

LA NEGOCIACION COLECTIVA

Normas de la OIT
y principios
de los órganos de control

Bernard GERNIGON,
Alberto ODERO y
Horacio GUIDO

OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO GINEBRA

ISBN 92-2-311888-3

Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2000

Primera edición 2000

Fotografía de la cubierta: «Le bouquet», 1958, de Pablo Picasso, copyright © 2000, ProLitteris, 8033 Zurich.

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, que también puede enviar a quienes lo soliciten un catálogo o una lista de nuevas publicaciones.

INDICE

	<i>Página</i>
1. Introducción	1
2. La negociación colectiva: definición y objeto	9
3. Los sujetos de la negociación colectiva y el reconocimiento de las organizaciones más representativas.	13
4. Trabajadores cubiertos por la negociación colectiva	19
5. Las materias objeto de la negociación colectiva	23
6. El principio de la negociación libre y voluntaria y el nivel de la negociación	27
7. El principio de la buena fe	33
8. El papel de los organismos destinados a facilitar la negociación.	37
9. La negociación voluntaria y el arbitraje obligatorio	39
10. La intervención de las autoridades en la negociación colectiva	43
La intervención de las autoridades en la redacción de los convenios colectivos	45
Rechazo del registro de un convenio colectivo	45
Intervenciones de las autoridades en el cumplimiento de convenios colectivos en vigor	46
Restricciones impuestas por las autoridades a negociaciones futuras	47
11. La negociación colectiva en la administración pública	51
12. Otras intervenciones de las autoridades	59
13. Huelgas, negociación colectiva y «paz social».	61
14. Otras cuestiones	65
Derecho de información	65
Extensión de los convenios colectivos	66
Relaciones entre contratos individuales de trabajo y convenios colectivos	67
Respeto de los convenios colectivos en situaciones de concurso de acreedores y de quiebra	69
Duración de los convenios colectivos	69
15. Restricciones al ejercicio del derecho de negociación colectiva en las legislaciones nacionales	71
16. Síntesis de principios de la OIT sobre el derecho de negociación colectiva.	79
17. Conclusiones sobre el grado de aplicación del derecho de negociación colectiva.	83

Anexos	<i>Página</i>
Declaración de Filadelfia	85
Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo.	88
Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98)	90
Convenio sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978 (núm. 151)	94
Recomendación sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978 (núm. 159)	98
Convenio sobre la negociación colectiva, 1981 (núm. 154)	100
Recomendación sobre la negociación colectiva, 1981 (núm. 163)	104
Recomendación sobre los contratos colectivos, 1951 (núm. 91)	107
Recomendación sobre la conciliación y el arbitraje voluntarios, 1951 (núm. 92)	110

1. INTRODUCCIÓN

El «bienestar común», entendido como «bienestar material» y «desarrollo espiritual» de todos los seres humanos, y la «lucha contra la necesidad» y contra «la injusticia, miseria y privaciones» son valores y objetivos fundamentales y universales inscritos en la Constitución de la OIT al servicio de la finalidad más específica y genuina de la Organización que es la justicia social. Por ello no pueden dejar de dar una orientación específica a los medios y garantías que, para su realización, contempla dicha Constitución, es decir, decisiones, medidas, acuerdos nacionales e internacionales, políticas y evaluación de políticas, programas, reglamentaciones y, por supuesto, *el reconocimiento efectivo de la negociación colectiva* como medio de justicia social. Lo mismo puede decirse de los convenios y recomendaciones de la OIT.

Para el objeto del presente trabajo lo que nos interesa destacar aquí es que las normas en materia social contenidas en las reglamentaciones nacionales y en los instrumentos de la negociación colectiva – que siempre encarnan una intencionalidad y unos valores – no deben hacer abstracción, en cuanto a su contenido, de los valores de la Constitución de la OIT. Esto se puede afirmar con mayor razón de las normas contenidas en los convenios de la OIT.

En este sentido, del mismo modo que en general no se acepta la idea de mercado concebida como una mano invisible que debe regir la economía sin injerencia externa alguna, el contenido de la legislación laboral y de los convenios y acuerdos colectivos (sobre todo los de alcance más general) no debe adoptarse dejando de lado esos valores y objetivos de la Constitución, pretendiendo que una confrontación de intereses guiada por una mano invisible determine la dirección y la justicia del contenido de las normas del trabajo. En la medida que existen, los valores de la Constitución de la OIT excluyen un relativismo social, permiten realizar una «valoración de inconstitucionalidad» cuando se presentan situaciones injustas – piénsese, por ejemplo, en lo que respecta a la negociación colectiva en las cláusulas racistas de ciertos convenios colectivos vigentes hasta no hace mucho o en las cláusulas discriminatorias entre hombres y mujeres – y apuntan a una reglamentación huma-

nizadora del trabajo («un régimen de trabajo realmente humano», según la terminología de la Constitución de la OIT) y del cuadro en que se desarrolla, reglamentación que en la sociedad democrática es además indisociable de los derechos fundamentales de la persona que deben poder ejercerse dentro y fuera del medio de trabajo.

De este modo, los intereses corporativos y el beneficio económico y la eficacia no pueden ser los únicos criterios de la negociación colectiva por cuanto que por encima de ellos tienen primacía los derechos fundamentales de la persona, la humanización del trabajo y el respeto de la dignidad humana en una dinámica que tenga en cuenta las consideraciones de interés general o, siguiendo la terminología de la Constitución de la OIT, el bienestar común.

Por otra parte, por su propia esencia, la negociación colectiva exige que las partes contratantes, que conocen sus necesidades, posibilidades y los temas que desean tratar en función de sus prioridades, se adapten a las circunstancias cambiantes del medio específico en que se producen, haciendo concesiones mutuas e identificando beneficios satisfactorios para cada una de ellas, y no es impermeable en modo alguno a las grandes y profundas transformaciones políticas, económicas y sociales que experimenta el mundo. En la segunda mitad del siglo XX, y sobre todo en los últimos veinticinco años, han hecho acto de presencia una serie de acontecimientos que han incidido de diferentes maneras en la negociación colectiva con implicaciones de diferente signo en los niveles de justicia social en el mundo, entre los que sin pretender ser exhaustivos cabe mencionar la aceptación generalizada de la economía de mercado tras la caída del Muro de Berlín junto con un nuevo debate sobre el papel y la dimensión del Estado, que ha dejado sentir sus efectos en procesos de racionalización económica y reestructuraciones que han propiciado reducciones drásticas del sector público y una creciente flexibilización/desregulación de la economía y del trabajo; el impacto de la profundización del proceso de globalización económica, respaldado por la política arancelaria de la Organización Mundial del Comercio, con el consiguiente endurecimiento de la competencia, en un contexto de persistente innovación tecnológica y de repetidos fenómenos de fusión de empresas y creación de conglomerados industriales y de deslocalización de la producción; los importantísimos procesos de integración económica regional; la consolidación del monetarismo como mecanismo eficaz en la lucha contra la inflación y de las

políticas de contención presupuestaria; la influencia del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial en las políticas económicas y financieras nacionales; la dialéctica entre el sistema europeo de empleo y el norteamericano y su diferente enfoque sobre el despido y el alcance de la protección social y la dificultad de reconducir a niveles razonables las cifras enormes de desempleo en muchas partes del mundo; el desarrollo del sector informal y de las formas atípicas de trabajo dependiente, la proliferación de los contratos de corta duración – muchas veces a través de empresas de contratación temporal – y la expansión de las zonas francas de exportación, que con frecuencia no alientan la afiliación sindical; la conciencia cada vez mayor de la dignidad humana y de las exigencias de la democracia junto con una progresiva y mayor sensibilidad en lo que atañe a los derechos humanos, prestando atención particular a la igualdad entre hombres y mujeres, a los grupos más desfavorecidos y, dentro de una visión multicultural, a las minorías; la creciente autonomía de los sindicatos frente a los partidos políticos y las autoridades públicas, con una dinámica de realismo, flexibilidad, pragmatismo y madurez, integrando en sus planteamientos el conjunto de las cifras macroeconómicas; el acelerado crecimiento del sector terciario, y el desarrollo del movimiento ecológico, que ha dado un mayor énfasis a las políticas medioambientales.

Los fenómenos apuntados han tenido repercusiones muy importantes, anticipan el surgimiento de una nueva orientación en el mundo del trabajo y han incidido ya en la configuración de la negociación colectiva en diferentes sentidos. Por una parte, la negociación colectiva de algún modo se ha dinamizado como consecuencia de la implantación de criterios de flexibilización/desregulación del trabajo, ha ganado prestigio cuando en virtud de las nuevas políticas económicas se empezó a poner fin a la descontrolada inflación sufrida por numerosos países hasta no hace mucho y ha conseguido progresivamente, aunque de manera intermitente, a través de acuerdos coyunturales bipartitos o tripartitos a nivel central, ocupar espacios que van más allá de la regulación en la empresa o el sector de las condiciones de trabajo y de vida y que antes eran concebidos, como máximo, como objeto exclusivo de consulta, extendiéndose en ciertos casos a aspectos de la política económica y social que inciden en las condiciones de trabajo y de vida, abarcando temas como el empleo, la inflación, la formación, la seguridad social y el contenido de ciertos textos legales de

carácter social. Por otra parte, la cobertura personal de la negociación colectiva se ha desplazado en diversos sentidos: si bien es cierto que ha disminuido debido, entre otros factores, a los altos niveles de desempleo y al desarrollo del sector informal, de la subcontratación y de diversas formas atípicas de trabajo bajo dependencia (donde es más difícil la sindicalización), este déficit ha quedado atenuado por cierta tendencia hacia la negociación colectiva en la función pública. Asimismo, la negociación colectiva ha perdido cierto margen de maniobra a tenor de las sucesivas crisis económicas y del condicionamiento de las políticas económicas nacionales derivado de los procesos de integración económica y de los acuerdos con las instituciones de Bretton Woods. Desde otro ángulo, el endurecimiento de la competencia en el marco de las innovaciones tecnológicas y de la mundialización ha dado lugar a una disminución del protagonismo que tenían en muchos países los convenios por ramas de actividad y a una potenciación de la negociación colectiva a nivel de empresa (o incluso a niveles inferiores como el centro de trabajo, la fábrica o el taller) con estricta sujeción a criterios de productividad y rendimiento, fenómeno que se experimenta paralelamente al recurso coyuntural a los acuerdos centrales, que surgen como una necesidad en la medida que ciertas cuestiones no pueden ser tratadas adecuadamente desde el punto de vista de los intereses generales, a nivel de empresa, sobre todo cuando existen desfases importantes entre el desarrollo de las regiones o los sectores de actividad de un país. Cabe preguntarse si este panorama será completado en un futuro no muy lejano con la irrupción de la negociación colectiva a nivel internacional en el ámbito de las empresas multinacionales¹ y/o de los procesos de

¹ Durante los trabajos preparatorios del Convenio núm. 154, una enmienda de los miembros trabajadores presentada en la Comisión de Negociación Colectiva para que se contemplara la negociación colectiva internacional fue retirada por falta de apoyo suficiente. Según las actas: «El propósito de esta enmienda había sido facilitar la negociación colectiva entre las empresas multinacionales y las organizaciones sindicales internacionales. Los miembros trabajadores expresaron su profunda preocupación sobre los problemas creados por la actividad de las empresas multinacionales, especialmente en los países en desarrollo. En su opinión, las empresas multinacionales podían hacer caso omiso de la voluntad de los gobiernos y minar la efectividad de las prácticas tradicionales de negociación colectiva. Las multinacionales desafiaban la autoridad de los gobiernos y estaban en situación de explotar a los trabajadores. Eran necesarios nuevos métodos internacionales de regulación que comprendieran la negociación colectiva más allá de las fronteras nacionales. Para que la negociación colectiva fuera verdaderamente efectiva con tales empresas, había de realizarse a nivel internacional. Los miembros trabajadores opinaban que el apoyo a este principio se iba generalizando y que en un futuro no demasiado lejano muchos gobiernos adoptarían una postura semejante a la de los miembros trabajadores» [véase CIT, *Actas*, 1981, pág. 22/11].

integración económica regionales. Hasta ahora las experiencias de negociación colectiva internacional han sido relativamente escasas y se han producido sólo en cierto número de empresas transnacionales, aunque debe señalarse que la Directiva del Consejo Europeo de 22 de septiembre de 1994 regula la negociación colectiva de las empresas y grupos de matriz nacional que tienen filiales en Europa. Asimismo, se han concluido varios acuerdos o acuerdos-marco en el marco de la Unión Europea.

Si hacemos estas consideraciones es para resaltar dos hechos. Por un lado, la Organización Internacional del Trabajo, a través de sus normas y de sus actividades de cooperación técnica en muchos países, no sólo ha desempeñado un papel muy importante en la promoción de la negociación colectiva, sino que también ha alentado el desarrollo de ciertas modalidades de negociación, en particular en el ámbito tripartito; por otro, a través del contenido de sus normas y de los principios sentados por sus órganos de control, ha contribuido a consolidar con carácter universal las coordenadas en que debe enmarcarse la negociación colectiva para ser viable, eficaz y mantener su capacidad de adaptabilidad al medio en que se realiza y a los cambios económicos, políticos y sociales, y para garantizar el equilibrio entre las partes y las posibilidades de avance social. Estas coordenadas, partiendo del principio de independencia y autonomía de las partes y del carácter libre y voluntario de las negociaciones, propugnando en el marco de los distintos sistemas de negociación colectiva el mínimo de injerencia posible de las autoridades públicas en las negociaciones bipartitas, y dando primacía a los empleadores y sus organizaciones y a las organizaciones sindicales en tanto que sujetos de la negociación, siguen siendo válidas desde que se adoptara el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98), a pesar de las radicales transformaciones que se han producido en el mundo desde entonces.

En cuanto a la manera en que la Organización ha alentado algunas modalidades de negociación colectiva, hay un cierto paralelismo entre los convenios de la OIT, adoptados por representantes de trabajadores, empleadores y gobiernos en las reuniones de la Conferencia Internacional del Trabajo, y ciertos acuerdos tripartitos nacionales concluidos sobre todo en la segunda mitad del siglo XX. Es innegable también que estos acuerdos tripartitos nacionales se hallan postulados a nivel internacional ya desde la

Declaración de Filadelfia en 1944, que forma parte de la Constitución de la OIT y cuyo párrafo I («principios fundamentales sobre los cuales está basada la Organización»), apartado d), declara textualmente:

la lucha contra la necesidad debe proseguirse con incesante energía *dentro de cada nación* y mediante un esfuerzo internacional, continuo y concertado, en el cual los representantes de los trabajadores y de los empleadores, colaborando en un pie de igualdad con los representantes de los gobiernos, participen en *discusiones libres* y en *decisiones de carácter democrático*, a fin de promover el bienestar común.

La vigencia de los principios de la OIT sobre negociación colectiva viene acreditada por el alto número de ratificaciones del Convenio núm. 98, que se elevaba a 141 al 1.º de agosto de 1999 y que no ha dejado de crecer a lo largo de los años, así como por el hecho de que la legislación y la práctica de la mayor parte de los Estados Miembros de la OIT se ajustan a los principios de los instrumentos de la OIT en materia de negociación colectiva.

No puede sino constatarse que las transformaciones políticas, económicas y sociales a las que se ha hecho alusión en párrafos anteriores, cuyo influjo sigue teniendo actualidad, no han mermado, en el umbral del año 2000, ni la importancia ni la significación ni las funciones y finalidades básicas de la negociación colectiva, como tampoco su posición en las relaciones laborales. Si bien es cierto que una corriente radical de pensamiento ha sostenido en los últimos años la desaparición del derecho del trabajo y su sustitución por normas civiles y mercantiles, y que ciertas prácticas nacionales han podido alentar sistemas en que los contratos individuales, los contratos con grupos de trabajadores no sindicados y los convenios colectivos coexistan en compartimentos estanco y en pie de igualdad dentro de la empresa, se trata de ideas y prácticas extremadamente minoritarias que han tenido un impacto muy limitado y que no ponen en tela de juicio en el mundo los principios fundamentales de la negociación colectiva.

El objeto de la presente publicación consiste en exponer los principios de la OIT en materia de negociación colectiva tal como surgen de las distintas normas internacionales adoptadas en el seno de la Organización y de los pronunciamientos de sus órganos de control (en particular, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones y el Comité de Libertad Sindical) con motivo del examen de la aplicación de tales normas.

En 1944, la Declaración de Filadelfia reconoció «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 tomó nota de que este principio es plenamente aplicable a todos los pueblos. En 1949, la Conferencia Internacional del Trabajo adoptó el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98). Recientemente, en junio de 1998, la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento, adoptada por la Conferencia, ha recordado que los Miembros de la OIT al incorporarse a la Organización «han aceptado los principios y derechos enunciados en su Constitución y en la Declaración de Filadelfia», incluyendo como principios y derechos fundamentales «el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva», junto con la libertad de asociación y la libertad sindical, la eliminación del trabajo forzoso u obligatorio, la abolición efectiva del trabajo infantil y la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación. Además «declara que todos los Miembros [...] tienen un 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». En este sentido, habiendo cumplido ochenta años de existencia la Organización Internacional del Trabajo, es justo subrayar su contribución a una visión de la negociación colectiva y de sus pautas esenciales, que se expresan en muchos países a través de una amplia red de convenios colectivos de diferentes niveles, con una vastísima cobertura.

2. LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA: DEFINICIÓN Y OBJETO

La colaboración entre las organizaciones de empleadores y de trabajadores, y entre ambos tipos de organizaciones y las autoridades públicas, se centra fundamentalmente en los instrumentos de la OIT: 1) en la consulta, ya sea en el ámbito de la empresa¹, ya sea en el ámbito de las ramas de actividad económica, en el ámbito nacional², o sobre asuntos relacionados con las actividades de la OIT³ u otro tipo de asuntos; y 2) en la negociación colectiva bipartita⁴ y tripartita^{5 y 6}.

La negociación colectiva se concibe en los instrumentos de la OIT como la actividad o proceso encaminado a la conclusión de un contrato o acuerdo colectivo. El contrato colectivo se define en la Recomendación núm. 91 como «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 una 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» (Recomendación núm. 91, párrafo 2, subpárrafo 1), quedando entendido que «todo contrato colectivo debería obligar

¹ Recomendación sobre la colaboración en el ámbito de la empresa, 1952 (núm. 94).

² Recomendación sobre la consulta (ramas de actividad económica y ámbito nacional), 1960 (núm. 113).

³ Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 (núm. 144) y Recomendación sobre la consulta tripartita (actividades de la Organización Internacional del Trabajo), 1976 (núm. 152).

⁴ Recomendación sobre los contratos colectivos, 1951 (núm. 91), Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98), Recomendación sobre las organizaciones de trabajadores rurales, 1975 (núm. 149), 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) y Recomendación sobre la negociación colectiva, 1981 (núm. 163).

⁵ Párrafo I, d), de la Declaración de Filadelfia.

⁶ El texto de los convenios y recomendaciones sobre negociación colectiva mencionados en las notas anteriores, puede consultarse en: OIT, *Derecho sindical de la OIT: normas y procedimientos*, Ginebra, 1995.

a sus firmantes, así como a las personas en cuyo nombre se celebre el contrato», y que las disposiciones de los contratos de trabajo contrarias al contrato colectivo «deberían considerarse como nulas y sustituirse de oficio por las disposiciones correspondientes del contrato colectivo», lo cual no obsta a que «las disposiciones de los contratos de trabajo que sean más favorables a los trabajadores que aquellas previstas por el contrato colectivo no deberían considerarse contrarias al contrato colectivo» (Recomendación núm. 91, párrafo 3, subpárrafos 1), 2) y 3)). La Recomendación núm. 91 sentó pues, en 1951, el principio del carácter vinculante de los contratos colectivos y su primacía sobre el contrato de trabajo individual, quedando a salvo las disposiciones del contrato individual que sean más favorables a los trabajadores comprendidos en el ámbito de aplicación del contrato colectivo. Años más tarde, en 1980, durante los trabajos preparatorios del Convenio núm. 154, en el seno de la Comisión de Negociación Colectiva el debate mostró un consenso «lo bastante amplio como para estimar que debería ser posible que la negociación colectiva fijase condiciones más favorables para los trabajadores que las establecidas por ley»⁷. En cuanto al carácter vinculante de los contratos colectivos, en los trabajos preparatorios de la Recomendación núm. 91, la Comisión de Relaciones de Trabajo «admitió que los resultados podrían obtenerse tanto por vía legislativa como por vía contractual, siguiendo el método practicado en cada país»⁸.

