigación y formación.

Como puede verse, las exclusiones se refieren en general a determinadas unidades o servicios gubernamentales. Del mismo modo, «las empresas públicas de carácter industrial, comercial, agrícola o similar no están generalmente incluidas en el ámbito determinado por las disposiciones correspondientes y en algunos casos se excluyen explícitamente».

II. *Derecho de sindicación y su protección en el servicio público*

El informe comienza con esta afirmación:

«Aunque la legislación de casi todos los países reconoce el derecho de asociación a los trabajadores del sector privado, este derecho no siempre se reconoce a los empleados públicos. No obstante, es importante señalar desde el principio que existe una tendencia al reconocimiento del derecho de asociación, aunque haya divergencias entre las diferentes legislaciones nacionales en cuanto al alcance.

a) *Derecho de sindicación*

En la mayoría de países se reconoce este derecho con más o menos limitaciones, derecho regido por la legislación aplicable a los sindicatos en general. El informe de la siguiente lista (téngase presente que el mismo fue terminado en 1976): República Federal de Alemania, Argentina, Australia, Austria, Benin, RSS de Bielorrusia, Bulgaria, República Centroafricana, Colombia, Costa de Marfil, Costa Rica, Cuba, Chad, Checoslovaquia, Dinamarca, Finlandia, Francia, Gabón, Honduras, Hungría, India, Irlanda, Islandia, Israel, Italia, Kenia, Luxemburgo, Malasia, Noruega, Países Bajos, Polonia, Reino Unido, Senegal, Sri Lanka, Suecia, Suiza, Túnez, RSS de Ucrania, Uruguay y Yugoslavia. A ellos se añaden países en que la cuestión se regula por legislación especial: Bélgica, Camerún, Canadá, Estados Unidos, Japón, Marruecos, Méjico, Trinidad y Tobago y Venezuela.

El informe se refiere a continuación a «los países que figuran en el extremo opuesto, en que se niega a los empleados públicos el derecho a organizarse en sindicatos... En el Brasil, Ecuador, Jordania, Liberia, España, Nicaragua, Perú y Turquía, dice el informe, la totalidad o la mayor parte de las diversas categorías de empleados públicos quedan excluidos del campo de aplicación de la legislación relativa a la organización de sindicatos.

Sigue a continuación en detalle el importante tema de las *exclusiones del derecho de sindicación*:

1) *Fuerzas armadas*: «Constituye la categoría de agentes del Estado que con más frecuencia se excluye del campo de aplicación del derecho sindical. El único matiz que como excepción a esta regla aparece a veces es que, según el informe, en algunos países los militares tienen derecho a organizarse para defender sus intereses profesionales. Tal ocurre, por ejemplo, en la República Federal de Alemania, Austria, Dinamarca, Finlandia, Luxemburgo, Noruega, Reino Unido y Suecia.»

2) *Fuerzas de policía y seguridad.* Dice así el informe: «A veces se niega también a las fuerzas de policía y seguridad el derecho de sindicación... En India, la ley establece que, sin permiso de la autoridad competente, los miembros de las fuerzas de policía no pueden afiliarse a sindicatos ni a asociaciones que ejerzan actividades en esferas distintas de la social, la religiosa o la recreativa, ni mantener relaciones con sindicatos o asociaciones de este tipo.»

El informe nos ofrece una lista de países en que «los miembros de la policía disfrutan del derecho de asociación en iguales condiciones que las demás categorías de empleados públicos o en virtud de una legislación especial: República Federal de Alemania, Australia, Austria, Bélgica, República Centroafricana, Costa de Marfil, Dinamarca, Finlandia, Francia, Guinea, Irlanda, Islandia, Luxemburgo, Malawi, Níger, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Reino Unido, Suecia y Túnez.

3) *Personal de la administración penitenciaria:* En algunos países se les niega el derecho de asociación o se les concede con limitaciones particulares. Entre los países en que se les niega tal derecho pueden citarse Japón, Malasia, Méjico, Nigeria, Pakistán, Sri Lanka, Sudán y Tanzania.

4) *Empleados públicos que ocupan grados superiores de administración o puestos de dirección, control o confianza:* En un pequeño número de países existen restricciones especiales que limitan el derecho sindical en este sector, por ejemplo: en India, Japón, Méjico, Singapur, Sri Lanka y Tanzania. «En Méjico —señala el informe— la legislación aplicable al personal de la administración federal rige también el derecho de dicho personal a organizarse y lo niega a las personas que ocupan puestos de confianza... En este país, los puestos de confianza son objeto en la ley de una enumeración especial que abarca el poder ejecutivo, los Ministerios, el poder legislativo, el poder judicial y cierto número de instituciones oficiales y comisiones. Esta lista menciona en particular a los empleados públicos que ocupan los puestos siguientes: directores, directores adjuntos, jefes y jefes adjuntos de departamento, servicios y secciones, inspectores, personal técnico, consejeros jurídicos y técnicos, conciliadores (conflictos de trabajo), directores de establecimientos escolares, contadores, tesoreros, supervisores y administradores de diversas categorías y personal de secretaría de los funcionarios que ocupan puestos de confianza.»

Pasa a continuación el informe a estudiar el *derecho de los empleados públicos a constituir asociaciones, federaciones o confederaciones de su elección y a afiliarse a ellas.*

El informe se refiere aquí a «la situación de los empleados públicos a quienes se otorga este derecho, incluso cuando existen ciertas limitaciones en cuanto a la composición de sus organizaciones y sobre todo en cuanto a su derecho a asociarse con los trabajadores del sector privado». En cierto número de paí-

ses —señala el informe— los empleados públicos tienen derecho a constituir las asociaciones que estimen convenientes. En otros, la ley o los reglamentos administrativos establecen que las asociaciones de empleados públicos tienen que ser distintas de las constituidas por los otros trabajadores. En realidad es frecuente, para evitar todo compromiso político del personal sindicado del Estado o el recurso a la huelga, que los gobiernos impongan ciertas restricciones al derecho de asociación de los empleados públicos prohibiéndoles directa o indirectamente la asociación con trabajadores del sector privado.

En Suiza, los funcionarios no pueden pertenecer a una asociación que pueda recurrir a la huelga.

En Noruega, las asociaciones de funcionarios no pueden ejercer el derecho de negociación colectiva, a menos de estar compuestas exclusivamente por personal al servicio del Estado.

En otros países, la prohibición es más directa... En Méjico la legislación aplicable prohíbe a las asociaciones de empleados públicos (aunque no a sus federaciones) afiliarse a asociaciones o a federaciones accesibles a otras categorías de trabajadores. En este país sólo puede haber una asociación por unidad administrativa. La Comisión de expertos en aplicación de convenios y recomendaciones de la OIT ha considerado que una situación de este género no es compatible con el derecho de estas organizaciones a constituir federaciones o confederaciones de su libre elección.

b) *Protección contra actos de discriminación antisindical*

El informe comienza así a tratar de esta importante cuestión:

«El problema de la discriminación antisindical en el sector público se plantea crucial cuando el Estado empleador, o con mayor frecuencia ciertos jefes de la Administración pública consideran que la afiliación a un sindicato o el ejercicio de actividades sindicales son contrarios a los principios de lealtad al gobierno y de dedicación al interés público. Es, en parte, por esta razón por la que en varios países los empleados públicos no gozan del derecho de sindicación o en ciertos casos están sujetos a sanciones o a otras medidas de discriminación por su afiliación o sus actividades sindicales. No obstante, esta presunta incompatibilidad entre la prestación de servicios al Estado y el ejercicio de los derechos sindicales debería quedar excluida cuando las actividades sindicales son legítimas y se ejercen de conformidad con las reglas establecidas. El derecho sindical de los funcionarios públicos no sólo ha sido reconocido en el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación (núm. 87), sino que además se aplica en la mayoría de los países. Este derecho no puede ser ejercido efectivamente en

ausencia de una política que proteja a los funcionarios contra las medidas de discriminación antisindical de cualquier índole que sean.»

(Sigue a continuación un largo estudio sobre estas medidas adoptadas en el mundo entero y los mecanismos destinados a garantizar tal protección.)

III. *Procedimientos de consulta y negociación en el servicio público*

«En el pasado —comienza diciendo el informe— los Gobiernos se mostraban renuentes a aceptar limitaciones en cuanto a su facultad de determinar las condiciones de empleo de los empleados públicos, pues en la mayoría de los países el Estado, como empleador, tiene poder discrecional al respecto. Sin embargo, en los últimos decenios esta facultad unilateral de decisión ha ido reduciéndose gradualmente en muchos países.»