El Convenio núm. 98 no contiene una definición de los contratos colectivos pero delimita sus aspectos fundamentales al establecer que la negociación tiene por objeto «reglamentar, por medio de contratos colectivos, las condiciones de empleo» y postular «estimular y fomentar entre los empleadores y las organizaciones de empleadores, por una parte, y las organizaciones de trabajadores, por otra, el pleno desarrollo y uso de procedimientos de negociación voluntaria» con el mencionado objeto. En los trabajos preparatorios del Convenio núm. 151, que trata entre otras cuestiones de la negociación colectiva en la administración pública, la Comisión del Servicio Público aceptó la interpretación de la palabra «negociación» como «cualquier forma de discusión, tanto formal como informal, destinada a lograr un acuerdo», y señaló que

⁷ Véase Conferencia Internacional del Trabajo (CIT), *Actas*, 1980, pág. 41/8.

⁸ Véase CIT, 1951, *Actas*, Apéndice VIII, pág. 597.

subrayaba «la necesidad de tratar de obtener un acuerdo»⁹. El Convenio núm. 154 define en su artículo 2 la negociación colectiva como «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».

En los instrumentos de la OIT en principio el ámbito de la consulta es más amplio que el de la negociación colectiva. La consulta abarca las cuestiones de interés común entre los trabajadores y los empleadores para permitir un examen conjunto a fin de llegar, en la mayor medida posible, a soluciones adoptadas de común acuerdo y de permitir a las autoridades públicas recabar opiniones, asesoramiento y asistencia de las organizaciones de empleadores y de trabajadores sobre la preparación y aplicación de la legislación relativa a sus intereses, la composición de organismos nacionales y la elaboración y aplicación de planes de desarrollo económico y social. En cambio, la negociación colectiva se limita en principio a reglamentar las condiciones de trabajo y de empleo y las relaciones entre las partes.

Por otra parte, es interesante constatar que en un número considerable de países ciertos espacios importantes del ámbito tradicional exclusivo de la consulta han pasado a ser ocupados, si bien en general de manera intermitente o coyuntural, por acuerdos centrales tripartitos sobre aspectos importantes de la política económica y social y sobre ciertas condiciones de trabajo y de vida, en consonancia con lo contemplado en el párrafo I, *d*), de la Declaración de Filadelfia. De ello atestiguan no sólo tales acuerdos tripartitos, sino también un considerable número de experiencias nacionales de negociación colectiva de modificaciones a la legislación social y la aplicable a los funcionarios públicos. Se trata de un fenómeno de irrupción de la sociedad civil en ámbitos de decisión que antes eran exclusivos del poder político y que han pasado a ser compartidos con los interlocutores sociales, merced al estilo de la sociedad democrática actual en los países más desarrollados y en

⁹ Véase CIT, 1978, pág. 25/10, párrafos 64 y 65.

ciertos países en desarrollo. Estos grandes acuerdos y la negociación tripartita de proyectos de ley en materia social o laboral que son sometidos al Parlamento conllevan dividendos políticos y técnicos no desdeñables al contar con el consentimiento de quienes han de soportar o disfrutar las condiciones fijadas y al tratarse de un procedimiento legitimado con la impronta de un ejercicio de democracia social.

3. LOS SUJETOS DE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA Y EL RECONOCIMIENTO DE LAS ORGANIZACIONES MÁS REPRESENTATIVAS

Los textos mencionados anteriormente establecen claramente que los sujetos de la negociación colectiva son los empleadores o sus organizaciones por una parte, y las organizaciones de trabajadores, por otra, sólo siendo posible en ausencia de tales organizaciones que representantes de los trabajadores interesados celebren negociaciones colectivas.

Este punto de vista se halla expresado en el ya citado párrafo 2, subpárrafo 1), de la Recomendación sobre los contratos colectivos, 1951 (núm. 91) y viene confirmado: 1) en el Convenio sobre los representantes de los trabajadores, 1971 (núm. 135), que postula en su artículo 5 que «la existencia de representantes electos no se utilice en menoscabo de la posición de los sindicatos interesados o de sus representantes»; y 2) en el artículo 3, párrafo 2, del Convenio sobre la negociación colectiva, 1981 (núm. 154), que postula también que «la existencia de estos representantes [de los trabajadores] no se utilice en menoscabo de la posición de las organizaciones de trabajadores interesadas». Según surge de los trabajos preparatorios de la Recomendación núm. 91, la posibilidad de que representantes de los trabajadores concluyan contratos colectivos en ausencia de una o varias organizaciones representativas de trabajadores se contempló en la Recomendación «tomando en consideración los casos de los países donde las organizaciones sindicales no alcanzan un grado de desenvolvimiento suficiente y a fin de que los principios instituidos por la Recomendación pudieran aplicarse en esos países»¹.

El Comité de Libertad Sindical, teniendo en cuenta el contenido de estos instrumentos, ha subrayado que «la negociación directa entre la empresa y sus trabajadores por encima de las

¹ Véase CIT, 1951, *Actas*, Apéndice VIII: Relaciones de trabajo, pág. 597.

organizaciones representativas, cuando las mismas existen, puede en ciertos casos ir en detrimento del principio por el cual se debe estimular y fomentar la negociación colectiva entre empleadores y organizaciones de trabajadores»². Asimismo, en un caso concreto subrayó que los «arreglos directos concluidos entre un empleador y un grupo no sindicado de trabajadores, aun habiendo sindicato en la empresa, no promueve la negociación colectiva en el sentido del artículo 4 del Convenio núm. 98³. Descendiendo a más detalles, en otro caso el Comité indicó que «la posibilidad de que los delegados del personal, que representen al 10 por ciento de los trabajadores, celebren convenios colectivos con el empleador, aun en el supuesto de que existan ya una o varias asociaciones laborales, no fomenta la negociación colectiva en el sentido del artículo 4 del Convenio núm. 98; además, habida cuenta del reducido porcentaje mencionado, dicha posibilidad puede menoscabar la posición de las organizaciones de trabajadores, contrariamente a lo dispuesto en el artículo 3, párrafo 2, del Convenio núm. 154⁴». No obstante, el Comité ha estimado que «si el ofrecimiento directo de la empresa a sus trabajadores es sólo una reiteración de las propuestas que había hecho ya al sindicato y que éste había rechazado, y posteriormente vuelven a reanudarse las negociaciones entre la empresa y el sindicato [...] tales circunstancias no demuestran una violación de los derechos sindicales»⁵. La Comisión de Expertos no ha abordado estas cuestiones en su Estudio general «Libertad sindical y negociación colectiva» de 1994⁶ sobre los Convenios núms. 87 y 98, pero sí en observaciones sobre la aplicación en ciertos países de los convenios sobre libertad sindical y negociación colectiva, haciéndolo en un sentido similar al del Comité en lo que respecta a los acuerdos colectivos con grupos de trabajadores no sindicados⁷.

Es importante destacar que para que las organizaciones de trabajadores puedan cumplir su objeto de «fomentar y defender los

² Véase *Recopilación de principios y decisiones del Comité de Libertad sindical*, cuarta edición, 1996 (en adelante «Recopilación CLS de 1996»), párrafo 786.

³ Véase *Recopilación CLS de 1996*, párrafo 790.

⁴ *Ibid.*, párrafo 788.

⁵ *Ibid.*, párrafo 791.

⁶ En adelante «Estudio general CE de 1994».

⁷ Véase, por ejemplo, Informe de la Comisión de Expertos, Informe III (Parte 4A), 1993 y 1994, observación relativa a Costa Rica, págs. 198-199 y 224, respectivamente.

intereses de los trabajadores» (artículo 10 del Convenio núm. 87) a través de la negociación colectiva, deben ser independientes y en particular no estar colocadas «bajo el control de un empleador o de una organización de empleadores» (artículo 2 del Convenio núm. 98) y poder organizar sus actividades sin intervenciones de las autoridades públicas que limiten o entorpezcan el ejercicio legal de este derecho (artículo 3 del Convenio núm. 87). En este sentido, el Convenio sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978 (núm. 151) establece en su artículo 5, párrafo 1, que «las organizaciones de empleados públicos gozarán de completa independencia respecto de las autoridades públicas», y la Recomendación sobre los contratos colectivos, 1951 (núm. 91) que «ninguno de los términos de la presente definición [de contrato colectivo] debería interpretarse de suerte que implique el reconocimiento de una organización de trabajadores creada, dominada o sostenida económicamente por empleadores o sus representantes».

Otra cuestión que conviene examinar es si la facultad de negociar está sujeta a un determinado grado de representatividad. A este respecto debe recordarse que según los sistemas de negociación colectiva, las organizaciones sindicales que participan en la negociación colectiva representan solamente a sus afiliados o bien representan también al conjunto de trabajadores de la unidad de negociación de que se trate; en este último caso, cuando un sindicato (o según los casos varios) cuenta con la representación de la mayoría de los trabajadores o de un porcentaje elevado establecido por la legislación que no implique esa mayoría, tiene en muchos países el derecho a ser agente negociador exclusivo en nombre de todos los trabajadores de la unidad de negociación.

La posición de la Comisión de Expertos es que ambos sistemas son compatibles con el Convenio⁸. En un caso relativo a Bulgaria, al examinar la cuestión puesta de relieve por la organización querellante de que algunos convenios colectivos se aplicaban sólo a las partes contratantes y a sus afiliados y no a todos los trabajadores, el Comité de Libertad Sindical consideró que «se trata de una opción legítima – como también podría serlo la contraria – que no parece violar los principios de la libertad sindical, y que

⁸ Estudio general CE de 1994, párrafos 238 y siguientes.

además es seguida en muchos países»⁹. La Comisión de Expertos ha precisado que «en los casos en que la legislación nacional prevea la aplicación de un procedimiento obligatorio para el reconocimiento de los sindicatos como agentes negociadores exclusivos (en representación de todos los trabajadores y no sólo de los afiliados) deberán observarse ciertas garantías, tales como las siguientes: *a)* la concesión del certificado de reconocimiento por un órgano independiente; *b)* la elección de la organización representativa a través del voto de la mayoría de los trabajadores de las unidades de negociación interesadas; *c)* 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 determinado período; y *d)* el derecho de una nueva organización no certificada a solicitar una nueva votación después de que haya transcurrido un período razonable»¹⁰. Ahora bien, «cuando ningún sindicato agrupe a más del 50 por ciento de los trabajadores, los derechos de negociación colectiva deberían atribuirse a todos los sindicatos de la unidad interesada, al menos en representación de sus propios afiliados»¹¹. El Comité de Libertad Sindical ha mantenido principios y decisiones en la misma línea que la Comisión de Expertos¹² y ha considerado que una disposición legal que impone que sólo podrá negociar un convenio colectivo el sindicato que represente a la mayoría absoluta de los trabajadores de una empresa, «no fomenta la negociación colectiva en el sentido del artículo 4 del Convenio núm. 98», y pidió al Gobierno que tomara «medidas para que, en consulta con las organizaciones interesadas, se modifique la disposición en cuestión, de manera que en aquellos casos en que ningún sindicato represente a la mayoría de los trabajadores, las organizaciones minoritarias puedan negociar conjuntamente un convenio colectivo aplicable a la empresa o unidad de negociación, o cuando menos, concluir un convenio colectivo en nombre de sus afiliados»¹³. Asimismo, el Comité ha insistido en que «cuando, según el sistema en vigor, el sindicato más representativo goce de derechos preferenciales o

⁹ Véase B.O., vol. LXXIX, 1996, Serie B, núm. 3, 305.º informe, caso núm. 1765, párrafo 100.

¹⁰ Estudio general CE de 1994, párrafo 240.

¹¹ *Ibid.*, párrafo 241.

¹² Véase *Recopilación CLS de 1996*, párrafos 831 a 842.

¹³ *Ibid.*, párrafo 831.

exclusivos de negociación, dicho sindicato debe determinarse con arreglo a criterios objetivos y previamente determinados a fin de evitar toda posibilidad de parcialidad o de abuso»¹⁴.

Asimismo, la Recomendación sobre la negociación colectiva, 1981 (núm. 163) enumera diversas medidas encaminadas a promover la negociación colectiva, entre las que incluye el reconocimiento de las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores (párrafo 3, apartado *a*).

Por último, debe señalarse que según se desprende de los instrumentos de la OIT, la titularidad del derecho de negociación colectiva ampara a las organizaciones de trabajadores en general, las cuales incluyen, como han precisado los órganos de control, a los sindicatos de base, las federaciones y las confederaciones¹⁵.

¹⁴ Véase *Recopilación CLS de 1996*, párrafo 827.

¹⁵ *Ibid.*, párrafos 781 a 783; y en lo que respecta a la Comisión de Expertos, el Estudio general, párrafo 249.

4. TRABAJADORES CUBIERTOS POR LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA

El Convenio núm. 98 vincula la negociación colectiva a la conclusión de contratos colectivos para reglamentar las condiciones de empleo (artículo 4), establece que «la legislación nacional deberá determinar el alcance de las garantías previstas en el presente Convenio en lo que se refiere a su aplicación a las fuerzas armadas y a la policía» (artículo 5) y declara que «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» (artículo 6)¹. De este modo, a tenor de dicho Convenio sólo puede excluirse del derecho de negociación colectiva a las fuerzas armadas y a la policía y a la mencionada categoría de funcionarios. Sobre este tipo de funcionarios la Comisión de Expertos ha señalado lo siguiente:

Dado que la noción de funcionario público varía considerablemente según las legislaciones nacionales, la aplicación del artículo 6 [del Convenio núm. 98] puede plantear problemas en la práctica. La Comisión ha adoptado un criterio restrictivo en lo concerniente a esta excepción, basándose sobre todo en la versión inglesa del artículo 6 que hace referencia solamente a «public servants engaged in the administration of the State», es decir, los funcionarios públicos que están al servicio de la administración del Estado. En efecto, la Comisión no puede concebir que categorías importantes de trabajadores empleados por el Estado queden excluidas de los beneficios del Convenio por el mero hecho de estar formalmente

¹ En lo que respecta a los funcionarios y empleados de la administración pública, los Convenios núms. 151 (1978) y 154 (1981), que han seguido la evolución que se ha producido en el mundo hacia una expansión del campo de aplicación de la negociación colectiva, contienen disposiciones relativas a la negociación colectiva en dicho ámbito admitiendo modalidades particulares (esta cuestión se aborda en un apartado posterior). Conviene recordar que el Convenio sobre la negociación colectiva, 1981 (núm. 154) tiene un campo de aplicación más extenso que el del Convenio núm. 98, ya que se aplica a «todas las ramas de actividad económica» (artículo 1) y que la Comisión de Negociación Colectiva ya en la primera fase de sus trabajos preparatorios del Convenio núm. 154 confirmó que había acordado a la expresión «todas las ramas de actividad económica» «el sentido más amplio posible, de modo que abarque todos los sectores de actividad, incluida la administración pública» [*Actas*, 1980, Informe de la Comisión de Negociación Colectiva, pág. 41/5]. Posteriormente, en su artículo 1, párrafo 3, el Convenio núm. 154 estableció expresamente que «en lo que se refiere a la administración pública, la legislación o la práctica nacionales podrán fijar modalidades particulares de aplicación de este Convenio», y en el artículo 1, párrafo 2, se dispone que «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.»

asimiladas a ciertos funcionarios públicos que están al servicio de la administración del Estado. Conviene, pues, establecer una distinción: por un lado, los funcionarios que cumplen actividades propias de la administración del Estado (por ejemplo en algunos países, funcionarios de los ministerios y demás organismos gubernamentales comparables, así como sus auxiliares), quienes pueden quedar excluidos del campo de aplicación del Convenio, y, por otro lado, todas las demás personas empleadas por el gobierno, las empresas públicas o las instituciones públicas autónomas, quienes deberían gozar de las garantías previstas en el Convenio. La Comisión subraya a este respecto que el simple hecho de que un funcionario forme parte de la categoría de «empleados no manuales» no constituye por sí solo un criterio suficiente para determinar su pertenencia a la categoría de los empleados que están «al servicio de la administración del Estado», ya que si tal fuera el caso se vería muy limitado el alcance del Convenio núm. 98².

El Comité de Libertad Sindical ha declarado en el mismo sentido que:

*Los trabajadores de la administración pública que no están al servicio de la administración del Estado deberían disfrutar del derecho de negociación colectiva, y de concluir convenciones colectivas*³.

Conviene establecer una distinción entre los *funcionarios que ejercen actividades propias de la administración del Estado* (funcionarios de los ministerios y demás organismos gubernamentales comparables) y los funcionarios que actúan en calidad de auxiliares de los precedentes, por una parte, y las demás personas empleadas por el Estado, en las empresas públicas o en las instituciones públicas autónomas, por otra. Sólo podría excluirse del campo de aplicación del Convenio núm. 98 a la primera categoría de trabajadores a que se ha hecho referencia⁴.

En un caso en que se trataba de someter a los trabajadores del Banco Nacional al régimen laboral privado, el Comité consideró que no le corresponde pronunciarse sobre el régimen de derecho público o de derecho privado al que se vaya a sujetar a estos trabajadores. No obstante, habida cuenta de que los Convenios núms. 87 y 98 se aplican a todos los trabajadores del sector bancario, el Comité expresó la esperanza de que se reconocería a los trabajadores bancarios el derecho de concluir convenios colectivos⁵.

Refiriéndose a categorías particulares, el Comité de Libertad Sindical ha subrayado por ejemplo que no puede excluirse de la negociación colectiva a los trabajadores del sector privado, los funcionarios de la administración de autobuses y del agua, los empleados de empresas públicas o nacionalizadas, de correos y

² Estudio general CE de 1994, párrafo 200.

³ Véase *Recopilación CLS de 1996*, párrafos 793 y 795.

⁴ *Ibid.*, párrafo 794.

⁵ *Ibid.*, párrafo 798.

telecomunicaciones, de empresas comerciales e industriales del Estado, del banco nacional, de la radiotelevisión, de los marinos no residentes en el país, de los docentes, de los técnicos de la aviación civil, de las zonas francas de exportación, como tampoco al personal temporero⁶. En los trabajos preparatorios del Convenio núm. 154 no se retuvo una enmienda tendente a excluir de la negociación colectiva «al personal empleado en actividades sin fines lucrativos financiados con fondos públicos o semipúblicos»⁷.

Sin embargo, en los trabajos preparatorios del Convenio núm. 151 la Comisión del Servicio Público confirmó la interpretación según la cual «los parlamentarios, magistrados y otras autoridades públicas que ocupan cargos de carácter político por elección o por nombramiento no estaban incluidos dentro del concepto de «personas empleadas por la administración pública»⁸, excluyéndoseles así de la aplicación del Convenio núm. 151. Entendemos que este criterio es probablemente válido para el Convenio núm. 154, que se aplica también a la administración pública.

⁶ *Ibid.*, párrafos 792 a 805, y 313.er informe del Comité de Libertad Sindical, caso núm. 1981 (Turquía), párrafo 263.

⁷ CIT, *Actas*, 1981, págs. 22/4 y 22/5.

⁸ Véase CIT, *Actas*, 1978, pág. 25/4.

5. LAS MATERIAS OBJETO DE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA

Como se ha visto, 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 de empleo» y en la regulación de las «relaciones entre empleadores y trabajadores y entre organizaciones de empleadores y de trabajadores». La determinación de las materias susceptibles de negociación o de su contenido no es asunto fácil ya que depende de lo que se entienda por tales condiciones y tales relaciones. En los trabajos preparatorios del Convenio núm. 154, en el seno de la Comisión de Negociación Colectiva, los miembros trabajadores subenmendaron una enmienda que habían presentado relativa al objeto de la negociación colectiva suprimiendo la referencia a las «condiciones de vida» y a «las medidas sociales de toda clase» y poniendo en su lugar las palabras «fijar las condiciones de trabajo y empleo». Solicitaron, no obstante, que la Comisión confirmara la interpretación de los términos «condiciones de trabajo y empleo» que ya había sido dada 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 cuestiones de trabajo y de vida, comprendiendo especialmente medidas sociales de todas clases» (OIT: *Relaciones profesionales*, Informe V (2), Conferencia Internacional del Trabajo, 34.^a reunión, 1951, págs. 53-54). Fue adoptada la enmienda, así subenmendada, y la Comisión dio su acuerdo para confirmar la interpretación más arriba reproducida¹.

La noción de condiciones de trabajo utilizada por los órganos de control ha seguido esta orientación y no se limita a las condiciones de trabajo tradicionales (jornada de trabajo², horas extraordinarias, descanso, salarios, etc.), sino que cubre «materias que

¹ Véase CIT, *Actas*, 1981, pág. 22/6.

² Por ejemplo, según la Comisión de Expertos debe ser posible disponer a través de convenciones colectivas una duración inferior de la jornada de trabajo a la prevista por la legislación (véase informe de la Comisión de Expertos, Informe III (Parte 1A), 1998, pág. 277).

normalmente pertenecen a la esfera de las condiciones de empleo» como por ejemplo las promociones, traslados, supresiones de puestos sin previo aviso etc.³. Esta orientación está en sintonía con la tendencia moderna en los países desarrollados a reconocer la negociación colectiva «gestional», que se ocupa de procedimientos para resolver problemas como reducciones de personal, cambios de horarios y otras cuestiones que exceden de las condiciones de trabajo en sentido estricto. Según la Comisión de Expertos, «es contrario a los principios del Convenio núm. 98 excluir de la negociación colectiva ciertas materias que atañen en particular a las condiciones de empleo»⁴ y «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»⁵. Dicho esto, aunque la gama de temas negociables y su contenido son amplísimos, no son absolutos y precisan tener una conexión clara con las condiciones de trabajo y de empleo, o, en otras palabras, que se trate «primordialmente o esencialmente» de «cuestiones que se refieren a condiciones de empleo»⁶; además, los órganos de control permiten excluir de los temas negociables las facultades derivadas del poder de dirección del empresario, como por ejemplo la asignación de tareas o la contratación⁷, y prohibir ciertos contenidos en la legislación por exigencias de orden público, como por ejemplo las cláusulas discriminatorias o las cláusulas de seguridad sindical, o aun las cláusulas contrarias a los mínimos de protección previstos en la legislación. El Comité de Libertad Sindical ha señalado que también pueden considerarse razonablemente fuera del alcance de la negociación «las cuestiones que corresponden, evidentemente, de modo primordial o esencial a la dirección y funcionamiento de los asuntos del gobierno»⁸; en un caso reciente que trataba sobre temas negociables en el sector de la educación pública, el Comité estimó 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

³ Véase Estudio general CE de 1994, párrafo 250, y nota a pie de página núm. 17.

⁴ *Ibid.*, párrafo 265.

⁵ *Ibid.*, párrafo 250.

⁶ Véase *Recopilación CLS de 1996*, párrafo 512.

⁷ Véase CIT, 86.^a reunión, informe de la Comisión de Expertos, 1998, pág. 280.

⁸ *Recopilación CLS de 1996*, párrafo 812.

se consulte a las organizaciones del personal docente, no se presta a negociaciones colectivas entre estas organizaciones y las autoridades competentes» pero debe ser posible «la negociación colectiva sobre las consecuencias en las condiciones de empleo de las decisiones de política educativa»⁹.

Por último, en cuanto a los temas negociables relativos a las relaciones entre las partes mencionadas en el Convenio núm. 154 como objeto de la negociación colectiva, conviene recordar que el Convenio sobre los representantes de los trabajadores, 1971 (núm. 135) y la Recomendación que le acompaña contemplan una serie de garantías y facilidades a dichos representantes que pueden realizarse a través de los contratos colectivos aunque también mediante otros medios. Obviamente las relaciones entre las partes como materia de negociación cubren no sólo las garantías y facilidades sindicales, sino también todas las formas de consulta, comunicación y cooperación entre ellas y los medios que establezcan para la resolución de conflictos.

⁹ Véase 311.º informe del Comité de Libertad Sindical, caso núm. 1951, párrafo 220.

6. EL PRINCIPIO DE LA NEGOCIACIÓN LIBRE Y VOLUNTARIA Y EL NIVEL DE LA NEGOCIACIÓN

El carácter voluntario de la negociación colectiva se halla recogido expresamente en el artículo 4 del Convenio núm. 98, y según el Comité de Libertad Sindical es un aspecto fundamental de los principios de libertad sindical¹. Este artículo tiene carácter promocional y postula precisamente «estimular y fomentar» los procedimientos de negociación voluntaria, previendo también para ello que «deberán adoptarse medidas adecuadas a las condiciones nacionales, *cuando ello sea necesario*». En los trabajos preparatorios del Convenio núm. 154, en el seno de la Comisión de Negociación Colectiva se dio una interpretación a la palabra «fomentar» (la negociación colectiva) en el sentido de que «no debía ser susceptible de una interpretación de la que pudiera derivarse la obligación para los gobiernos de imponer negociaciones colectivas», suprimiendo así el temor expresado por los miembros empleadores de que el texto del Convenio implicara la obligación por parte del Estado de tomar medidas coercitivas².

El Comité de Libertad Sindical ha estimado que la negociación colectiva, para ser eficaz, debe tener carácter voluntario y no implicar el recurso a medidas de coacción que alterarían el carácter voluntario de dicha negociación, y que ninguna disposición del artículo 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 negociaciones³. Por ejemplo, en un caso el Comité consideró que la utilización de la negociación colectiva para solucionar problemas de racionalización en las empresas y mejorar la eficiencia de éstas puede conducir a resultados ventajosos tanto para los trabajadores como para las empresas; pero si este

¹ Véase *Recopilación CLS de 1996*, párrafo 844.

² Véase CIT, *Actas*, 1981, pág. 22/6.

³ Véase *Recopilación CLS de 1996*, párrafos 845 y 846.

tipo de negociación colectiva se desarrolla de acuerdo con un régimen especial que, en síntesis, impone la negociación a las organizaciones sindicales sobre los aspectos que señale la autoridad laboral, determina que el lapso de las negociaciones no debe exceder de un período determinado y establece que, a falta de acuerdo entre las partes, los puntos en litigio sean decididos por arbitraje de dicha autoridad, este régimen legal no responde al principio de la negociación voluntaria que inspira la norma contenida en el artículo 4 del Convenio núm. 98⁴.

De este modo, de los convenios de la OIT sobre negociación colectiva no se deriva la obligación formal de negociar⁵ o de obtener un resultado (un acuerdo), sobre todo si se pretende activarla a través de sanciones de las autoridades; no obstante, los órganos de control han establecido que los criterios establecidos por la legislación deberían permitir que las organizaciones más representativas tomen parte en las negociaciones colectivas⁶, lo cual implica el reconocimiento o el deber de reconocimiento de tales organizaciones por la contraparte. El Comité de Libertad Sindical ha considerado que los empleadores, incluso las autoridades gubernamentales en su carácter de empleadores, deben reconocer en las negociaciones colectivas a las organizaciones que representan a los trabajadores empleados por ellos o a las organizaciones representativas de trabajadores en una industria determinada a los fines de la negociación colectiva; si se prueba que el sindicato interesado representa la mayoría de los trabajadores, las autoridades deberían adoptar medidas de conciliación apropiadas para obtener que los empleadores reconozcan a dicho sindicato con fines de negociación colectiva⁷. Por otra parte, la Comisión de Expertos no ha criticado en el marco del examen de la aplicación del Convenio núm. 98 la prohibición de determinadas prácticas desleales en el proceso de negociación⁸. Asimismo, los principios de los órganos de control insisten en que los mecanismos de auxilio a la negociación

⁴ *Ibid.*, párrafo 847.

⁵ La obligación de negociar se impone en determinados países. Véase a este respecto: OIT, Comisión Paritaria del Servicio Público, cuarta reunión, Ginebra, 1988, informe II, pág. 26. Véase también: OIT, Comisión Paritaria del Servicio Público, informe II, Ginebra, 1970.

⁶ Estudio general CE de 1994, párrafo 245.

⁷ Véase *Recopilación CLS de 1996*, párrafos 821, 823 y 824 y 316.⁹ informe, caso núm. 1996 (Uganda), párrafo 667.

⁸ Véase Estudio general CE de 1994, párrafo 246.

(informativos, conciliación, mediación, arbitraje) tengan carácter voluntario, lo cual no se compagina con la regulación minuciosa de la negociación que existe en numerosas legislaciones en las que se obliga a las partes a seguir un procedimiento fijo en el que se prevén todas las etapas e incidentes en el proceso de negociación y donde interviene a menudo la autoridad administrativa obligatoriamente a través de la conciliación, la mediación o el arbitraje en función de plazos determinados. Tales organismos, según la Comisión de Expertos, «deben destinarse a facilitar las negociaciones entre los interlocutores sociales que han de quedar libres de negociar»⁹.

En la práctica los órganos de control han aceptado sin embargo la imposición de ciertas sanciones en caso de conductas contrarias a la buena fe o de prácticas desleales en la negociación colectiva en la medida que no sean desproporcionadas¹⁰, y han admitido la conciliación y la mediación impuestas por la legislación si tienen plazos razonables¹¹. Sin duda estos criterios han tenido en cuenta la voluntad de fomentar la negociación colectiva en contextos en los que el movimiento sindical no tenía suficiente desarrollo o la preocupación subyacente en muchas legislaciones por evitar huelgas innecesarias o situaciones de precariedad y de tensión derivadas de la falta de renovación de convenios colectivos, particularmente cuando su campo de aplicación personal es muy extenso.

La Comisión de Expertos ha constatado que los problemas que surgen más frecuentemente en relación con el carácter voluntario de la negociación colectiva son: la fijación unilateral (por la legislación o las autoridades) del nivel de las negociaciones; la exclusión de determinadas materias del ámbito de negociación; la obligación de someter los acuerdos colectivos a la aprobación previa de las autoridades administrativas o presupuestarias; el respeto

⁹ *Ibid.*, párrafo 248.

¹⁰ Por ejemplo, al examinar la legislación panameña y constatar que el empleador debía pagar a los trabajadores los días de huelga cuando ésta se había producido por no contestación del empleador al pliego de peticiones o por abandono de la conciliación, el Comité de Libertad Sindical consideró que se trataba de sanciones desproporcionadas, (318.º informe, caso núm. 1931, párrafo 371).

¹¹ Véase, por ejemplo, B.O., vol. LXXX, 1997, Serie B, núm. 2, 307.º informe, caso núm. 1898 (Guatemala), párrafo 324, y B.O., vol. LXXIX, 1996, Serie B, núm. 2, 304.º informe, caso núm. 1822 (Venezuela), párrafos 508 y 509; véase también informe de la Comisión de Expertos, 1998, pág. 273.

de criterios preestablecidos por ley, en particular en materia de salarios, y la imposición unilateral de las condiciones de empleo¹².

En lo que respecta al nivel de la negociación, la Recomendación sobre la negociación colectiva, 1981 (núm. 163) dispone en su párrafo 4, subpárrafo 1), que «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».

En sintonía con ello, la Comisión de Expertos, después de recordar que el derecho de negociación colectiva debería acordarse también a las federaciones y confederaciones, y de rechazar la prohibición de que ejerzan tal derecho, ha declarado que: «una legislación que fije imperativamente el nivel de la negociación colectiva en un ámbito superior (sector, rama de actividad, etc.) plantea asimismo problemas de incompatibilidad con el Convenio» y que «normalmente, la elección del nivel de negociación debería corresponder a los propios interlocutores en la negociación; éstos, en inmejorable posición para decidir cuál es el nivel más adecuado para llevarla a cabo, podrían incluso adoptar, si así lo desearan, un sistema mixto de acuerdos marco, complementados por convenios en el ámbito local o acuerdos de empresa»¹³.

El Comité de Libertad Sindical ha desarrollado todavía más estos puntos de vista con los principios siguientes: «en base al principio de negociación colectiva libre y voluntaria, establecido en el artículo 4 del Convenio núm. 98, la determinación del nivel de negociación colectiva debería depender esencialmente de la voluntad de las partes y, por consiguiente, dicho nivel no debería ser impuesto en virtud de la legislación, de una decisión de la autoridad administrativa o de una jurisprudencia de la autoridad administrativa»¹⁴; por ello, «la negativa de los empleadores de negociar a un nivel determinado no constituiría una violación de la libertad sindical»¹⁵. Asimismo, «la legislación no debería obstaculizar la negociación colectiva a nivel de industria»¹⁶. En este sentido, «el

¹² Véase Estudio general CE de 1994, párrafo 248.

¹³ *Ibid.*, párrafo 249.

¹⁴ Véase *Recopilación CLS de 1996*, párrafo 851; véase también 310.º informe, caso núm. 1887 (Argentina), párrafo 103.

¹⁵ *Ibid.*, párrafo 852.

¹⁶ *Ibid.*, párrafo 853.

requisito de mayoría no sólo del número de trabajadores sino también de las empresas para celebrar una convención colectiva, por rama de actividad o gremio puede plantear problemas de aplicación con el Convenio núm. 98»¹⁷, y debería bastar la prueba de que el sindicato de rama de actividad cuenta con suficiente representatividad a nivel de empresa¹⁸. Por otra parte, según el Comité, «para proteger la independencia de las partes interesadas, sería más apropiado permitirles que decidan de común acuerdo a qué nivel debe realizarse la negociación; no obstante, en muchos países, esta cuestión corresponde a un organismo independiente de las partes; el Comité ha estimado que en tales casos dicho organismo debe ser realmente independiente»¹⁹. Cuando un gobierno trata de modificar estructuras de negociación en las que actúa directa o indirectamente en calidad de empleador, el Comité ha subrayado que «es particularmente importante seguir un procedimiento de consulta adecuado por el que todos los objetivos que se consideren 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)»²⁰. Dichas consultas deben entenderse de buena fe y las partes deben disponer de toda la información necesaria para tomar una decisión fundada²¹. La necesidad de llevar a cabo consultas se aplica también «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»²².

Los órganos de control no han establecido criterios sobre la articulación entre convenios colectivos de distinto nivel (que pueden abarcar la economía en general, una rama de actividad o industria, o una empresa o un grupo de empresas, un establecimiento o fábrica; y que pueden tener, según los casos, diferentes ámbitos

¹⁷ *Ibid.*, párrafo 854, y B.O., vol. LXXX, 1997, Serie B, núm. 1, 306.º informe, caso núm. 1906 (Perú), párrafo 553; la Comisión de Expertos ha compartido este punto de vista: véase Informe III, (Parte 4A), CIT, 83.ª reunión, 1996, pág. 234.

¹⁸ B.O., vol. LXXIX, 1996, Serie B, núm. 1, 302.º informe, caso núm. 1845 (Perú), párrafo 516.

¹⁹ Véase *Recopilación CLS de 1996*, párrafo 855.

²⁰ *Ibid.*, párrafo 856.

²¹ Véase 311.er informe, caso núm. 1951 (Canadá), párrafo 228.

²² Véase *Recopilación CLS de 1996*, párrafo 857.

geográficos). En principio, este tema debería poder depender de la voluntad de las partes; sin embargo, los órganos de control aceptan tanto los sistemas en los que dejan a los convenios colectivos determinar su coordinación (por ejemplo, estableciendo que un problema resuelto por un convenio no puede serlo en otros niveles) como los sistemas en que las normas legales distribuyen materias entre los convenios, dan primacía a un determinado nivel o adoptan el criterio de la norma más favorable al trabajador o los que no establecen criterios y dejan a la práctica estas cuestiones. La Recomendación sobre el fomento de la negociación colectiva establece en su párrafo 4, 2), que «en los países en que la negociación colectiva se desarrolla en varios niveles, *las partes negociadoras* deberían velar por que exista coordinación entre ellos».

Por último, conviene recordar que el carácter libre y voluntario de la negociación implica que las organizaciones de trabajadores deben poder escoger por sí mismas a los delegados que van a representarlas en las negociaciones colectivas, sin injerencia alguna de las autoridades públicas²³.

²³ Véase B.O., vol. LXXX, 1997, Serie B, núm. 2, 307.º informe, caso núm. 1910 (República Democrática del Congo), párrafo 174, e *idem*, núm. 1, 306.º informe, caso núm. 1865 (República de Corea), párrafo 331.

7. EL PRINCIPIO DE LA BUENA FE

En 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» e 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»¹. La Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social, adoptada por el Consejo de Administración de la OIT en 1977, en el apartado relativo a la negociación colectiva se refiere expresamente a las negociaciones de buena fe (párrafo 52), reconoce el derecho a que las organizaciones representativas sean reconocidas a fines de negociación colectiva (párrafo 48) y postula que los convenios colectivos incluyan disposiciones para la solución de los conflictos que se derivan de la interpretación y aplicación de estos convenios y para asegurar el mutuo respeto de los derechos y responsabilidades (párrafo 53).

El Comité de Libertad Sindical, además de llamar la atención sobre la importancia que concede a la obligación de negociar de buena fe, ha establecido los siguientes principios: 1) «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»; 2) «el principio de que tanto los empleadores como los sindicatos deben negociar de buena fe, realizando esfuerzos para llegar a un acuerdo, supone evitar todo retraso injustificado en el desarrollo de las negociaciones»; 3) «si bien la actitud conciliadora o intransigente adoptada por una de las partes frente a las reivindicaciones de la otra es materia de negociación entre las partes, tanto los empleadores como los sindicatos deben negociar de buena fe realizando esfuerzos para llegar a un

¹ Véase *Actas*, CIT, 1981, pág. 22/11.

acuerdo»; 4) «los acuerdos deben ser de cumplimiento obligatorio para las partes»².

El principio del respeto mutuo de los compromisos asumidos en los acuerdos colectivos se halla reconocido expresamente por la Recomendación núm. 91 (párrafo 3), que señala que «todo contrato colectivo debería obligar a sus firmantes, así como a las personas en cuyo nombre se celebre el contrato». El Comité de Libertad Sindical ha examinado numerosos casos en que se alegaba el incumplimiento de los convenios colectivos concluidos, y ha señalado que «los acuerdos (colectivos) deben ser de cumplimiento obligatorio para las partes»³ y que «el respeto mutuo de los compromisos asumidos en los acuerdos colectivos es un elemento importante del derecho de negociación colectiva y debería ser salvaguardado para establecer relaciones laborales sobre una base sólida y estable»⁴. De este modo, el principio de buena fe implica realizar esfuerzos para llegar a un acuerdo, desarrollar negociaciones verdaderas y constructivas, evitar retrasos injustificados, cumplir los acuerdos concluidos y aplicarlos de buena fe; a ello se puede añadir el reconocimiento de las organizaciones sindicales representativas. La Comisión de Expertos, después de señalar que «diversas legislaciones establecen sanciones contra los empleadores que se niegan a reconocer a los sindicatos representativos, actitud considerada a veces como práctica desleal del trabajo», recordó a este respecto «la importancia que atribuye al principio con arreglo al cual los empleadores y sindicatos deben negociar de buena fe y realizar esfuerzos para concluir un acuerdo, con mayor razón en el sector público o en el sector de los servicios esenciales cuando en ellos no se permite a los sindicatos recurrir a la huelga»⁵.