En este contexto, se estudian a continuación, con todo detalle, el «Derecho a presentar reclamaciones por parte de los empleados públicos», «las consultas oficiosas y oficiales», «las negociaciones colectivas no previstas por la legislación», «la consulta y participación en la adopción de decisiones» (con un largo estudio en la materia de la experiencia en la República Federal de Alemania, donde «la ley establece que se consultará directamente a los sindicatos representativos al elaborarse las leyes y reglamentos, las condiciones de empleo... El Gobierno está elaborando en este país una legislación para mejorar este procedimiento de consulta mediante disposiciones que prevén que, cuando exista desacuerdo entre los sindicatos de funcionarios y la Administración, los dos puntos de vista se someterán al Parlamento para que éste decida».

El informe se refiere a la situación en los países del Este en esta materia. La legislación de estos países sigue, por lo general, la pauta de la URSS, en que los sindicatos (enfeudados naturalmente, como es sabido, al Partido Comunista), en este sector de empleados públicos, «participan en la preparación de todas las decisiones oficiales relativas a las condiciones de trabajo y empleo en el servicio público, y las autoridades tienen la obligación de consultarlos antes de adoptarlas».

Se estudian a continuación en el informe los llamados «Consejos Whitley». De acuerdo con este sistema originario de Gran Bretaña, «las consultas y la negociación de acuerdos sobre condiciones de empleo se efectúan en el marco de *consejos paritarios* instituidos por la ley». Esta institución típicamente británica ha sido adoptada por otros países (Irlanda, India, Mauricio, Tanzania, Uganda, Kenia y Canadá) con distintas variantes.

Finalmente, dentro de este capítulo se estudia el tema de las «negocia-

ciones colectivas reglamentadas por la legislación» en los países en que en el sector público éstas «se llevan a cabo en el marco de un sistema de arbitraje obligatorio análogo al que rige en el sector privado». A este respecto se pone de relieve que «en estos últimos años varios países han promulgado reglamentos por los que han de regirse las cuestiones de negociación colectiva en el servicio público (Bélgica, Canadá, Dominica, Estados Unidos, Finlandia, Italia, Noruega, Suecia y Trinidad y Tobago), reglamentos que se citan con detalle.

En todo este contexto se estudian con todo detalle «los procedimientos y criterios para el reconocimiento de las organizaciones habilitadas para negociar», «la persona u organismo autorizado para negociar en nombre de la administración pública», «las cuestiones que pueden ser objeto de negociación», «la preparación de las negociaciones colectivas» y sus «efectos jurídicos».

IV. *Los conflictos jurídicos y su solución*

Después de un examen detallado de este tema, en el que se abordan cuestiones como «clasificación de los conflictos de trabajo», «conflictos acerca del reconocimiento de sindicatos», «conflictos económicos» (dentro de esta sección se estudian la «mediación y conciliación», «la investigación de los hechos» y «el arbitraje») y, finalmente, los «conflictos jurídicos», se pasa al capítulo siguiente sobre la «huelga en el sector público», que constituye sin duda la más importante novedad del estudio que exponemos.

V. *Las huelgas en la función pública*

El informe, después de hacer un estudio imparcial de las tesis en pro y en contra esgrimidas a este respecto, se concentra en el estudio de la legislación y práctica nacionales en materia de huelga en la función pública y, finalmente, de manera sucinta, examina «otros medios de acción directa».

En la sección «Bases jurídicas de la huelga», los países quedan así divididos:

1. *Países que reconocen expresamente el derecho de huelga de los empleados públicos.*—En ellos, el recurso a la huelga es legal si el conflicto no se resuelve mediante consultas, negociaciones o los procedimientos existentes de solución. Tal es la situación de Alto Volta, Benin, Canadá, Costa de Marfil, Finlandia, Francia, Guinea, Madagascar, Méjico, Níger, Noruega, Portugal, Senegal, Suecia, Togo y Zaire.

2. *Países que no establecen ninguna diferencia entre las huelgas del sector público y las de otros sectores de la economía.*—Camerún, Ghana, Italia, Malasia, Malta, Mauricio, Nigeria, Sierra Leona, Singapur y Sri Lanka.

3. *Países en que no existen disposiciones legales relativas a la legalidad o ilegalidad de la huelga de la función pública.*—El silencio de la legislación a este respecto puede inducir a diferentes interpretaciones.

En Chad, Israel y Gran Bretaña, la legalidad de la huelga se reconoce tácitamente.

En Gran Bretaña —señala el informe— «un funcionario que participa en una huelga no puede ser acusado de delito, aunque el Gobierno puede tomar medidas disciplinarias en contra si las circunstancias las justifican».

En otros países (Austria, Bélgica, Dinamarca, Países Bajos, Argentina), «el problema del derecho de huelga sigue siendo una cuestión muy controvertida» o «hasta ahora los tribunales no se han pronunciado en forma definida y concluyente sobre esta cuestión».

Finalmente, en determinados países, de acuerdo con el Informe, «la ausencia de disposiciones generales o específicas al respecto se ha interpretado en el sentido de una prohibición tácita de la huelga en la función pública».

Así, en la República Federal de Alemania «se reconoce generalmente que los funcionarios del Estado propiamente dichos (a diferencia de los empleados públicos asalariados y de los trabajadores manuales) no disfrutaban del derecho de huelga como consecuencia de una práctica inveterada de las disposiciones de la Constitución y del hecho de que sus condiciones de empleo están reguladas por el Parlamento». (En caso parecido se encuentran Irán, Pakistán, Argelia, Gabón y Burundi.)

Sobre los países socialistas (incluidos en ellos Yugoslavia), con la URSS a la cabeza, dice el informe: «Estos países constituyen otro grupo de países donde la legislación no se pronuncia sobre la legalidad o ilegalidad de la huelga... Se da generalmente por sentado en estos países que, dada la naturaleza de sus sistemas económicos y políticos, es innecesario que los sindicatos tengan que recurrir a los medios de acción directa para apoyar los intereses de los empleados.»

Nada dice el informe sobre la situación jurídica en estos países en el caso de que, a pesar de todo, se recurra a la huelga.

4. *Países cuya legislación deniega explícitamente el derecho a la huelga.*—Tal es el caso de Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, España, Estados Unidos, Filipinas, Grecia, Guatemala, Honduras, Japón, Kuwait, Líbano, Países Bajos (empleados de ferrocarriles y altos funcionarios públi-

cos), Perú, Ruanda, Siria, Suiza, Tailandia, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

«La mayor parte de las disposiciones en esta materia —señala el informe— figuran en la legislación promulgada hace ya algunos años. En unos pocos países, no obstante, entre los que cabe citar Costa Rica, Mauritania, Ruanda, Trinidad y Tobago y Uruguay, la prohibición se ha visto reafirmada en estos años. Cabe asimismo observar que la legislación sobre las huelgas en la función pública es particularmente rígida en los países latinoamericanos, ocho de los cuales —Brasil, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Guatemala, Honduras, Panamá y Venezuela— incluyen en sus constituciones disposiciones concretas contra las huelgas de los empleados públicos.

Un sistema un tanto especial se aplica en la India, en donde la prohibición administrativa del paro de trabajo se complementó con la renuncia temporal y voluntaria al derecho de huelga que figura en la Declaración conjunta de 1966, por la que el Gobierno de la India y las organizaciones de empleados han hecho pública su determinación de someterse a los organismos paritarios de consulta y arbitraje obligatorio.

En los Estados Unidos se prohíben las huelgas de los empleados públicos a nivel federal y estatal, excepción hecha de Alaska, Hawái, Minesota, Montana, Oregón, Pensilvania y Vermont, Estados en los que recientes disposiciones brindan una limitada posibilidad de declarar huelgas legales a ciertas categorías de empleados públicos. En el Estado Libre Asociado de Puerto Rico, los empleados de las corporaciones públicas y el personal de tres ministerios del Gobierno disfrutaban del derecho de huelga.

Pasa a continuación el informe a ocuparse, dentro de este capítulo de «las sanciones contra los huelguistas», que pueden consistir «en la imposición de una multa o en la reclusión o en ambas acumuladas». Se refiere, finalmente, a la tendencia de algunos países en que «los gobiernos han tratado de evitar la aplicación estricta de la legislación prefiriendo reaccionar en forma prudente y pragmática».