Por último, los resultados de las negociaciones deben tenerse en cuenta de buena fe. En lo que respecta más particularmente a la administración pública, en un memorándum de la Oficina Internacional del Trabajo⁶ en respuesta a una solicitud de aclaración sobre el Convenio núm. 154 planteada por un gobierno se señalaba lo siguiente:

² Véase *Recopilación CLS de 1996*, párrafos 814 a 818.

³ *Ibid.*, párrafo 818.

⁴ Véase 308.º informe, caso núm. 1919, párrafo 325.

⁵ Véase Estudio general CE de 1994, párrafo 243.

⁶ Véase documento GB.224/21/1, noviembre de 1983, y B.O., vol. LXVII, 1984, Serie A, núm. 1.

[...] 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 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.

8. EL PAPEL DE LOS ORGANISMOS DESTINADOS A FACILITAR LA NEGOCIACIÓN

La negociación colectiva puede prepararse o facilitarse a través de distintos medios. En ciertos países las partes pueden recurrir a la «mediación preventiva» que se produce a través de los buenos oficios de un tercero independiente de las partes. Con antelación suficiente al proceso de negociación colectiva, ese mediador procura ayudar a identificar los verdaderos problemas que pueden presentarse, asegurar el contacto y la comunicación entre las partes, poner a su disposición experiencias pertinentes, informaciones, estudios y estadísticas en función de las necesidades que se presenten y asistir a las partes en el procesamiento de todas estas informaciones.

Por otra parte, son bien conocidas las formas tradicionales de intervención de terceros: conciliación (tendiente al acercamiento de las partes y de sus posiciones), la mediación (emisión de recomendaciones o propuestas no vinculantes para las partes) y el arbitraje (sometimiento de las partes a la decisión del árbitro). En la medida en que la conciliación y la mediación tienen carácter voluntario y son aceptadas por las partes, no plantean problemas en relación con los principios de la negociación colectiva ya que tienen una función de apoyo a la negociación. Cuando la legislación las impone sistemáticamente a partir de cierto período pueden en ciertos casos entorpecer, o incluso limitar, la autonomía colectiva de las partes en mayor o menor medida en función de las características y la regulación legal de estas instituciones. Estos mecanismos, al igual que el arbitraje, pueden estar orientados a la solución de un conflicto entre las partes, pero también pueden producirse dentro del proceso inicial de formación de la voluntad de las partes, y permiten en muchos casos rebajar las tensiones y encontrar soluciones intermediarias o generales.

El arbitraje puede ser solicitado por ambas partes (arbitraje voluntario) o – y esto puede plantear problemas en relación con los principios de negociación colectiva tal como lo han señalado los órganos de control de la OIT – ser impuesto en virtud de la

legislación por una de las partes o por las autoridades (arbitraje obligatorio). Ambos tipos de arbitraje, a pesar de su diferente denominación, tienen efectos vinculantes. Otra modalidad entre la mediación y el arbitraje es aquella en la que las partes se reservan el derecho de ratificar la decisión de un tercero sobre los puntos que le han sido sometidos, no teniendo hasta ese momento carácter vinculante. Otra modalidad es el arbitraje intermediario que es aquel en que en el transcurso de la negociación el árbitro falla sobre algunas de las ofertas fundamentales de las partes, facilitando así el transcurso de la negociación sobre cuestiones conexas o sobre otras cuestiones.

Según la Comisión de Expertos, los organismos y procedimientos existentes deben destinarse a facilitar las negociaciones entre los interlocutores sociales, que han de quedar libres de negociar¹. El Comité de Libertad Sindical ha insistido en que «los organismos encargados de resolver los conflictos entre las partes de una negociación colectiva deberían ser independientes», en principio «el recurso a tales organismos debería hacerse en forma voluntaria»² y «si bien otras reglas y prácticas pueden facilitar el desarrollo de la negociación colectiva y contribuir a promoverla, y si algunas medidas pueden facilitar a las partes el acceso a ciertas informaciones, por ejemplo, sobre la situación económica de su unidad de negociación, sobre los salarios y condiciones de trabajo en unidades vecinas y sobre la situación económica y general, todas las legislaciones por las que se instituyen organismos y procedimientos de mediación y conciliación destinados a facilitar la negociación entre copartícipes sociales deben salvaguardar la autonomía de las partes implicadas en la negociación»³.

En resumen, los órganos de control admiten la conciliación y la mediación voluntarias o impuestas por la legislación si tienen plazos razonables⁴, en la línea de la Recomendación sobre la conciliación y el arbitraje voluntarios, 1951 (núm. 92), cuyo párrafo 3 establece que la conciliación puede entablarse a iniciativa de una de las partes en conflicto o de oficio por organismos de conciliación; los órganos de control también admiten el arbitraje voluntario pero sólo en ciertos casos el arbitraje obligatorio.

¹ Estudio general CE de 1994, párrafo 248.

² Véase *Recopilación CLS de 1996*, párrafo 858.

³ *Ibid.*, párrafo 859.

⁴ *Ibid.*, párrafos 502-504.

9. LA NEGOCIACIÓN VOLUNTARIA Y EL ARBITRAJE OBLIGATORIO

Una de las formas más radicales de intervención de las autoridades en la negociación colectiva, directamente en virtud de la legislación o a través de una decisión administrativa, es la imposición del arbitraje obligatorio cuando las partes no llegan a un acuerdo o cuando transcurre un cierto número de días de huelga. El arbitraje obligatorio puede provenir también de una sola de las partes; pero siempre se opone al carácter voluntario de la negociación porque la solución que impone no emana de la voluntad de ambas partes, sino de un tercero al que no han recurrido conjuntamente.

Surge de los trabajos preparatorios del Convenio núm. 151 que, entre los procedimientos de solución de conflictos en la administración pública contemplados en el artículo 8 de ese Convenio, parece admitirse el arbitraje obligatorio. En esos trabajos se insistió en que se tratara de procedimientos genuinamente independientes e imparciales y que gozaran de la confianza de los interesados¹. Veremos más tarde como sólo en éste y otros casos restrictivos los órganos de control admiten el arbitraje obligatorio.

La Comisión de Expertos ha comprobado que surgen confusiones en cuanto al significado exacto del «arbitraje obligatorio». Cuando esta expresión se refiere a los efectos obligatorios de un procedimiento de arbitraje solicitado de manera voluntaria por ambas partes, la Comisión considera que no plantea dificultades, dado que se supone que las partes normalmente deberían acatar la decisión del árbitro o del tribunal arbitral que han elegido. En la práctica, el verdadero problema se plantea en el caso de que las autoridades puedan imponer el arbitraje obligatorio en un conflicto de intereses por propia iniciativa o a solicitud de una de las partes². Según la Comisión de Expertos:

¹ Véase CIT, *Actas*, 1978, párrafo 26, págs. 25/4 y 25/5, y párrafo 66, pág. 25/11.

² Estudio general CE de 1994, párrafo 256.

En lo que respecta al arbitraje impuesto a solicitud de una sola de las partes, la Comisión considera que, de manera general, es contrario al principio de negociación voluntaria de los convenios colectivos establecido en el Convenio núm. 98 y, por consiguiente, a la autonomía de las partes en la negociación. No obstante, puede admitirse una excepción en aquellos casos en que existan disposiciones que, por ejemplo, permitan a las organizaciones de trabajadores iniciar este procedimiento para la firma del primer convenio colectivo; como la experiencia demuestra que el acuerdo del primer convenio colectivo es frecuentemente uno de los pasos más difíciles en el establecimiento de sanas relaciones profesionales, este tipo de disposiciones puede considerarse como mecanismos y procedimientos que facilitan la negociación colectiva.

En cuanto a la imposición del arbitraje a iniciativa de las autoridades, la Comisión considera que tales intervenciones son difícilmente conciliables con el principio de negociación voluntaria establecido en el artículo 4 del Convenio núm. 98. No obstante, la Comisión debe admitir que existe un momento en la negociación en el cual, tras negociaciones prolongadas e infructuosas, puede justificarse la intervención de las autoridades, cuando es obvio que el bloqueo de las negociaciones no será superado sin una iniciativa de las mismas. En virtud de la gran diversidad de sistemas jurídicos (además de la jurisprudencia y prácticas nacionales) vigentes en los diferentes Estados Miembros para solucionar este problema, que es uno de los más complejos en materia de relaciones laborales, la Comisión se limitará a brindar indicaciones de orden general y ciertos principios que podrían ser aplicados a través de «medidas apropiadas a las condiciones nacionales», como las previstas en el artículo 4 del Convenio.

Según la Comisión, sería harto deseable que las partes dispongan de toda oportunidad para negociar colectivamente, durante un período de tiempo suficiente, con la ayuda de una mediación independiente (mediador, conciliador, etc.), así como de mecanismos y procedimientos establecidos con una sola finalidad: facilitar las negociaciones colectivas. Basado en el principio de que un acuerdo negociado, por insuficiente que sea, es preferible a una solución impuesta, las partes deberían tener siempre la posibilidad de regresar voluntariamente a la mesa de negociaciones, lo que implica que todo mecanismo de solución de conflictos adoptado debería incluir la posibilidad de suspender un proceso de arbitraje obligatorio, si las partes desean continuar con las negociaciones³.

El Comité de Libertad Sindical ha manifestado que: 1) «la imposición de un procedimiento de arbitraje obligatorio en caso de que las partes no estuvieren de acuerdo sobre el proyecto de contrato colectivo plantea problemas de aplicación con el Convenio núm. 98»; 2) «las disposiciones que establecen que, a falta de acuerdo entre las partes, los puntos en litigio de la negociación colectiva serán decididos por arbitraje de la autoridad no están en

³ *Ibid.*, párrafos 257, 258 y 259.

conformidad con el principio de negociación voluntaria contenido en el artículo 4 del Convenio núm. 98»; 3) «una disposición que permite que una de las partes del conflicto pueda, unilateralmente, solicitar la intervención de la autoridad del trabajo para que se aboque a la solución del mismo [...] es contraria al fomento de la negociación colectiva»⁴. El Comité de Libertad Sindical admite el arbitraje obligatorio, por iniciativa de las autoridades o de una sola de las partes o por mandato directo de la legislación en caso de crisis nacional aguda, en los casos de conflicto dentro de la *función pública* respecto de funcionarios en la administración del Estado (ya que pueden ser excluidos del derecho de negociación colectiva en virtud del Convenio núm. 98) o en los *servicios esenciales* en el sentido estricto del término, o sea, los servicios cuya interrupción podría poner en peligro la vida o la seguridad de la persona en toda o parte de la población⁵. Obviamente el arbitraje obligatorio es aceptable también si está previsto en el convenio colectivo como mecanismo de solución de conflictos. Asimismo es aceptable – como ha señalado recientemente el Comité siguiendo a la Comisión de Expertos – cuando tras negociaciones prolongadas e infructuosas es obvio que el bloqueo de las negociaciones no será superado sin una iniciativa de las autoridades⁶.

En cuanto a los criterios que tienen que tener en cuenta los árbitros, al examinar el caso núm. 1768, relativo a Islandia, en el que la legislación disponía que el arbitraje en un conflicto colectivo en el sector de la marina mercante debía tener en cuenta los acuerdos vigentes sobre condiciones de remuneración y de trabajo y la tendencia general de los salarios en el país, el Comité de Libertad Sindical recordó al Gobierno que «para conseguir y conservar la confianza de las partes, todo sistema de arbitraje debería ser realmente independiente, es decir, que los resultados de los arbitrajes no deberían ser predeterminados por criterios legislativos»⁷.

Por último, en cuanto al arbitraje voluntario, al examinar la exigencia de que el sometimiento de un conflicto colectivo a un

⁴ Véase *Recopilación CLS de 1996*, párrafos 861, 862 y 863.

⁵ *Ibid.*, párrafos 515 y 860.

⁶ En un caso relativo a Islandia, el Comité de Libertad Sindical utilizó este punto de vista que había sido formulado anteriormente por la Comisión de Expertos [véase B.O., vol. LXXVII, 1995, Serie B, núm. 2, 299.º informe, caso núm. 1768 (Islandia), párrafo 109].

⁷ Véase B.O., vol. LXXVIII, 1995, Serie B, núm. 2, 299.º informe, párrafo 110.

tribunal de arbitramento, solicitado por ambas partes, precise que la decisión sea tomada por la mayoría absoluta de los afiliados a la organización sindical, el Comité subrayó que «correspondería a los sindicatos por sí mismos determinar las modalidades de decisión de recurrir al arbitraje»⁸.

⁸ Véase B.O., vol. LXXIX, 1996, Serie B, núm. 2, 304.º informe, caso núm. 1836 (Colombia), párrafo 194; sobre otras cuestiones relativas al arbitraje, véase el 310.º informe, caso núm. 1928 (Canadá/Manitoba), párrafos 171 a 184.

10. LA INTERVENCIÓN DE LAS AUTORIDADES EN LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA

En los convenios de la OIT sobre negociación colectiva no figuran disposiciones sobre posibles conflictos entre los intereses particulares de las partes y el interés general de la población, y esa omisión no ha sido por inadvertencia sino deliberada¹. En la práctica, en situaciones de crisis económicas de extraordinaria gravedad (piénsese por ejemplo en situaciones de guerra o en los períodos posteriores de reconstrucción económica) o para hacer frente a la lucha contra la inflación, lograr el equilibrio de la balanza de pagos o luchar contra el desempleo o conseguir otros objetivos económicos, los gobiernos han recurrido a políticas de ingresos o de salarios tendientes a lograr una correlación entre las tasas

¹ Durante los trabajos preparatorios del Convenio núm. 154, un miembro gubernamental presentó una enmienda tendiente a la armonización de 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 llevar a cabo una reconciliación entre el interés general y los intereses particulares de las partes, ya que, por ejemplo, bien podían darse casos en que los resultados de la negociación colectiva pudieran entrar 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 conciliación requerida se podía conseguir sin perjudicar la negociación colectiva y 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, se opusieron a ella varios miembros gubernamentales 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 CIT, 1981, Actas, Comisión de Negociación Colectiva, pág. 22/8].

generales de salarios y remuneraciones y las tasas generales de productividad – evitando la repercusión de los aumentos salariales sobre los precios –, las cuales se han traducido en medidas de congelación salarial o de limitación de los aumentos salariales dentro de determinados márgenes o inclusive de aprobación o modificación o anulación de convenios colectivos en vigor, tratando de justificar tales medidas invocando el importante porcentaje de los gastos del Estado que representan las remuneraciones del personal de la administración pública y del sector público en general y el enorme volumen de los salarios del sector privado en relación con los ingresos totales del país. Según los países, las modalidades de tales políticas se han llevado a cabo con o sin el acuerdo de las organizaciones de trabajadores y de empleadores, a veces consultándolas o integrándolas en las comisiones encargadas de concebir y aplicar dichas políticas, y han comportado o no medidas de congelación de precios y de garantía del mínimo vital de los trabajadores con menores ingresos. Se trata de políticas impopulares, aun si cuentan en determinados casos con el respaldo inicial de las organizaciones de trabajadores en general, y no pueden mantenerse durante muchos años sobre todo cuando suben los precios, particularmente en los países en que prevalece una negociación colectiva descentralizada donde a partir de cierto momento se torna extremadamente difícil controlar el comportamiento de miles de unidades de producción². Como se verá más adelante, las limitaciones que implican tales medidas de ajuste no son admisibles para los órganos de control cuando alteran el contenido de convenios colectivos ya pactados; son admisibles, en cambio, cuando se imponen a las negociaciones futuras siempre y cuando se den circunstancias imperiosas y concurren una serie de garantías que se enumeran más adelante. A continuación se examinan las diferentes intervenciones de las autoridades en la negociación colectiva, que responden según los casos a motivos técnicos, jurídicos o económicos.

² Las ideas expresadas se hallan desarrolladas en: OIT, *La negociación colectiva en países industrializados de economía de mercado*. Ginebra, 1974.

La intervención de las autoridades en la redacción de los convenios colectivos

A juicio del Comité de Libertad Sindical, este tipo de intervención es irreconciliable con el espíritu del artículo 4 del Convenio núm. 98, salvo si se limita a un papel de mera ayuda técnica³.

Rechazo del registro de un convenio colectivo

Según los órganos de control, es admisible por vicios o defectos de forma⁴ o cuando el convenio colectivo infringe las normas mínimas establecidas por la legislación general del trabajo⁵; en cambio, no son compatibles con el Convenio núm. 98 las disposiciones que permiten el rechazo del registro o la negativa de homologación, por ser contrario a la política general o económica del gobierno o a las orientaciones oficiales en materia de salarios o de condiciones de empleo; una situación de aprobación previa de los convenios colectivos por parte de las autoridades configura una violación del principio de autonomía de las partes en la negociación⁶. A juicio del Comité:

Las disposiciones legales que someten las convenciones colectivas a la aprobación del Ministerio del Trabajo por razones de política económica, de manera que las organizaciones de empleadores y de trabajadores no pueden fijar libremente los salarios, no son conformes al artículo 4 del Convenio núm. 98 sobre el pleno desarrollo y uso de procedimientos de negociación colectiva voluntaria⁷.

Una disposición que establece como motivo de negativa de homologación la inclusión en un convenio colectivo de una cláusula que atenta contra el «derecho del Estado a coordinar la vida económica de la nación y ejercer un control general a ese respecto» entraña el riesgo de que se restrinja gravemente la libre negociación de convenios colectivos⁸.

Dicho esto, por razones de interés general, los gobiernos instituyen mecanismos para que las partes tengan en cuenta consideraciones que atañen a la política económica y social del Gobierno

³ *Recopilación CLS de 1996*, párrafo 867.

⁴ *Ibid.*, párrafo 868.

⁵ Estudio general CE de 1994, párrafo 251.

⁶ *Recopilación CLS de 1996*, párrafo 868, y Estudio general CE de 1994, párrafo 251.

⁷ Véase *Recopilación CLS de 1996*, párrafo 869.

⁸ *Ibid.*, párrafo 874.

y la preservación del interés general. A este respecto, tanto la Comisión de Expertos como el Comité de Libertad Sindical aceptan estos mecanismos siempre y cuando no tengan carácter compulsivo y han señalado que:

Aun cuando la aprobación discrecional de los convenios colectivos por las autoridades es una medida en esencia contraria al principio de la negociación voluntaria, ello no implica que las autoridades públicas queden inhabilitadas para establecer mecanismos destinados a alentar a las partes a tomar voluntariamente en cuenta en sus negociaciones consideraciones que atañen a la política económica y social del Gobierno y a la preservación del interés general. No obstante, es muy probable que tales mecanismos no sean acogidos favorablemente por los interesados si los objetivos que las autoridades deseen hacer aceptar como de interés general no han sido previamente objeto de amplias consultas con las partes en el nivel apropiado de un órgano consultivo, inspirándose, por ejemplo, en las disposiciones contenidas en la Recomendación sobre la consulta (ramas de actividad económica y ámbito nacional), 1960 (núm. 113).

Las autoridades públicas podrían prever asimismo un procedimiento que sirviera en determinados casos para señalar a la atención de las partes las consideraciones de interés general que justifiquen un nuevo examen de los proyectos de convenio colectivo; no obstante, deberían alcanzar ese fin recurriendo siempre de preferencia a la persuasión en lugar de la coacción. Asimismo, en vez de subordinar la validez de los convenios colectivos a una aprobación administrativa o judicial, se podría prever que todo convenio colectivo debería normalmente entrar en vigor una vez transcurrido un plazo prudencial desde el momento en que se haya depositado ante el Ministerio del Trabajo; si la autoridad pública estimara que las cláusulas del convenio propuesto están claramente en contradicción con los objetivos de la política económica que se reconocen como convenientes para el interés general, podría someterse el caso a dictamen y recomendación de un organismo paritario apropiado, dándose por supuesto, sin embargo, que la decisión final debería incumbir a las partes⁹.

Estos supuestos no deben confundirse sin embargo con los de las políticas de estabilización que entrañan restricciones importantes y generalizadas a las negociaciones salariales futuras, que serán examinados específicamente en un apartado posterior.

Intervenciones de las autoridades en el cumplimiento de convenios colectivos en vigor

Cuando los resultados de las negociaciones colectivas quedan recortados o anulados por vía legislativa o por decisión de las

⁹ Estudio general CE de 1994, párrafos 252 y 253, y *Recopilación CLS de 1996*, párrafo 872.

autoridades administrativas se desestabilizan las relaciones laborales y queda mermada la confianza de los trabajadores en sus organizaciones sindicales, sobre todo cuando ese tipo de intervenciones que en gran medida implican restricciones salariales se producen de manera sucesiva. Estas intervenciones violan el principio de negociación libre y voluntaria de los convenios y revisten diferentes modalidades que han sido enérgicamente rechazadas por el Comité de Libertad Sindical¹⁰ y que se enumeran a continuación:

- la suspensión o derogación por vía de decreto sin el acuerdo de las partes de convenciones colectivas;
- la interrupción de contratos ya negociados;
- la exigencia de que se negocien nuevamente convenios colectivos libremente pactados;
- la anulación de convenios colectivos y su renegociación forzosa.

Otro tipo de intervenciones, como la prolongación obligatoria de la validez de los convenios colectivos por vía legislativa, sobre todo si se produce después de anteriores intervenciones gubernamentales, sólo son admisibles en casos de urgencia y por períodos breves ya que tales medidas implican una injerencia en la libre negociación colectiva¹¹.

Restricciones impuestas por las autoridades a negociaciones futuras

Según indica la Comisión de Expertos, un número creciente de gobiernos, convencidos de que la situación económica de sus países exigía la aplicación de políticas de estabilización, han adoptado, especialmente en los últimos años, medidas destinadas a restringir o impedir la libre determinación de los salarios mediante la negociación colectiva. A este respecto, la Comisión ha formulado un principio básico que se reproduce a continuación:

Si, en aras de una política de estabilización económica o de ajuste estructural, es decir, por imperiosos motivos de interés económico nacional, un gobierno dispone que las tasas salariales no pueden fijarse libremente por negociación colectiva, esa restricción debe aplicarse como medida de

¹⁰ *Recopilación CLS de 1996*, párrafos 871 a 880.

¹¹ *Ibid.*, párrafo 881.

excepción, limitarse a lo indispensable, no sobrepasar un período razonable e ir acompañada de garantías destinadas a proteger de manera efectiva el nivel de vida de los trabajadores interesados, y especialmente de aquellos que puedan resultar más afectados¹².

El Comité de Libertad Sindical se ha expresado en términos muy parecidos:

Si en virtud de una política de estabilización un gobierno considerara que las tasas de salarios no pueden fijarse libremente por negociación colectiva, tal restricción debería aplicarse como medida de excepción, limitarse a lo necesario, no exceder de un período razonable e ir acompañada de garantías adecuadas para proteger el nivel de vida de los trabajadores¹³.

En un caso en el que, en el marco de una política de estabilización, se suspendieron disposiciones de convenios colectivos en materia de remuneraciones (sector público y privado), el Comité subrayó que los convenios colectivos en vigor deben aplicarse íntegramente (salvo acuerdo de las partes), y en lo que respecta a *negociaciones futuras* sólo son admisibles las injerencias del gobierno con arreglo al principio formulado en el párrafo anterior¹⁴.

El Comité de Libertad Sindical ha señalado que en todo caso, *cualquier limitación* a la negociación colectiva por parte de las autoridades debería estar *precedida de consultas* con las organizaciones de trabajadores y de empleadores, intentando buscar el acuerdo de ambas¹⁵ y que la repetida utilización de restricciones legislativas a la negociación colectiva sólo puede tener a largo plazo una influencia perjudicial y desestabilizadora de las relaciones profesionales, dado que priva a los trabajadores de un derecho fundamental y de un medio para la defensa y promoción de sus intereses económicos y sociales¹⁶.

En cuanto a la duración de las restricciones a la negociación colectiva, el Comité ha considerado 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 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 fiscal y

¹² Véase Estudio general CE de 1994, párrafo 260.

¹³ Véase *Recopilación CLS de 1996*, párrafo 882.

¹⁴ *Ibid.*, párrafo 883.

¹⁵ *Ibid.*, párrafo 884.

¹⁶ *Ibid.*, párrafo 885.

económica¹⁷. Asimismo, cuando un gobierno adopta medidas de restricciones salariales para imponer controles financieros, debe procurarse garantizar la continuidad de la negociación colectiva sobre las cuestiones no monetarias¹⁸.

Por otra parte, el Comité de Libertad Sindical ha indicado el principio básico sobre restricciones salariales en el marco de políticas de estabilización, y sus garantías se aplican también en los casos en que la legislación obliga a que las convenciones colectivas futuras se ajusten a criterios de productividad¹⁹ o prohíban la indexación o la negociación de aumentos salariales por encima del alza del costo de la vida²⁰.

¹⁷ *Ibid.*, párrafo 886.

¹⁸ *Ibid.*, párrafo 888.

¹⁹ *Ibid.*, párrafo 890.

²⁰ *Ibid.*, párrafos 891 y 892.

11. LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

El ejercicio de la libertad sindical por parte de las organizaciones de funcionarios y empleados públicos – reconocido a nivel internacional desde que se adoptó en el seno de la OIT el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87) – ha permitido a esas organizaciones buscar los medios más idóneos para hacer valer los intereses de sus miembros y lograr para ello en muchos casos el reconocimiento de los derechos de negociación colectiva y huelga, que son hoy una realidad en los países industrializados y en numerosos países en desarrollo. Se confirma así una vez más las aspiración de los distintos grupos sociales a la igualdad en términos de compartir niveles de bienestar, resultados de la prosperidad nacional y medios para mejorar sus respectivas situaciones.

Desde la óptica de la administración pública, G. Von Potobsky resume el itinerario de las normas de la OIT sobre negociación colectiva de la manera siguiente¹:

Las normas de la Organización Internacional del Trabajo constituyen a nivel del derecho social internacional un fiel reflejo de la evolución doctrinaria, legislativa y fáctica en la materia. En 1949, al adoptarse el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98), se excluyó expresamente a «los funcionarios públicos en la administración del Estado²», los cuales no quedaban cubiertos así por la cláusula relativa al pleno desarrollo de «la negociación voluntaria», «con objeto de reglamentar, por medio de contratos colectivos, las condiciones de empleo» (artículo 4). Durante la discusión del Convenio, varios delegados gubernamentales hicieron notar que si bien debía reconocerse a los funcionarios públicos el derecho de sindicación (están, en efecto, comprendidos en el Convenio núm. 87), no ocurría lo mismo con el derecho de negociación colectiva.

¹ Véase *La negociación colectiva en la administración pública central y descentralizada*, Derecho del Trabajo, XLVIII-B, Buenos Aires, 1988.

² Según la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendación de la OIT, se trata de «los funcionarios que cumplen actividades propias de la administración del Estado (... funcionarios de los ministerios y demás organismos gubernamentales comparables así como sus auxiliares)». Están comprendidas en el Convenio «las demás personas empleadas por el gobierno, las empresas públicas o las instituciones públicas autónomas» (OIT: «Libertad sindical y negociación colectiva», Conferencia Internacional del Trabajo, 81.ª reunión, Ginebra, 1994, pág. 99).

Treinta años después, en 1978, el Convenio sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978 (núm. 151) da un paso importante al requerir que los Estados fomenten «procedimientos de negociación o de cualesquiera otros métodos que permitan a los representantes de los empleados públicos» participar en la determinación de las condiciones de empleo en la administración pública³. Queda reconocido así oficialmente a nivel internacional el derecho a la participación de los funcionarios públicos, siendo la negociación colectiva una modalidad específicamente mencionada. Las únicas categorías que pueden ser excluidas (aparte de las fuerzas armadas y la policía, como en los convenios anteriores) son «los empleados de alto nivel que, por sus funciones, se consideran normalmente que poseen poder decisorio o desempeñan cargos directivos» y «los empleados cuyas obligaciones son de naturaleza altamente confidencial». Finalmente, la etapa última es alcanzada en 1981 con la adopción del Convenio sobre la negociación colectiva, 1981 (núm. 154), que incluye junto con el sector privado a toda la administración pública (salvo las fuerzas armadas y la policía) y sólo permite en cuanto a ésta que la legislación o la práctica nacionales fijen «modalidades particulares» de aplicación del Convenio. El Estado que lo ratifique ya no puede limitarse al método de consulta, sino que debe «fomentar la negociación colectiva» con el fin, entre otros, de «fijar las condiciones de trabajo y empleo». Reconocido así en dos instrumentos internacionales el derecho de negociación colectiva de los funcionarios públicos, han quedado obviadas las objeciones anteriores, aceptándose sin embargo, que las características propias de este sector modulen la aplicación del derecho.

Cabe señalar, como punto de interés que ha facilitado la inclusión de la administración pública, que el Convenio núm. 154, a diferencia del Convenio núm. 98, ya no se refiere a la reglamentación de las condiciones de empleo, por medio de «contratos colectivos». Semejante disposición habría hecho imposible esta inclusión, por las objeciones de los Estados dispuestos a reconocer la negociación colectiva en la función pública, pero sin renunciar al mismo tiempo a un régimen estatutario⁴.

La negociación colectiva en la administración pública plantea problemas particulares que se derivan fundamentalmente, por una parte, de la existencia de uno o varios estatutos nacionales con vocación uniformadora, en general aprobados por el Parlamento, aplicables a los funcionarios públicos, que a menudo reglamentan de manera casi exhaustiva los derechos, deberes y condiciones de servicio, prohibiendo o dejando escaso margen a la negociación, y, por otra parte, del hecho de que las remuneraciones y otras condiciones

³ Sobre la expresión «administración pública» deseamos recordar que, en los trabajos preparatorios del Convenio núm. 151 la Comisión del Servicio Público «entendió que debía aplicarse a todos los organismos o instituciones investidos de autoridad o funciones públicas» [véase CIT, 1978, Informe de la Comisión del Servicio Público, pág. 25/4, párrafo 23].

⁴ Al 1.º de agosto de 1999 el Convenio núm. 151 había sido ratificado por 35 países y el Convenio núm. 154 por 30.

de empleo de los funcionarios que implican un coste económico deben reflejarse en los presupuestos públicos cuya aprobación compete a órganos (parlamento, ayuntamientos, etc.) que no siempre son los empleadores de los funcionarios públicos y cuyas decisiones tienen que tener en cuenta la situación económica del país y el interés generales. Es muy frecuente por ello que las personas jurídicas que negocian en la administración pública se vean sometidas a las directivas o al control de un órgano exterior (ministerio de finanzas, comisión interministerial, etc.).

A estos problemas se añaden otros como la determinación de las materias negociables y su reparto entre los distintos niveles dentro de la compleja estructura territorial y funcional del Estado y la determinación de las partes negociadoras en dichos niveles.

De cualquier modo, allí donde se reconoce la negociación colectiva, las autoridades públicas y las organizaciones sindicales deben organizarse para encontrar soluciones adaptadas y eficaces, que frecuentemente necesitan una dosis elevada de creatividad, que aseguren la negociación a través de mecanismos institucionales o de prácticas consolidadas que armonicen la negociación colectiva con las políticas y procedimientos presupuestarios y las posibilidades que ofrece la situación económica, lo cual supondrá en muchos casos contactos políticos, en particular con comisiones y jefes de grupos parlamentarios.

Interesa destacar que la negociación colectiva y los procedimientos de solución de conflictos (que entre otros incluyen la negociación colectiva) se tratan de manera separada tanto en las disposiciones del Convenio sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978 (núm. 151), como en las del Convenio sobre la negociación colectiva, 1981 (núm. 154). De este modo, aunque el ejercicio del derecho de huelga da lugar en la práctica a negociaciones, el reconocimiento de este derecho a los funcionarios públicos no basta por sí solo para satisfacer las exigencias de tales convenios, ya que la negociación colectiva debe ser posible fuera de contextos de huelga y poder ser utilizada voluntariamente por las partes antes de que se presente un conflicto. En relación con ello debe recordarse que el Convenio núm. 154 postula medidas para 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» (artículo 5, apartado *d*)).

Como se ha visto, la negociación colectiva en la administración pública admite que se fijen modalidades particulares de aplicación. Hasta ahora, la Comisión de Expertos no ha realizado un estudio general al respecto, y los principios de los órganos de control de la OIT se han centrado sobre todo en cuestiones de carácter presupuestario y en las intervenciones de las autoridades en acuerdos libremente concluidos. De cualquier modo, la negociación colectiva puede tener 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» (artículo 6 del Convenio núm. 154). Cabe plantearse si estas modalidades particulares incluyen la armonización de un sistema pactado con uno estatutario⁵, la exclusión de la negociación en lo que respecta a ciertos temas, la centralización de las negociaciones sobre temas con implicaciones presupuestarias o de las que tienden a conseguir cambios en las leyes que regulan el estatuto de los funcionarios públicos, o la posibilidad de que el poder legislativo fije ciertos lineamientos – precedidos de discusiones con las organizaciones sindicales – en que debe enmarcarse cada ejercicio de negociación colectiva en cuestiones relativas a remuneraciones u otros temas con implicaciones financieras. Estimamos que la respuesta a estas cuestiones probablemente sea afirmativa si se tiene en cuenta los principios de los órganos de control que serán expuestos seguidamente.

A juicio de la Comisión de Expertos, son compatibles con los convenios sobre negociación colectiva:

[...] las disposiciones legislativas que habilitan al Parlamento o al órgano competente en materias presupuestarias para fijar un «abanico» salarial que sirva de base a las negociaciones, o establecer una «asignación presupuestaria global fija en cuyo marco las partes pueden negociar las cláusulas de índole pecuniaria o normativa (por ejemplo, la reducción del tiempo de trabajo u otros arreglos en materia de condiciones de empleo, la regulación de los aumentos de salario en función de los diferentes niveles de remuneración, o el establecimiento de dispositivos para escalonar los reajustes), o incluso las disposiciones que confieren a las autoridades públicas que tengan atribuidas responsabilidades financieras el derecho de 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

⁵ Véase G. Von Potobsky, *op. cit.*, pág. 1895.

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 causa.

Es distinto el caso de las disposiciones legislativas motivadas por la situación económica de un país, que, por ejemplo, imponen unilateralmente un porcentaje de aumento salarial determinado y excluyen toda posibilidad de negociación, especialmente cuando prohíben el recurso a los mecanismos de presión so pena de severas sanciones. La Comisión es consciente de que «la negociación colectiva en el sector público exige la verificación de los recursos disponibles en los distintos organismos o empresas públicas, de que tales recursos están condicionados por los presupuestos del Estado y de que el período de vigencia de los contratos colectivos en el sector público no siempre coincide con la vigencia de la ley de presupuestos del Estado, lo cual puede plantear dificultades»⁶. En consecuencia, la Comisión toma enteramente en cuenta las graves dificultades financieras y presupuestarias que deben afrontar los gobiernos, sobre todo en períodos de estancamiento económico general y prolongado. Ahora bien, sin perjuicio de lo anterior, la Comisión considera que las autoridades deberían privilegiar en la mayor medida posible la negociación colectiva como mecanismo para determinar las condiciones de empleo de los funcionarios públicos; si en razón de las circunstancias ello no fuera posible, esta clase de medidas deberían aplicarse durante períodos limitados y tener como fin la protección del nivel de vida de los trabajadores más afectados. En otras palabras, debería encontrarse un compromiso equitativo y razonable entre, por una parte, la necesidad de preservar hasta donde sea posible la autonomía de las partes en la negociación y, por otra, el deber que incumbe a los gobiernos de adoptar las medidas necesarias para superar sus dificultades presupuestarias⁷.

Este punto de vista ha sido compartido por el Comité de Libertad Sindical⁸.

El Comité de Libertad Sindical ha subrayado que «*las facultades presupuestarias reservadas a la autoridad legislativa* no deberían

⁶ Comité de Libertad Sindical: 287.o informe, caso núm. 1617 (Ecuador), párrafo 63.

⁷ Véase Estudio general CE de 1994, párrafos 263 y 264.

⁸ Véase *Recopilación CLS de 1996*, párrafo 899.

tener por resultado impedir el cumplimiento de los convenios colectivos celebrados directamente por esa autoridad o en su nombre, y que el ejercicio de las *prerrogativas de la autoridad pública en materia financiera* de una manera que tenga por efecto impedir o limitar el cumplimiento de convenios colectivos que hayan previamente negociado los organismos públicos no es compatible con el principio de la libertad de negociación colectiva»⁹. Asimismo, en un sentido similar al de la Comisión de Expertos, el Comité ha estimado que en la medida en que los ingresos de las empresas y entidades públicas dependan de los presupuestos del Estado, no sería objetable que – después de una amplia discusión y consulta entre los empleadores y las organizaciones sindicales interesadas en el seno de un sistema que cuente con la confianza de las partes – se establecieran *topes salariales en las leyes de presupuesto del Estado*, ni tampoco que el Ministerio de Economía y Hacienda realice un informe previo antes de que se inicie la negociación colectiva con miras a que se respeten dichos topes¹⁰. Ello no debe confundirse con la exigencia de un dictamen previo de las autoridades financieras (y no de la entidad pública empleadora) sobre los proyectos de acuerdos colectivos en el sector público y los gastos que implicarían, es decir, *durante* la negociación. En tal caso debería preverse un mecanismo con objeto de que en el proceso de negociación colectiva en el sector público las organizaciones sindicales y los empleadores y sus organizaciones en el sector público sean consultados y puedan expresar sus puntos de vista a la autoridad encargada del control de las consecuencias financieras de los proyectos de contratos colectivos. No obstante, independientemente de toda opinión expresada por las autoridades financieras, las partes en la negociación deberían encontrarse en condiciones de poder concluir libremente un acuerdo¹¹; si ello no fuese posible, el ejercicio de las prerrogativas de la autoridad pública en materia financiera que tenga por efecto impedir la libre conclusión de convenios colectivos no sería compatible con el principio de la libertad de negociación colectiva¹².

⁹ Véase *Recopilación CLS de 1996*, párrafos 894 y 895.

¹⁰ *Ibid.*, párrafo 896.

¹¹ *Ibid.*, párrafo 897.

¹² *Ibid.*, párrafo 898.

Al tratar de la negociación colectiva en la administración pública, el Convenio núm. 154 admite modalidades particulares que permiten cierta flexibilidad en la aplicación de sus disposiciones, y de este modo permite tener en cuenta los diferentes regímenes y procedimientos presupuestarios nacionales. En lo que respecta a las cláusulas de los acuerdos colectivos relativas a remuneraciones y a condiciones de empleo que implican gastos económicos, uno de los principios fundamentales que se ha mencionado anteriormente es que los acuerdos colectivos una vez adoptados deben ser respetados por las autoridades legislativas y administrativas. Este principio es compatible con los distintos sistemas presupuestarios si se reúnen ciertas condiciones y, en particular, puede acomodarse tanto con los sistemas en que los acuerdos colectivos resultantes de la negociación se concluyen antes del debate presupuestario (siempre y cuando los presupuestos respeten en la práctica el contenido de los acuerdos) como con los sistemas en que los acuerdos se concluyen después de los presupuestos si éstos: están concebidos en términos flexibles que permiten un reajuste interno de las partidas para dar cumplimiento a los acuerdos colectivos; o permiten trasladar a los próximos presupuestos la deuda generada por gastos no previstos derivados de acuerdos colectivos en la administración pública; o pueden ser objeto de modificaciones en leyes complementarias posteriores que permitan la aplicación de los acuerdos colectivos; o, dejando un espacio significativo para la negociación, fijan topes remuneratorios máximos en términos de porcentaje de aumento o de masa remunerativa global, después de tener en cuenta de buena fe los resultados de consultas significativas previas con las organizaciones sindicales. Asimismo, como se ha visto antes, es aceptable que en el proceso de negociación la parte empleadora que represente a la administración pública recabe el dictamen del ministerio de finanzas o de un órgano económico-financiero que controle «las consecuencias financieras de los proyectos de contratos colectivos»¹³, siempre y cuando a través de consultas la parte empleadora y las organizaciones sindicales puedan expresar sus puntos de vista. En este sentido, el Comité de Libertad Sindical ha insistido en que «se prevea con suficiente antelación la convocatoria a las organizaciones

¹³ Véase B.O., vol. LXXX, 1997, Serie B, núm. 1, 306.º informe del Comité de Libertad Sindical, caso núm. 1878 (Perú), párrafo 538.

sindicales del sector público, a efectos de negociar colectivamente, en plazos razonables, sus condiciones de empleo, especialmente teniendo en cuenta que deben respetarse estrictos plazos para las presentaciones ante el Parlamento de los proyectos de leyes»¹⁴ relativos a presupuestos.