Después de dedicar una larga sección a «las limitaciones al ejercicio del derecho de huelga», el informe se refiere a «otros medios de acción similares a la huelga» y se ocupa, finalmente, del «recurso por las autoridades públicas a la táctica del *lock-out*», que considera práctica un tanto excepcional, si bien la legislación la autoriza específicamente en Noruega y Suecia, país éste en que, en 1971, el Gobierno recurrió a dicha medida como medio de frustrar una huelga generalizada de los empleados públicos.

VI. *Normas internacionales del trabajo existentes*

Se refiere este capítulo final a los Convenios y Recomendaciones internacionales, bien conocidos en la materia, en relación con «la libertad sindical», «facilidades que han de concederse a los representantes de los trabajadores», «protección del derecho de sindicación y procedimientos para determinar las condiciones de empleo», «solución de conflictos laborales» y, finalmente, el tan controvertido tema de «*las huelgas*».

Por lo que a estas últimas se refiere dice así el informe:

«No existen normas internacionales del trabajo que se ocupen expresamente del derecho de huelga... La Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones ha considerado que, por lo que respecta a los funcionarios públicos, el reconocimiento del principio de libertad sindical no implica necesariamente el derecho de huelga. No obstante... la Comisión de Expertos ha considerado que siempre que se prohíban las huelgas a los funcionarios públicos y a las personas que trabajan en servicios esenciales... es importante otorgar garantías suficientes a estos trabajadores para proteger sus intereses, tales como procedimientos de conciliación y arbitraje adecuados, imparciales y rápidos en que las partes en el conflicto puedan participar en todas las fases del procedimiento y en que los laudos sean obligatorios para ellas y se apliquen plena y prontamente.»

Se refiere, finalmente, el informe al caso muy peculiar de la «Recomendación relativa a la situación del personal docente», elaborada conjuntamente por la UNESCO y la OIT y adoptada por la Conferencia Intergubernamental Espacial sobre la Situación del Personal Docente (París, octubre 1966). El párrafo 84 de esta Recomendación señala que «debería instituirse un sistema paritario encargado de resolver los conflictos que puedan plantearse entre el personal docente y sus empleadores por causa de las condiciones de empleo. Una vez agotados los recursos y procedimientos establecidos con tal propósito o en el caso de que se rompan las negociaciones entre las partes, las organizaciones de educadores deberían tener derecho a tomar las medidas de que normalmente disponen otras organizaciones para la defensa de sus legítimos intereses».

El informe señala que «la Comisión Conjunta OIT-UNESCO de expertos en el cumplimiento de esta Recomendación han considerado que este párrafo implica que debería concederse al personal docente el derecho a la huelga y... llega a la conclusión de que una limitación del derecho de huelga es incompatible con... la Recomendación».

Ahora bien, se trata de un sector determinado y de una Recomendación,

no de un Convenio. Es innecesario recordar que sólo éste —previa su incorporación en la legislación nacional mediante su ratificación y adopción— tiene fuerza de ley. Hasta ahora, ningún Convenio internacional se ha pronunciado sobre el derecho de huelga de los funcionarios públicos.

Precisamente, la primera y más importante pregunta a la que deberán responder los Gobiernos al cuestionario que les acaba de enviar la OIT es esta:

«¿Deberá adoptar la Conferencia Internacional del Trabajo un instrumento o instrumentos internacionales relativos a protección de la libertad sindical y a los procedimientos para determinar las condiciones de empleo en el servicio público? En caso afirmativo, ¿deberían adoptar el instrumento o instrumentos la forma *a)* de un convenio, *b)* de una recomendación o *c)* de un convenio complementado por una recomendación?»

La respuesta, así como las discusiones subsiguientes sobre tan candente materia, sin duda estarán lejos de lograr la unanimidad. De lo que no cabe duda es de que la OIT acaba de suscitar la discusión y estudio de uno de los más trascendentes y apasionantes temas sociales de nuestros días y que interesa en su propia carne a un importante sector de la humanidad. El informe que acabamos de comentar representa un verdadero hito en su larga serie de estudios laborales. Se trata de un documento esencial que deberá ser tenido muy en cuenta por todos cuantos se ocupan de la política laboral y social e incluso de la Política en general.

C. FERNÁNDEZ