Por último, la flexibilidad que admite el Convenio núm. 154 permite que cuando la negociación abarque condiciones de empleo que implican cambios a la ley de carrera administrativa o en el estatuto del funcionario, su resultado pueda concretarse en el compromiso de las autoridades gubernamentales de presentar al Parlamento un proyecto de ley para la modificación de los mencionados textos legales en el sentido negociado. A este respecto, en un caso relativo a España, en el que se consideraba como objeto de negociación, entre otras, «todas aquellas materias que afecten [...] a las condiciones de trabajo de los funcionarios públicos y cuya regulación exija norma con rango de ley», el Comité de Libertad Sindical consideró que se trataba de una disposición que estaba en conformidad con los convenios en materia de negociación colectiva¹⁵.

¹⁴ Véase 310.º informe, caso núm. 1946 (Chile), párrafo 270.

¹⁵ Véase B.O., vol. LXXVII, 1995, Serie B, núm. 2, 299.º informe, caso núm. 1561 (España), párrafo 40.

12. OTRAS INTERVENCIONES DE LAS AUTORIDADES

En un caso en que se alegaba que el Gobierno había violado el artículo 4 del Convenio núm. 98 cuando, al haberse llegado a una situación de desacuerdo insuperable después de largas negociaciones, había dado satisfacción a las reivindicaciones del sindicato (aumento general de salarios o concesión de una bonificación especial) por medios legislativos, el Comité señaló que «tal argumento, llevado al extremo, autorizaría a pensar que en casi todos los países en que se establece por ley un salario mínimo nacional porque los trabajadores no cuentan con organizaciones suficientemente poderosas para obtenerlo se produciría violación del artículo 4 del Convenio núm. 98; tal argumento sería claramente insostenible; si el gobierno adoptara una política sistemática que tuviera por objeto otorgar por ley lo que los sindicatos no pueden obtener mediante negociación, la situación podría requerir un nuevo examen»¹. En otro caso en que se establecieron por ley aumentos generales de salarios en el sector privado, que se añadieron inclusive a los ya pactados en los convenios colectivos, el Comité señaló a la atención del gobierno que «el desarrollo armonioso de las relaciones laborales se vería favorecido si los poderes públicos al hacer frente a los problemas relativos a la pérdida de poder adquisitivo de los trabajadores adoptaran soluciones que no entrañasen modificaciones de lo convenido entre organizaciones de trabajadores y empleadores sin la anuencia de ambas partes»².

¹ Véase *Recopilación CLS de 1996*, párrafo 902.

² *Ibid.*, párrafo 903.

13. HUELGAS, NEGOCIACIÓN COLECTIVA Y «PAZ SOCIAL»¹

En la práctica, las huelgas pueden estar vinculadas o no a un proceso de negociación de un convenio colectivo. Refiriéndose a las huelgas que tienen como punto de referencia la negociación colectiva, el Comité de Libertad Sindical ha considerado que «las huelgas decididas sistemáticamente mucho tiempo antes de que las negociaciones se lleven a cabo no caen dentro del ámbito de los principios de libertad sindical»². Asimismo, según el Comité, «la prohibición de realizar huelgas por motivo de *problemas de reconocimiento* (para negociar colectivamente) no está en conformidad con los principios de la libertad sindical»³. Respecto de las huelgas relativas al nivel de la negociación, el Comité ha establecido que:

Las disposiciones legales que prohíben las huelgas relacionadas con el problema de la *aplicación de un contrato colectivo a más de un empleador* son incompatibles con los principios de la libertad sindical relativos al derecho de huelga; los trabajadores y sus organizaciones han de poder recurrir a actos de protesta en apoyo de los contratos que abarquen a varios empleadores.

Los trabajadores y sus organizaciones deberían poder recurrir a acciones colectivas (huelgas) para que los contratos (colectivos) de empleo vinculen a varios empleadores⁴.

Por otra parte, el Comité ha aceptado como restricción temporal de la huelga «las disposiciones que prohíben las huelgas que implican una ruptura de un convenio colectivo»⁵. También ha estimado que dado que la solución de un conflicto de derechos 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 sindical⁶.

¹ Este apartado ha sido extraído de Gernigon, Bernard; Odero, Alberto, y Guido, Horacio, «Principios de la OIT sobre el derecho de huelga», *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 117 (1998), núm. 4, págs. 493 a 494.

² *Recopilación CLS de 1996*, párrafo 481.

³ *Ibid.*, párrafo 488.

⁴ *Ibid.*, párrafos 490 y 491.

⁵ OIT, 1975, 147.º informe, párrafo 167.

⁶ OIT, *Recopilación CLS de 1996*, párrafo 485.

No obstante, a juicio del Comité, el derecho de huelga no se limita a los conflictos de trabajo susceptibles de finalizar en un convenio colectivo determinado: «los trabajadores y sus organizaciones deben poder manifestar en un ámbito más amplio, en caso necesario, su posible descontento sobre cuestiones económicas y sociales que guarden relación con los intereses de sus miembros»⁷. Asimismo, el Comité ha indicado que «la prohibición de toda *huelga no vinculada a un conflicto colectivo* en el que sean parte los trabajadores o el sindicato está en contradicción con los principios de la libertad sindical»⁸. La Comisión de Expertos tiene una orientación similar.

La Comisión de Expertos ha desarrollado más abundantemente que el Comité de Libertad Sindical las cuestiones que suscitan los sistemas de negociación colectiva que prevén la paz social durante la vigencia del convenio colectivo, ya sea en virtud de la legislación, de un acuerdo o convenio colectivo o de pautas establecidas por sentencias judiciales o laudos arbitrales:

Numerosas legislaciones no prevén restricciones en lo que se refiere al momento en que puede iniciarse una huelga, siempre y cuando se respeten los plazos de preaviso fijados por vía legislativa. Otros sistemas de relaciones laborales se basan en una filosofía radicalmente diferente, con arreglo a la cual los convenios colectivos se conciben como un tratado de paz social de duración determinada; durante ese período, la ley prohíbe las huelgas y los cierres patronales, y los trabajadores y los empleadores pueden recurrir, en compensación, a un procedimiento de arbitraje. Por lo general, esos sistemas sólo permiten recurrir a la huelga como medio de presión para conseguir la adopción de un primer convenio o su renovación. La Comisión considera que las dos opciones son compatibles con el Convenio [núm. 87] y que cada Estado debería tener la posibilidad, por vía legislativa o a través de la práctica, de elegir entre ambas. No obstante, en ambos sistemas no debería impedirse a las organizaciones de trabajadores realizar huelgas en contra de la política económica y social del gobierno, especialmente cuando la protesta no es sólo contra la política sino también contra los efectos de ciertas disposiciones [...] (por ejemplo, el impacto de una política de control del salario impuesta por el gobierno en cláusulas económicas [de los convenios colectivos]).

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

⁷ *Ibid.*, párrafo 484.

⁸ *Ibid.*, párrafo 489.

o la aplicación de los convenios colectivos. Ese tipo de procedimiento no sólo permite resolver durante la vigencia de los convenios las inevitables dificultades de aplicación y de interpretación que puedan surgir, sino que también tiene la ventaja de preparar el terreno para las rondas de negociaciones futuras, dado que permite determinar los problemas que se han planteado durante el período de validez del convenio colectivo de que se trate⁹.

⁹ OIT, Estudio general CE de 1994, párrafos 166 y 167.

14. OTRAS CUESTIONES

Derecho de información

La Recomendación sobre la negociación colectiva, 1981 (número 163) en su párrafo 7 dispone lo siguiente:

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 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.

La Recomendación sobre los representantes de los trabajadores, 1971 (número 143) establece en su párrafo 16 que la empresa debería poner a disposición de los representantes de los trabajadores las facilidades materiales y la información que sean necesarias para el ejercicio de sus funciones. La Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social, de 1977, señala que «las empresas multinacionales deberían proporcionar a los representantes de los trabajadores las informaciones requeridas para celebrar negociaciones eficaces con la entidad de que se trate, y cuando esté de conformidad con la legislación y las prácticas locales, deberían también proporcionar información para que los trabajadores puedan disponer de datos adecuados y fidedignos sobre las actividades de la unidad en que trabajan o, cuando sea apropiado, del conjunto de la empresa» (párrafo 54) y que los gobiernos deberían proporcionar a los representantes de las organizaciones de trabajadores, a petición de los mismos, y siempre que

lo permitan la legislación y la práctica, información sobre las industrias en que opera la empresa, de manera que se contribuya a establecer criterios objetivos en el proceso de negociación colectiva. En este marco, las empresas multinacionales, al igual que las nacionales, deberían responder de manera constructiva cuando los gobiernos pidan información pertinente sobre sus operaciones (párrafo 55). Por último, la Recomendación sobre las comunicaciones dentro de la empresa, 1967 (núm. 129) contiene disposiciones de carácter general, que no se refieren sólo a la negociación colectiva, sobre las informaciones que deben proporcionar los representantes de la dirección a los representantes de los trabajadores.

Extensión de los convenios colectivos

La Recomendación sobre los contratos colectivos, 1951 (núm. 91) establece lo siguiente:

- 5.1) Cuando ello fuera pertinente – y habida cuenta a este respecto del sistema de contratos colectivos -, se deberían adoptar las medidas que determine la legislación nacional y que se adapten a las circunstancias propias de cada país, para extender la aplicación de todas o ciertas disposiciones de un contrato colectivo a todos los empleadores y trabajadores comprendidos en el campo de aplicación profesional y territorial del contrato.
- 2) La legislación nacional podrá supeditar la extensión de un contrato colectivo, entre otras, a las condiciones siguientes:
 - a) el contrato colectivo debería comprender desde un principio el número de empleadores y de trabajadores interesados que, según la opinión de la autoridad competente, sea suficientemente representativo;
 - b) la solicitud de extinción del contrato colectivo debería, por regla general, formularse por una o varias organizaciones de trabajadores o de empleadores que sean parte en el contrato colectivo;
 - c) debería darse una oportunidad a los empleadores y a los trabajadores a quienes vaya a aplicarse el contrato colectivo para que presenten previamente sus observaciones.

En casos de decretos de extensión de convenios colectivos que las autoridades públicas habían promulgado, cuando los convenios colectivos sin causa habían sido concluidos por organizaciones minoritarias frente a la oposición de una organización que representaba a la gran mayoría de trabajadores de un sector, el Comité estimó que «el gobierno hubiera podido proceder a una verificación objetiva de la representatividad de las asociaciones profesionales en causa, dado que en ausencia de tal verificación la extensión de

un convenio podría ser impuesta a todo un sector de actividad contra la voluntad de la organización mayoritaria de la categoría de trabajadores a que se destinaba el convenio ampliado y limitar así el derecho de negociación voluntaria de dicha organización mayoritaria». A juicio del Comité, «toda extensión de convenios colectivos debería realizarse previo análisis tripartito de las consecuencias que ella habrá de producir en el sector al cual se le extiende»; «cuando la extensión del convenio se aplica a los trabajadores no afiliados de las empresas cubiertas por la convención colectiva, dicha situación no plantea en principio problemas de contradicción con los requisitos de la libertad sindical, en la medida en que ha sido la organización más representativa la que ha negociado en nombre de la totalidad de los trabajadores y no se trata de empresas con una pluralidad de establecimientos (situación esta en que la decisión de extensión debería corresponder a las partes)»; «la extensión» de un convenio a todo un sector de actividad en contra de las opiniones manifestadas por la organización que representa a la mayoría de los trabajadores cubiertos por el convenio ampliado puede limitar el derecho a la libre negociación colectiva de dicha organización mayoritaria; con ese sistema pueden extenderse los convenios en que se recogen disposiciones susceptibles de empeorar las condiciones de trabajo de la categoría profesional de trabajadores en cuestión»¹. Este último principio ha sido asumido por la Comisión de Expertos².

Relaciones entre contratos individuales de trabajo y convenios colectivos

La Recomendación sobre los contratos colectivos, 1951 (núm. 91) establece en su párrafo 3, 2) que las disposiciones de los contratos de trabajo «contrarias al contrato colectivo deberían ser consideradas como nulas y sustituirse de oficio por las disposiciones correspondientes del contrato colectivo». El Comité de Libertad Sindical ha indicado que «la relación entre contratos o acuerdos individuales de trabajo y convenios colectivos y concretamente la posibilidad de que los primeros deroguen ciertas cláusulas de los

¹ Véase *Recopilación CLS de 1996*, párrafos 906 a 909.

² Véase Informe III de la Comisión de Expertos (Parte 1A), 1998, pág. 253.

segundos en determinadas condiciones se tratará de manera diferente según los países y sistemas de negociación colectiva»; en un caso en que la relación entre los contratos individuales y el contrato colectivo había sido objeto de un acuerdo entre el empleador y las organizaciones sindicales, el Comité consideró que «no requería un examen más detenido»; en otro caso, el Comité estimó que «es difícil compaginar que se dé idéntico estatuto, como hace la ley, a los contratos individuales y colectivos con los principios de la OIT en materia de negociación colectiva, según los cuales debería estimularse y fomentarse entre los empleadores y las organizaciones de empleadores, por una parte, y las organizaciones de trabajadores, por otra, el pleno desarrollo y uso de procedimientos de negociación voluntaria, con objeto de reglamentar por medio de contratos colectivos las condiciones de empleo; en efecto [en el caso concreto], parecería que la ley en cuestión permite la negociación colectiva a través de los contratos colectivos, entre otras alternativas, en lugar de estimularlos y fomentarlos»³. Al examinar un caso relativo al Perú, el Comité consideró que «cuando en un proceso de negociación con el sindicato la empresa ofrece simultáneamente mejoras en las condiciones de trabajo a los trabajadores no sindicalizados a través de convenios individuales, existe un peligro serio de que se menoscabe la capacidad negociadora del sindicato y de que se produzcan situaciones discriminatorias que favorezcan al personal no sindicalizado; además ello puede promover la desafiliación de trabajadores sindicalizados»; en el mencionado caso, el Comité instó al Gobierno a que «se asegure de que los convenios individuales ofrecidos por la empresa [...] a los trabajadores no sindicalizados no impliquen discriminaciones con respecto a los trabajadores afiliados ... ni menoscaben la capacidad negociadora de este sindicato»⁴. En otro caso el Comité señaló que eludir a la organización representativa y entrar en negociaciones directas e individuales con los trabajadores era contrario al fomento de la negociación colectiva⁵. En cuanto a las ofertas temporales de empleo en el sector público para combatir el desempleo, en las que la remuneración no se fijaba de acuerdo con los convenios colectivos que

³ Véase *Recopilación CLS de 1996*, párrafos 910 y 911.

⁴ Véase B.O., vol. LXXX, 1997, Serie B, núm. 1, 306.º informe, caso núm. 1845 (Perú), párrafos 517 y 518.

⁵ Véase 311.º informe, caso núm. 1852 (Reino Unido), párrafo 337.

regulaban la remuneración de los empleados de plantilla, el Comité «esperó que el gobierno velara por que, en la práctica, las ofertas individuales de empleo sean de duración limitada y no se conviertan en oportunidad para cubrir puestos permanentes con personas desempleadas que se verían perjudicadas en su derecho a la negociación colectiva de las cuestiones relativas a su remuneración»⁶. La Comisión de Expertos considera por su parte que dar primacía a los acuerdos individuales sobre los acuerdos colectivos no fomenta la negociación colectiva como exige el Convenio núm. 98⁷.

Respeto de los convenios colectivos en situaciones de concurso de acreedores y de quiebra

El Comité ha considerado que «deben respetarse los convenios pactados por las partes [...]; no obstante, en situaciones de concurso de acreedores y de quiebra, exigir el cumplimiento de la totalidad de las disposiciones de un convenio colectivo puede poner en peligro la continuidad del funcionamiento de la empresa y el mantenimiento de la fuente de trabajo de los trabajadores»; por tanto el Comité ha indicado que cuando las organizaciones sindicales afectadas pueden renegociar los convenios colectivos dejados sin efectos o extinguidos en las circunstancias de crisis mencionadas no se viola el Convenio núm. 98⁸.

Duración de los convenios colectivos

En cuanto a la cuestión de la duración de los convenios colectivos, el Comité de Libertad Sindical «consideró que las enmiendas legales relativas a la supresión del tope temporal máximo impuesto a los convenios colectivos y sus consecuencias en los plazos fijados para la verificación de la representatividad, la negociación colectiva y el cambio de pertenencia y afiliaciones sindicales no constituyen una violación de los principios de la libertad sindical; no obstante, el Comité es consciente de que, al menos

⁶ Véase *Recopilación CLS de 1996*, párrafo 912.

⁷ Véase Informe III (Parte 1A), *op. cit.*, 1998, pág. 243.

⁸ B.O., vol. LXXX, 1997, Serie B, núm. 2, 307.º informe, caso núm. 1887 (Argentina), párrafo 67.

potencialmente, la posibilidad de que se admitan convenios colectivos de muy larga duración entraña el riesgo de que el sindicato cuya representatividad apenas alcance el mínimo exigido se vea tentado a consolidar su posición aceptando un convenio de larga duración en detrimento de los verdaderos intereses de los trabajadores»⁹.

⁹ Véase *Recopilación CLS de 1996*, párrafo 905.

15. RESTRICCIONES AL EJERCICIO DEL DERECHO DE NEGOCIACIÓN COLECTIVA EN LAS LEGISLACIONES NACIONALES

Las observaciones de la Comisión de Expertos relativas a la aplicación del Convenio núm. 98, en sus informes correspondientes a los últimos años (1998 y 1999)¹, dan un panorama bastante completo de los problemas en materia de negociación colectiva que se plantean en los países que los han ratificado, así como de las intenciones expresadas por un número considerable de gobiernos de modificar la legislación para tener en cuenta tales principios.

Sobre un total de 47 gobiernos a los que la Comisión de Expertos ha dirigido observaciones críticas relativas al derecho de negociación colectiva en el marco del Convenio núm. 98 (ratificado por 141 Estados Miembros), los problemas planteados pueden resumirse en la forma siguiente:

Albania. Negación del derecho de negociación de los salarios a los funcionarios públicos que no trabajan en la administración del Estado, siendo fijados por decreto.

Alemania. Exclusión del derecho de negociación colectiva a los docentes con estatuto de funcionario público.

Argentina. Obligación de homologar los convenios colectivos que rebasen el nivel de empresa, debiendo tenerse en cuenta para que dicha homologación se lleve a cabo no sólo si el convenio colectivo contiene cláusulas violatorias de las normas de orden público, sino también si respeta criterios de productividad, inversiones, incorporación de tecnología y sistemas de formación profesional (el Gobierno ha informado de que estas cuestiones son materia de tratamiento en un proyecto de reforma de la legislación), y decisión de las autoridades sobre el nivel de la negociación si las partes no llegan a un acuerdo al respecto.

¹ Véase CIT, 86.^a y 87.^a reuniones, Informe de la Comisión de Expertos, Informe III (Parte 1A), 1998 y 1999.

Australia. Ciertas disposiciones legislativas: 1) dan primacía a las relaciones individuales sobre las relaciones colectivas, lo que no promueve el uso de la negociación colectiva; 2) dan preferencia a la negociación a nivel de empresa o del lugar de trabajo; 3) prohíben que se plantee la cuestión del pago de salarios durante la huelga como tema de negociación; 4) exigen la aprobación de la mayoría para los acuerdos certificados.

Bangladesh. Obstáculos a la negociación voluntaria en el sector privado (sólo los sindicatos registrados pueden actuar en calidad de agentes negociadores, siendo el porcentaje requerido para registrar a un sindicato de trabajadores demasiado elevado); restricciones a la negociación voluntaria en el sector público (determinación de las tasas salariales y de las demás condiciones de empleo mediante comisiones de salarios nombradas por el Gobierno), y denegación del derecho de negociación colectiva en las zonas francas de exportación.

Bolivia. Negación del derecho de negociación colectiva a los trabajadores agrícolas y a los funcionarios que no trabajan en la administración del Estado; necesidad de promover y desarrollar la negociación colectiva de manera que no se limite a fijar el nivel de salarios, sino que abarque también en la práctica otras condiciones de empleo.

Brasil. Negación del derecho de negociación colectiva a los funcionarios que no trabajan en la administración del Estado; sometimiento de la negociación colectiva salarial a la política económica del Gobierno.

Cabo Verde. Ausencia de medidas adecuadas para estimular y fomentar el pleno desarrollo y uso de procedimientos de negociación voluntaria, con objeto de reglamentar, por medio de contratos colectivos, las condiciones de empleo.

Colombia. Negación del derecho de negociación colectiva a los empleados públicos que no trabajan en la administración del Estado y a las federaciones y confederaciones; exigencia a las organizaciones sindicales de industria o de gremio de agrupar más del 50 por ciento de los trabajadores de la empresa para poder negociar colectivamente.

República Democrática del Congo. Ausencia de medidas para incentivar y promover los procedimientos que permitan la nego-

ciación de las condiciones de empleo entre las autoridades públicas y las organizaciones de trabajadores.

Costa Rica. No reconocimiento del derecho de negociación colectiva de los funcionarios que no trabajan en la administración del Estado (el Gobierno ha informado sobre un proyecto de ley que contempla este derecho).

Dinamarca. Exclusión de la negociación colectiva para los no residentes en Dinamarca empleados a bordo de buques daneses; extensión de un contrato colectivo a todo un sector de actividad en contra de la opinión de la organización que representaba a la mayoría de los trabajadores de una categoría que estaba comprendida en el contrato ampliado (el Gobierno ha informado de que prevé presentar un proyecto de ley ante el Parlamento sobre este último punto).

República Dominicana. Exigencia legal para que un sindicato pueda negociar colectivamente de representar a la mayoría absoluta de los trabajadores de la empresa o de los trabajadores empleados en la rama de actividad de que se trata.

Ecuador. Negación del derecho de negociación colectiva a los obreros de las dependencias fiscales o de otras instituciones de derecho público y de instituciones de derecho privado con finalidad social o pública; no reconocimiento del derecho de negociación colectiva al personal de instituciones educativas y al que ejerza funciones técnicas y profesionales de la educación; necesidad de formar un comité que cuente con más del 50 por ciento de los trabajadores de las empresas e instituciones públicas o en las del sector privado con finalidad social o pública; no reconocimiento del derecho de negociación colectiva de los funcionarios que no trabajan en la administración del Estado al no disfrutar del derecho de sindicación.

Egipto. Declaración de nulidad de las cláusulas en los contratos colectivos que perjudiquen los intereses económicos del país (el Gobierno ha informado de que se ha elaborado un proyecto de nuevo Código de Trabajo en el que no se prevé dicha disposición).

Etiopía. Necesidad de adoptar una legislación que consagre el reconocimiento, tanto en la ley como en la práctica, del derecho de negociación voluntaria de las condiciones de empleo de los funcionarios que no trabajan en la administración del Estado (el principio había sido reconocido en la Constitución de 1994).

Fiji. Imposibilidad de que un sindicato representativo que no agrupe al 50 por ciento de los empleados de una unidad pueda negociar colectivamente (el Gobierno ha informado de que una enmienda legislativa habría permitido que en una empresa existan varios sindicatos a los que se les garantiza el derecho de negociación, y la Comisión de Expertos le solicitó que enviara una copia); y obligación de que los acuerdos o contratos respeten las limitaciones salariales establecidas por las autoridades, so pena de ser declarados ilegales y considerados una actividad delictiva.

Guatemala. Porcentaje demasiado elevado de votantes de los miembros de la asamblea general del sindicato (dos tercios) para poder celebrar, aprobar y suscribir el proyecto de pacto colectivo; y falta de un mecanismo que permita que, en el proceso de negociación colectiva en el sector público, las organizaciones sindicales y los empleadores sean consultados adecuadamente de manera que puedan expresar sus puntos de vista con suficiente antelación a las autoridades financieras, y que éstas puedan tenerlas debidamente en cuenta.

Haití. Facultad de la autoridad administrativa de intervenir en la elaboración de los convenios colectivos.

Indonesia. Trabas legales excesivas al registro de los sindicatos o federaciones y, por tanto, a la negociación colectiva.

Iraq. Falta de medidas para impulsar y fomentar el pleno desarrollo y la plena utilización de los procedimientos de negociación voluntaria de los contratos colectivos en los sectores privado, mixto y cooperativo.

Islandia. Intervención del Gobierno en contratos concluidos libremente por los interlocutores sociales.

Jamaica. Denegación del derecho de negociar colectivamente en una unidad de negociación cuando ningún sindicato representa entre sus afiliados el 40 por ciento de los trabajadores de dicha unidad; necesidad de que el sindicato que pretende negociar obtenga además el 50 por ciento de los sufragios del total de los trabajadores en el marco del procedimiento de reconocimiento a los fines de la negociación colectiva.

Japón. Ciertas limitaciones a la participación en el proceso de fijación de salarios impuestas a los funcionarios públicos que no están empleados en la administración del Estado.

Jordania. Exclusión del campo de aplicación de la negociación colectiva al personal doméstico, los jardineros, los cocineros y afines, así como a los trabajadores agrícolas.

Kenya. Denegación del derecho de negociación colectiva a los funcionarios públicos que no trabajan en la administración del Estado.

Libano. Obligación de que los representantes de los trabajadores obtengan la adhesión del 60 por ciento como mínimo de los trabajadores libaneses interesados para poder negociar; necesidad de que el convenio colectivo sea aprobado por los dos tercios de la asamblea general de los sindicatos parte en el convenio colectivo; denegación del derecho de negociación colectiva en el sector público, incluidos los trabajadores que no trabajan en la administración del Estado; e imposición del arbitraje obligatorio en los servicios públicos.

Liberia. Imposibilidad de que los empleados de las empresas del Estado y de otras autoridades negocien colectivamente.

Jamahiriyá Árabe Libia. Obligación de que las cláusulas de los convenios colectivos se ajusten al interés económico nacional; y negación del derecho de negociación colectiva a los funcionarios públicos que no trabajan en la administración del Estado, a los trabajadores agrícolas y a los marinos.

Malasia. Limitación del campo de aplicación de los contratos colectivos a las «empresas pioneras» (el Gobierno ha anunciado medidas para derogar esta limitación); restricciones a la negociación colectiva sobre materias como el traslado, el despido y la reincorporación; restricciones al derecho de negociación colectiva de los funcionarios que no trabajan en la administración del Estado.

Marruecos. Denegación del derecho de negociación colectiva de los funcionarios que no trabajan en la administración del Estado.

Pakistán. Denegación del derecho de negociación colectiva a los trabajadores del sector público de la banca y de las actividades financieras y en las zonas francas de exportación.

Panamá. Procedimiento de conciliación demasiado largo en caso de conflicto o negociación.

Papua Nueva Guinea. Facultad discrecional de las autoridades para anular laudos arbitrales o acuerdos en materia de salarios cuando fueran contrarios a la política gubernamental o a los

intereses nacionales (el Gobierno ha informado de que se están tomando medidas para derogar las disposiciones legislativas al respecto).

Perú. Trabas a la negociación voluntaria que resultan del requisito de mayoría absoluta tanto del número de trabajadores como de las empresas para celebrar una convención colectiva por rama de actividad o gremio; facultad del empleador sin el acuerdo de los trabajadores de modificar condiciones de trabajo previamente pactadas.

Portugal. Posibilidad de que una sola de las partes o la autoridad administrativa someta a arbitraje obligatorio los conflictos que resulten de la negociación de un convenio colectivo.

Reino Unido. Existencia de ciertas disposiciones legislativas que no estimulan ni fomentan la negociación voluntaria (el Gobierno ha informado de que está llevando a cabo consultas con los interlocutores sociales sobre esta cuestión).

Rwanda. Necesidad de adoptar medidas para fomentar la negociación colectiva (no se han concluido convenios colectivos en el país).

Singapur. Prohibición de que materias tales como los traslados y los despidos sean objeto de la negociación colectiva; y facultades discrecionales del Tribunal Laboral de Arbitraje para negar el registro de los convenios colectivos concluidos en las empresas de reciente creación.

República Árabe Siria. Posibilidad legal de rechazar la homologación de un convenio colectivo o anular toda cláusula que pueda perjudicar los intereses económicos del país (el Gobierno ha informado de que se ha elaborado un proyecto de ley que prevé la derogación de las disposiciones del Código de Trabajo a este respecto).

Sudán. Posibilidad de que las autoridades sometan un conflicto colectivo al arbitraje obligatorio en servicios no esenciales (el Gobierno ha informado de que se ha constituido una comisión tripartita que tiene por objetivo revisar la legislación).

Swazilandia. Denegación del derecho de negociación colectiva a las federaciones; facultad de las autoridades administrativas de denegar la negociación por rama de industria; y posibilidad de que el empleador no reconozca a los fines de la negociación colectiva a un sindicato que no represente a más del 50 por ciento de los trabajadores.

República Unida de Tanzania. Facultad de los tribunales de rechazar el registro de un convenio cuando no se ajusta a la política económica del Gobierno.

Trinidad y Tabago. Denegación del derecho de negociación colectiva si el sindicato no representa al 50 por ciento de los trabajadores de la unidad de negociación; y sometimiento de los conflictos colectivos en el Banco Central a la decisión de un tribunal.

Turquía. Prohibición de la negociación colectiva a las confederaciones y a nivel de rama de actividad; sólo se admite un convenio colectivo a un nivel determinado; imposición de topes para varios tipos de indemnizaciones; doble criterio para la determinación de los sindicatos representativos a los efectos de la negociación colectiva; denegación del derecho de negociación colectiva a los funcionarios públicos que no trabajan en la administración del Estado; imposición del arbitraje en las zonas francas de exportación si fracasan las negociaciones.

Venezuela. Necesidad de que el sindicato que pretenda negociar una convención colectiva represente a la mayoría absoluta de los trabajadores de una empresa.

Yemen. Obligación de inscribir en el registro los contratos colectivos, quedando subordinada la inscripción a que no vayan en perjuicio de los intereses económicos del país.

16. SÍNTESIS DE PRINCIPIOS DE LA OIT SOBRE EL DERECHO DE NEGOCIACIÓN COLECTIVA

A modo de resumen de los capítulos anteriores, pueden sintetizarse de la manera siguiente las normas y principios sobre el derecho de negociación colectiva tal como surgen de los convenios, recomendaciones y otros instrumentos de la OIT en la materia y de los principios sentados por la Comisión de Expertos y el Comité de Libertad Sindical a partir de dichos instrumentos.

A. El derecho de negociación colectiva es un derecho fundamental aceptado por los miembros de la OIT al incorporarse a la Organización, que deben respetar, promover y hacer realidad, de buena fe (Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento).

B. La titularidad del derecho de negociación colectiva corresponde a los empleadores y sus organizaciones por una parte y a las organizaciones de trabajadores por otra (sindicatos de base, federaciones y confederaciones), sólo siendo posible en ausencia de tales organizaciones que representantes de los trabajadores interesados celebren negociaciones colectivas.

C. El reconocimiento del derecho de negociación colectiva tiene carácter general tanto en el sector privado como en el público y sólo puede excluirse de su ejercicio a las fuerzas armadas, a la policía y a los funcionarios públicos en la administración del Estado (Convenio núm. 98)¹.

D. La negociación colectiva tiene como objeto las condiciones de trabajo y empleo en sentido amplio y la regulación de las relaciones entre las partes.

¹ Sin embargo, cuando un Estado ratifica el Convenio sobre la negociación colectiva, 1981 (núm. 154), el derecho de negociación colectiva se aplica también en el ámbito de la administración pública, pudiéndose fijar modalidades particulares de aplicación (a diferencia de lo dispuesto en el Convenio núm. 154, el Convenio sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978 (núm. 151) otorga un nivel menor de protección internacional a la negociación colectiva en la medida que permite optar en el ámbito de la administración pública entre la negociación colectiva y otros métodos para determinar las condiciones de empleo).

E. Los acuerdos o convenios colectivos tienen carácter vinculante, deben poder fijar condiciones de trabajo más favorables que las establecidas por ley y no se debe dar preferencia a los contratos individuales respecto de los convenios colectivos, salvo en lo que respecta a las disposiciones del contrato individual que sean más favorables.

F. El ejercicio del derecho de negociación colectiva exige para ser efectivo que las organizaciones de trabajadores sean independientes y no estén colocadas «bajo el control de un empleador o de una organización de empleadores» y que el proceso de negociación colectiva se realice sin injerencia indebida de las autoridades.

G. Es admisible que el sindicato que represente a la mayoría o a un porcentaje elevado de trabajadores de una unidad de negociación goce de derechos preferenciales o exclusivos de negociación, pero cuando ningún sindicato reúna esas condiciones o no se le reconozcan tales derechos exclusivos, las organizaciones de trabajadores deberían cuando menos estar en condiciones de concluir un convenio o acuerdo colectivo en nombre de sus afiliados.

H. El principio de la buena fe en la negociación colectiva entraña reconocer a las organizaciones representativas, realizar esfuerzos para llegar a un acuerdo, desarrollar negociaciones verdaderas y constructivas, evitar retrasos injustificados en la negociación y respetar mutuamente los compromisos asumidos teniendo en cuenta los resultados de las negociaciones de buena fe.

I. Dado que el carácter voluntario de la negociación colectiva es un aspecto fundamental de los principios de la libertad sindical, la negociación colectiva no puede ser impuesta a las partes, y los mecanismos de auxilio a la negociación deben tener en principio carácter voluntario; asimismo, el nivel de las negociaciones no debe ser impuesto unilateralmente por la legislación o las autoridades, debiendo poder desarrollarse en cualquier nivel.

J. Son admisibles la conciliación y la mediación impuestas por la legislación en el marco del proceso de negociación colectiva si tienen plazos razonables. En cambio, el arbitraje obligatorio cuando las partes no llegan a un acuerdo es de manera general contrario al principio de la negociación colectiva voluntaria y sólo es admisible: 1) en los servicios esenciales en el sentido estricto del término (aquellos cuya interrupción podría poner en peligro la vida,

la seguridad o la salud de la persona en toda o parte de la población); 2) respecto de los funcionarios en la administración del Estado; 3) cuando tras negociaciones prolongadas e infructuosas es obvio que el bloqueo de las negociaciones no será superado sin una iniciativa de las autoridades, y 4) en caso de crisis nacional aguda. El arbitraje aceptado por ambas partes (voluntario) es legítimo siempre.

K. Son contrarias al principio de negociación colectiva voluntaria las intervenciones de las autoridades legislativas o administrativas que tienen por efecto anular o alterar el contenido de convenios colectivos libremente pactados, inclusive en lo que respecta a las cláusulas salariales. Estas intervenciones incluyen la suspensión o derogación por vía de decreto sin el acuerdo de las partes de convenciones colectivas; la interrupción de contratos ya negociados; la exigencia de que se negocien nuevamente convenios colectivos libremente pactados; la anulación de convenios colectivos, y la renegociación forzosa de convenios en vigor. Otro tipo de intervenciones, como la prolongación obligatoria de la validez de los convenios colectivos por vía legislativa, sólo son admisibles en casos de urgencia y por períodos breves.

L. Las limitaciones al contenido de negociaciones colectivas futuras, en particular en materia salarial, impuestas por las autoridades en razón de políticas de estabilización económica o de ajuste estructural requeridas por imperiosos motivos de interés económico, son admisibles en la medida en que tales limitaciones estén precedidas de consultas con las organizaciones de trabajadores y de empleadores y reúnan las siguientes condiciones: aplicarse como medida de excepción, limitarse a lo indispensable, no sobrepasar un período razonable e ir acompañadas de garantías destinadas a proteger de manera efectiva el nivel de vida de los trabajadores interesados, y especialmente de aquellos que puedan resultar más afectados.

17. CONCLUSIONES SOBRE EL GRADO DE APLICACIÓN DEL DERECHO DE NEGOCIACIÓN COLECTIVA

El análisis realizado en este artículo sobre el contenido de las observaciones de la Comisión de Expertos en 1998 y 1999, relativas a la aplicación del Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98) en diferentes países, permite constatar que el 67 por ciento de los 141 Estados que lo han ratificado lo aplican de manera satisfactoria. Sólo en 47 países la Comisión de Expertos ha comprobado la existencia de disposiciones que limitan la negociación colectiva en uno u otro aspecto (y no siempre de mucha gravedad) pero sin poner en tela de juicio la negociación colectiva en cuanto tal, lo cual muestra que se trata de un derecho reconocido de manera prácticamente universal. Los problemas constatados más frecuentemente en los comentarios de la Comisión de Expertos se refieren sobre todo al alcance del derecho de negociación colectiva, y en particular a su negación a los funcionarios que no trabajan en la administración del Estado, y a la exigencia de que las organizaciones sindicales representen a una proporción demasiado elevada de trabajadores para ser reconocidas o poder negociar colectivamente. Inmediatamente después aparece en un número significativo de países el sometimiento de la negociación colectiva a la política económica del gobierno. Por último, en proporción mucho menor, ciertos países excluyen algunas materias de la negociación colectiva, la someten al arbitraje obligatorio en ciertos casos, limitan la facultad de las partes para determinar el nivel de la negociación o prohíben la negociación colectiva a categorías concretas de trabajadores del sector privado o a las federaciones y confederaciones.

* * *

Deseamos terminar esta publicación rindiendo homenaje a Nicolas Valticos, máxima autoridad mundial en el derecho internacional del trabajo, maestro, colega y amigo, quien desde sus altas

responsabilidades en la Oficina Internacional del Trabajo ha dedicado una parte importante de su vida a promover las normas y principios sobre libertad sindical y negociación colectiva y ha contribuido con su gran sabiduría a su evolución, que hemos intentado describir en este artículo, merced a la valiosísima asistencia que ha prestado a las diversas instancias de la Organización, en su preocupación por que – citamos sus propias palabras hace exactamente veinte años – «los Estados individualmente y la comunidad internacional en su conjunto tomen cada vez más conciencia de su interés colectivo, no solamente en la paz entre los países, sino también en la justicia, en el bienestar y en la libertad de los hombres»¹.

¹ Véase Nicolas Valticos: «Porvenir de las normas internacionales del trabajo», *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 98, núm. 4, octubre-diciembre de 1979, pág. 463.

ANEXOS

DECLARACIÓN DE FILADELFIA

La Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, congregada en Filadelfia en su vigésima sexta reunión, adopta, el día diez de mayo de 1944, la presente Declaración de los fines y objetivos de la Organización Internacional del Trabajo y de los principios que debieran inspirar la política de sus Miembros.

I

La Conferencia reafirma los principios fundamentales sobre los cuales está basada la Organización y, en especial, los siguientes:

- a)* el trabajo no es una mercancía;
- b)* la libertad de expresión y de asociación es esencial para el progreso constante;
- c)* la pobreza, en cualquier lugar, constituye un peligro para la prosperidad de todos;
- d)* la lucha contra la necesidad debe proseguirse con incesante energía dentro de cada nación y mediante un esfuerzo internacional, continuo y concertado, en el cual los representantes de los trabajadores y de los empleadores, colaborando en un pie de igualdad con los representantes de los gobiernos, participen en discusiones libres y en decisiones de carácter democrático, a fin de promover el bienestar común.

II

La Conferencia, convencida de que la experiencia ha demostrado plenamente cuán verídica es la declaración contenida en la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, según la cual la paz permanente sólo puede basarse en la justicia social, afirma que:

- a)* todos los seres humanos, sin distinción de raza, credo o sexo, tienen derecho a perseguir su bienestar material y su desarrollo espiritual en condiciones de libertad y dignidad, de seguridad económica y en igualdad de oportunidades;
- b)* el logro de las condiciones que permitan llegar a este resultado debe constituir el propósito central de la política nacional e internacional;

- c)* cualquier política y medida de índole nacional e internacional, particularmente de carácter económico y financiero, deben juzgarse desde este punto de vista y aceptarse solamente cuando favorezcan, y no entorpezcan, el cumplimiento de este objetivo fundamental;
- d)* 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; y
- e)* al cumplir las tareas que se le confíen, la Organización Internacional del Trabajo, después de tener en cuenta todos los factores económicos y financieros pertinentes, puede incluir, en sus decisiones y recomendaciones, cualquier disposición que considere apropiada.

III

La Conferencia reconoce la obligación solemne de la Organización Internacional del Trabajo de fomentar, entre todas las naciones del mundo, programas que permitan:

- a)* lograr el pleno empleo y la elevación del nivel de vida;
- b)* emplear trabajadores en ocupaciones en que puedan tener la satisfacción de utilizar en la mejor forma posible sus habilidades y conocimientos y de contribuir al máximo al bienestar común;
- c)* conceder, como medio para lograr este fin y con garantías adecuadas para todos los interesados, oportunidades de formación profesional y medios para el traslado de trabajadores, incluidas las migraciones de mano de obra y de colonos;
- d)* adoptar, en materia de salarios y ganancias y de horas y otras condiciones de trabajo, medidas destinadas a garantizar a todos una justa distribución de los frutos del progreso y un salario mínimo vital para todos los que tengan empleo y necesiten esta clase de protección;
- e)* lograr 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;
- f)* extender las medidas de seguridad social para garantizar ingresos básicos a quienes los necesiten y prestar asistencia médica completa;
- g)* proteger adecuadamente la vida y la salud de los trabajadores en todas las ocupaciones;
- h)* proteger a la infancia y a la maternidad;
- i)* suministrar alimentos, vivienda y medios de recreo y cultura adecuados;
- j)* garantizar iguales oportunidades educativas y profesionales.

IV

La Conferencia, convencida de que la utilización más completa y amplia de los recursos productivos del mundo, necesaria para el cumplimiento de los objetivos enunciados en esta Declaración, puede obtenerse mediante una acción eficaz en el ámbito internacional y nacional, que incluya medidas para aumentar la producción y el consumo, evitar fluctuaciones económicas graves, realizar el progreso económico y social de las regiones menos desarrolladas, asegurar mayor estabilidad de los precios mundiales de materias primas y productos alimenticios básicos y fomentar un comercio internacional de considerable y constante volumen, ofrece la entera colaboración de la Organización Internacional del Trabajo a todos los organismos internacionales a los que pudiere confiarse parte de la responsabilidad en esta gran tarea, así como en el mejoramiento de la salud, de la educación y del bienestar de todos los pueblos.

V

La Conferencia afirma que los principios enunciados en esta Declaración son plenamente aplicables a todos los pueblos, y que si bien en las modalidades de su aplicación hay que tener debidamente en cuenta el grado de desarrollo social y económico de cada pueblo, su aplicación progresiva a los pueblos que todavía son dependientes y a los que ya han llegado a gobernarse por sí mismos interesa a todo el mundo civilizado.

DECLARACION DE LA OIT RELATIVA A LOS PRINCIPIOS Y DERECHOS FUNDAMENTALES EN EL TRABAJO

Considerando que la creación de la OIT procedía de la convicción de que la justicia social es esencial para garantizar una paz universal y permanente;

Considerando que el crecimiento económico es esencial, pero no suficiente, para asegurar la equidad, el progreso social y la erradicación de la pobreza, lo que confirma la necesidad de que la OIT promueva políticas sociales sólidas, la justicia e instituciones democráticas;

Considerando que, por lo tanto, la OIT debe hoy más que nunca movilizar el conjunto de sus medios de acción normativa, de cooperación técnica y de investigación en todos los ámbitos de su competencia, y en particular en los del empleo, la formación profesional y las condiciones de trabajo, a fin de que en el marco de una estrategia global de desarrollo económico y social, las políticas económicas y sociales se refuercen mutuamente con miras a la creación de un desarrollo sostenible de base amplia;

Considerando que la OIT debería prestar especial atención a los problemas de personas con necesidades sociales especiales, en particular los desempleados y los trabajadores migrantes, movilizar y alentar los esfuerzos nacionales, regionales e internacionales encaminados a la solución de sus problemas, y promover políticas eficaces destinadas a la creación de empleo;

Considerando que, con el objeto de mantener el vínculo entre progreso social y crecimiento económico, la garantía de los principios y derechos fundamentales en el trabajo reviste una importancia y un significado especiales al asegurar a los propios interesados la posibilidad de reivindicar libremente y en igualdad de oportunidades una participación justa en las riquezas a cuya creación han contribuido, así como la de desarrollar plenamente su potencial humano;

Considerando que la OIT es la organización internacional con mandato constitucional y el órgano competente para establecer Normas Internacionales del Trabajo y ocuparse de ellas, y que goza de apoyo y reconocimiento universales en la promoción de los derechos fundamentales en el trabajo como expresión de sus principios constitucionales;

Considerando que en una situación de creciente interdependencia económica urge reafirmar la permanencia de los principios y derechos fundamentales inscritos en la Constitución de la Organización, así como promover su aplicación universal;

La Conferencia Internacional del Trabajo,

1. Recuerda:

- a) que al incorporarse libremente a la OIT, todos los Miembros han aceptado los principios y derechos enunciados en su Constitución y en la Declaración de Filadelfia, y se han comprometido a esforzarse por lograr los objetivos generales de la Organización en toda la medida de sus posibilidades y atendiendo a sus condiciones específicas;
- b) que esos principios y derechos han sido expresados y desarrollados en forma de derechos y obligaciones específicos en convenios que han sido reconocidos como fundamentales dentro y fuera de la Organización.

2. Declara que todos los Miembros, aun cuando no hayan ratificado los convenios aludidos, tienen un 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, es decir:
 - a) la libertad de asociación y la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva;
 - b) la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio;
 - c) la abolición efectiva del trabajo infantil; y
 - d) la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación.
3. Reconoce la obligación de la Organización de ayudar a sus Miembros, en respuesta a las necesidades que hayan establecido y expresado, a alcanzar esos objetivos haciendo pleno uso de sus recursos constitucionales, de funcionamiento y presupuestarios, incluida la movilización de recursos y apoyo externos, así como alentando a otras organizaciones internacionales con las que la OIT ha establecido relaciones, de conformidad con el artículo 12 de su Constitución, a respaldar esos esfuerzos:
 - a) ofreciendo cooperación técnica y servicios de asesoramiento destinados a promover la ratificación y aplicación de los convenios fundamentales;
 - b) asistiendo a los Miembros que todavía no están en condiciones de ratificar todos o algunos de esos convenios en sus esfuerzos por respetar, promover y hacer realidad los principios relativos a los derechos fundamentales que son objeto de esos convenios; y
 - c) ayudando a los Miembros en sus esfuerzos por crear un entorno favorable de desarrollo económico y social.
4. Decide que, para hacer plenamente efectiva la presente Declaración, se pondrá en marcha un seguimiento promocional, que sea creíble y eficaz, con arreglo a las modalidades que se establecen en el anexo que se considerará parte integrante de la Declaración.
5. Subraya que las normas del trabajo no deberían utilizarse con fines comerciales proteccionistas y que nada en la presente Declaración y su seguimiento podrá invocarse ni utilizarse de otro modo con dichos fines; además, no debería en modo alguno ponerse en cuestión la ventaja comparativa de cualquier país sobre la base de la presente Declaración y su seguimiento.

CONVENIO NUM. 98

Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva

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 8 de junio de 1949 en su trigésima segunda reunión;

Después de haber decidido adoptar diversas proposiciones relativas a la aplicación de los principios del derecho de sindicación y de 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 primero de julio de mil novecientos cuarenta y nueve, el siguiente Convenio, que podrá ser citado como el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949:

Artículo 1

1. Los trabajadores deberán gozar de adecuada protección contra todo acto de discriminación tendiente a menoscabar la libertad sindical en relación con su empleo.

2. Dicha protección deberá ejercerse especialmente contra todo acto que tenga por objeto:

- a) sujetar el empleo de un trabajador a la condición de que no se afilie a un sindicato o a la de dejar de ser miembro de un sindicato;
- b) despedir a un trabajador o perjudicarlo en cualquier otra forma a causa de su afiliación sindical o de su participación en actividades sindicales fuera de las horas de trabajo o, con el consentimiento del empleador, durante las horas de trabajo.

Artículo 2

1. Las organizaciones de trabajadores y de empleadores deberán gozar de adecuada protección contra todo acto de injerencia de unas respecto de las otras, ya se realice directamente o por medio de sus agentes o miembros, en su constitución, funcionamiento o administración.

2. Se consideran actos de injerencia, en el sentido del presente artículo, principalmente, las medidas que tiendan a fomentar la constitución de organizaciones de trabajadores dominadas por un empleador o una organización de empleadores, o a sostener económicamente, o en otra forma, organizaciones de trabajadores, con objeto de colocar estas organizaciones bajo el control de un empleador o de una organización de empleadores.

Artículo 3

Deberán crearse organismos adecuados a las condiciones nacionales, cuando ello sea necesario, para garantizar el respeto al derecho de sindicación definido en los artículos precedentes.

Artículo 4

Deberán adoptarse medidas adecuadas a las condiciones nacionales, cuando ello sea necesario, para estimular y fomentar entre los empleadores y las organizaciones de empleadores, por una parte, y las organizaciones de trabajadores, por otra, el pleno desarrollo y uso de procedimientos de negociación voluntaria, con objeto de reglamentar, por medio de contratos colectivos, las condiciones de empleo.

Artículo 5

1. La legislación nacional deberá determinar el alcance de las garantías previstas en el presente Convenio en lo que se refiere a su aplicación a las fuerzas armadas y a la policía.

2. De acuerdo con los principios establecidos en el párrafo 8 del artículo 19 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, la ratificación de este Convenio por un Miembro no podrá considerarse que menoscaba en modo alguno las leyes, sentencias, costumbres o acuerdos ya existentes, que concedan a los miembros de las fuerzas armadas y de la policía las garantías prescritas en este Convenio.

Artículo 6

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.

Artículo 7

Las ratificaciones formales del presente Convenio serán comunicadas, para su registro, al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo.

Artículo 8

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 9

1. Las declaraciones comunicadas al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo, de acuerdo con el párrafo 2 del artículo 35 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, deberán indicar:

- a)* los territorios respecto de los cuales el Miembro interesado se obliga a que las disposiciones del Convenio sean aplicadas sin modificaciones;
- b)* los territorios respecto de los cuales se obliga a que las disposiciones del Convenio sean aplicadas con modificaciones, junto con los detalles de dichas modificaciones;
- c)* los territorios respecto de los cuales es inaplicable el Convenio y los motivos por los cuales es inaplicable;
- d)* los territorios respecto de los cuales reserva su decisión en espera de un examen más detenido de su situación.

2. Las obligaciones a que se refieren los apartados *a)* y *b)* del párrafo 1 de este artículo se considerarán parte integrante de la ratificación y producirán sus mismos efectos.

3. Todo Miembro podrá renunciar, total o parcialmente, por medio de una nueva declaración, a cualquier reserva formulada en su primera declaración en virtud de los apartados *b)*, *c)* o *d)* del párrafo 1 de este artículo.

4. Durante los períodos en que este Convenio pueda ser denunciado de conformidad con las disposiciones del artículo 11, todo Miembro podrá comunicar al Director General una declaración por la que modifique, en cualquier otro respecto, los términos de cualquier declaración anterior y en la que indique la situación en territorios determinados.

Artículo 10

1. Las declaraciones comunicadas al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo, de conformidad con los párrafos 4 y 5 del artículo 35 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, deberán indicar si las disposiciones del Convenio serán aplicadas en el territorio interesado con modificaciones o sin ellas; cuando la declaración indique que las disposiciones del Convenio serán aplicadas con modificaciones, deberá especificar en qué consisten dichas modificaciones.

2. El Miembro, los Miembros o la autoridad internacional interesados podrán renunciar, total o parcialmente, por medio de una declaración ulterior, al derecho a invocar una modificación indicada en cualquier otra declaración anterior.

3. Durante los períodos en que este Convenio puede ser denunciado de conformidad con las disposiciones del artículo 11, el Miembro, los Miembros o la autoridad internacional interesados podrán comunicar al Director General una declaración por la que modifiquen, en cualquier otro respecto, los términos de cualquier declaración anterior y en la que indiquen la situación en lo que se refiere a la aplicación del Convenio.

CONVENIO NUM. 151

Convenio sobre las relaciones de trabajo en la administración pública

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.

RECOMENDACION NUM. 159

Recomendación sobre las relaciones de trabajo en la administración pública

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 NUM. 154

Convenio sobre la negociación colectiva

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. METODOS 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.

RECOMENDACION NUM. 163

Recomendación sobre la negociación colectiva

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;

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.

RECOMENDACION NUM. 91

Recomendación sobre los contratos colectivos

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 6 de junio de 1951 en su trigésima cuarta reunión ;

Después de haber decidido adoptar diversas proposiciones relativas a los contratos colectivos, cuestión que está comprendida en el quinto punto del orden del día de la reunión, y

Después de haber decidido que dichas proposiciones revistan la forma de una recomendación, cuya aplicación quedaría garantizada por las partes interesadas o por las autoridades públicas, según el método que sea más apropiado a las condiciones nacionales,

adopta, con fecha veintinueve de junio de mil novecientos cincuenta y uno, la siguiente Recomendación, que podrá ser citada como la Recomendación sobre los contratos colectivos, 1951 :

I. PROCEDIMIENTO DE LAS NEGOCIACIONES COLECTIVAS

1. 1) Se deberían establecer sistemas adaptados a las condiciones propias de cada país, por vía contractual o legislativa, según el método que sea apropiado a las condiciones nacionales, para la negociación, concertación, revisión y renovación de contratos colectivos, o para asistir a las partes en la negociación, concertación, revisión y renovación de contratos colectivos.

2) Los acuerdos entre las partes o la legislación nacional, según el método que sea apropiado a las condiciones nacionales, deberían determinar la organización, el funcionamiento y el alcance de tales sistemas.

II. DEFINICIÓN DE LOS CONTRATOS COLECTIVOS

2. 1) A los efectos de la presente Recomendación, 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 una 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.

2) Ninguno de los términos de la presente definición debería interpretarse de suerte que implique el reconocimiento de una organización de trabajadores creada, dominada o sostenida económicamente por empleadores o sus representantes.

III. EFECTOS DE LOS CONTRATOS COLECTIVOS

3. 1) Todo contrato colectivo debería obligar a sus firmantes, así como a las personas en cuyo nombre se celebre el contrato. Los empleadores y los trabajadores obligados por un contrato colectivo no deberían poder estipular en los contratos de trabajo disposiciones contrarias a las del contrato colectivo.

2) Las disposiciones en tales contratos de trabajo contrarias al contrato colectivo deberían ser consideradas como nulas y substituirse de oficio por las disposiciones correspondientes del contrato colectivo.

3) Las disposiciones de los contratos de trabajo que sean más favorables para los trabajadores que aquellas previstas por el contrato colectivo no deberían considerarse contrarias al contrato colectivo.

4) Si la aplicación efectiva de las disposiciones de los contratos colectivos estuviese garantizada por las partes en dichos contratos, las disposiciones previstas en los apartados precedentes no deberían interpretarse en el sentido de requerir medidas legislativas.

4. Las disposiciones de un contrato colectivo deberían aplicarse a todos los trabajadores de las categorías interesadas que estén empleados en las empresas comprendidas por el contrato colectivo, a menos que el contrato colectivo previera expresamente lo contrario.

IV. EXTENSIÓN DE LOS CONTRATOS COLECTIVOS

5. 1) Cuando ello fuere pertinente – y habida cuenta a este respecto del sistema de contratos colectivos en vigor –, se deberían adoptar las medidas que determine la legislación nacional y que se adapten a las circunstancias propias de cada país, para extender la aplicación de todas o ciertas disposiciones de un contrato colectivo a todos los empleadores y trabajadores comprendidos en el campo de aplicación profesional y territorial del contrato.

2) La legislación nacional podrá supeditar la extensión de un contrato colectivo, entre otras, a las condiciones siguientes:

- a) el contrato colectivo debería comprender desde un principio un número de empleadores y de trabajadores interesados que, según la opinión de la autoridad competente, sea suficientemente representativo;
- b) la solicitud de extensión del contrato colectivo debería, por regla general, formularse por una o varias organizaciones de trabajadores o de empleadores que sean parte en el contrato colectivo;

- c)* debería darse una oportunidad a los empleadores y a los trabajadores a quienes vaya a aplicarse el contrato colectivo para que presenten previamente sus observaciones.

V. INTERPRETACIÓN DE LOS CONTRATOS COLECTIVOS

6. Las diferencias que resulten de la interpretación de un contrato colectivo deberían someterse a un procedimiento de solución adecuado, establecido por acuerdo entre las partes o por vía legislativa, según el método que sea más apropiado a las condiciones nacionales.

VI. CONTROL DE LA APLICACIÓN DE LOS CONTRATOS COLECTIVOS

7. El control de la aplicación de los contratos colectivos debería estar garantizado por las organizaciones de empleadores y de trabajadores que sean parte en los contratos colectivos, por los organismos de control existentes, o por organismos constituidos a estos efectos.

VII. MEDIDAS DIVERSAS

8. La legislación nacional podrá, en particular, establecer medidas para:
- a)* obligar a los empleadores vinculados por contratos colectivos a adoptar medidas adecuadas con objeto de poner en conocimiento de los trabajadores interesados el texto de los contratos colectivos aplicables a sus empresas;
 - b)* registrar o depositar los contratos colectivos y cuantas modificaciones fueren introducidas subsiguientemente;
 - c)* fijar un período mínimo durante el cual los contratos colectivos que no contengan disposiciones en contrario deberán considerarse vigentes, a menos que antes de su vencimiento hayan sido modificados o anulados por las partes.

RECOMENDACION NUM. 92

Recomendación sobre la conciliación y el arbitraje voluntarios

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 6 de junio de 1951 en su trigésima cuarta reunión;

Después de haber decidido adoptar diversas proposiciones relativas a la conciliación y al arbitraje voluntarios, cuestión que está comprendida en el quinto punto del orden del día de la reunión, y

Después de haber decidido que dichas proposiciones revistan la forma de una recomendación, cuya aplicación quedaría garantizada por las partes interesadas o por las autoridades públicas, según el método que sea más apropiado a las condiciones nacionales,

adopta, con fecha veintinueve de junio de mil novecientos cincuenta y uno, la siguiente Recomendación, que podrá ser citada como la Recomendación sobre la conciliación y el arbitraje voluntarios, 1951:

I. CONCILIACIÓN VOLUNTARIA

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 lockouts 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.

II. ARBITRAJE VOLUNTARIO

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 lockouts mientras dure el procedimiento de arbitraje y para que acepten el laudo arbitral.

III. DISPOSICIÓN GENERAL

7. Ninguna de las disposiciones de esta Recomendación podrá interpretarse en modo alguno en menoscabo del derecho de huelga.