

Comisión de Aplicación de Normas

Fecha: 17 de mayo de 2024

Los Gobiernos que figuran en la lista de casos individuales tienen la oportunidad, si así lo desean, de proporcionar información por escrito a la Comisión.

► Información sobre la aplicación de los convenios ratificados proporcionada por los Gobiernos que figuran en la lista de casos individuales

Japón (ratificación: 1965)

Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87)

El Gobierno ha facilitado la siguiente información por escrito.

i) **Derecho de sindicación del personal de extinción de incendios**

Del 18 de enero de 2019 al 26 de junio de 2023, el Ministerio de Asuntos Internos y Comunicaciones (MIC) celebró consultas periódicas con los representantes de los trabajadores, en respuesta al resumen del Presidente.

La 11.ª consulta, celebrada el 26 de junio de 2023, consistió en una consulta sustantiva sobre el sistema de ambulancias durante la pandemia de COVID-19. En esta consulta, el MIC explicó que el número de bomberos, incluidos los miembros del equipo de ambulancia y los vehículos de ambulancia, se había incrementado constantemente en los últimos años, incluso durante la pandemia de COVID-19 y que el Gobierno ha tomado medidas financieras para reforzar ambos, y que la Agencia de Gestión de Lucha contra Incendios y otras Catástrofes (FDMA) introdujo métodos eficaces en la sede del personal de extinción de incendios con el fin de reducir la carga de los miembros del equipo de ambulancia. La FDMA adopta regularmente medidas para digitalizar, agilizar y facilitar los servicios de ambulancia mediante el uso de la tarjeta de número individual, así como para promover el uso oportuno y adecuado de las ambulancias. Los representantes de los trabajadores declararon que, en coordinación con el MIC, proseguirían con los intercambios sobre los problemas que afectan a los bomberos.

El 1.º de enero de 2024, se produjo un terremoto de gran magnitud (el terremoto de la península de Noto de 2024) en la prefectura de Ishikawa, y un total de 4 919 unidades de 211 cuarteles generales de 21 prefecturas convergieron en la zona del desastre, siguiendo las instrucciones del Comisionado de la FDMA, salvaron vidas y transportaron a las víctimas, en cooperación con el Cuerpo de Policía y las Fuerzas de Autodefensa. En el Japón, un país

propenso a las catástrofes en el que se producen con frecuencia terremotos de gran magnitud y otras catástrofes, se requiere un mando unificado y acciones integradas con las organizaciones implicadas para garantizar una respuesta rápida y eficaz en caso de catástrofe.

Con respecto al sistema del Comité de Personal de Defensa e Incendios (FDPC), el MIC ha realizado una encuesta que refleja la opinión de los empleados para conocer el estado de funcionamiento del FDPC, y ha encontrado mejoras en muchos puntos. Para seguir mejorando, el MIC notificó a los cuarteles generales de los cuerpos de bomberos de todo el país los elementos que deben tenerse en cuenta sobre el funcionamiento del FDPC.

ii) **Derecho de sindicación del personal penitenciario**

1) Como se ha señalado en las memorias anteriores, un funcionario de prisiones tiene el deber de encarcelar a las personas que hayan sido condenadas a penas de prisión, a los acusados, a los sospechosos y a los condenados a muerte en instituciones penales. Además, un funcionario de prisiones, al estar facultado para investigar delitos cometidos en instituciones penitenciarias y detener a reclusos, controla la labor de la policía judicial en las instituciones penitenciarias; y, además, la ley le permite llevar y utilizar un arma, al igual que los funcionarios de policía. En vista del propósito del artículo 9 del Convenio, por lo tanto, se considera que los funcionarios de prisiones están incluidos en «la policía» tal y como se menciona en el citado artículo. En cuanto a la opinión del Gobierno arriba mencionada, el Gobierno admite que así lo reconoce el Comité de Libertad Sindical de la OIT en su 12.º informe y también en su 54.º informe.

En los casos en que se produzca cualquier emergencia en una institución penal, la institución está obligada a controlar la situación de forma rápida y adecuada por la fuerza, si es necesario, de acuerdo con la dirección y supervisión del funcionario de prisiones con el rango más alto entre todo el personal del establecimiento. El personal de las instituciones penitenciarias en el Japón trabaja conjuntamente para responder a una situación de emergencia de este tipo. No es apropiado conceder al personal de las instituciones penales el derecho a organizarse, porque plantea un problema para el adecuado desempeño de las funciones antes mencionadas y el correcto mantenimiento de la disciplina y el orden en las instituciones penales.

2) Sobre la base de las opiniones expuestas más arriba en el párrafo 1), el personal de las instituciones penitenciarias no tiene derecho a la sindicación. Sin embargo, sobre la base de las observaciones del informe de la Comisión de Expertos de 2018, el Gobierno creó nuevas oportunidades y amplió las existentes para que el personal de las instituciones penitenciarias exprese sus propias opiniones sobre su entorno de trabajo. En concreto, como se indica en la memoria presentada por el Gobierno en 2023, el Gobierno ha estado organizando continuamente reuniones para el intercambio de opiniones entre los ejecutivos de cada sede penitenciaria regional y los miembros del personal en general y celebrando conferencias anuales de instituciones penitenciarias para mujeres presas, con el fin de resolver sus particulares dificultades.

Además, desde junio de 2003, se han introducido «servicios de consulta para el personal», que aceptan consultas/quejas anónimas en la Oficina Penitenciaria, las sedes penitenciarias regionales y la Institución de Formación para el Personal Penitenciario. En mayo de 2023, además de mejorar aún más el entorno de trabajo y promover el equilibrio entre la vida profesional y la vida privada de los miembros del personal, el Gobierno informó ampliamente a estos últimos no sólo sobre los servicios de consulta dentro de las organizaciones penitenciarias, sino también sobre los diversos servicios prestados por organizaciones

externas, como la Autoridad Nacional del Personal (NPA), mediante el establecimiento de un «periodo de consulta reforzada», destinado a entablar consultas con el personal y aceptar ampliamente sus sugerencias. Desde el 1.º de abril de 2024, el Gobierno ha estado asignando asesores de salud mental a todas las instituciones penitenciarias con el fin de mejorar las medidas de salud mental orientadas al personal penitenciario que trabaja en entornos singulares que implican estrés, y para garantizar su seguridad psicológica en el lugar de trabajo. Como se indica más arriba en el párrafo 1), el personal de las instituciones penitenciarias no tiene derecho a organizarse. Sin embargo, el Gobierno está tratando de mejorar su entorno de trabajo a través de diversas medidas, incluidas las que no se han mencionado anteriormente.

iii) Funcionarios públicos

Los derechos laborales básicos de los funcionarios públicos del Japón están, en cierta medida, restringidos debido al hecho de que los funcionarios «están al servicio de todos los ciudadanos» y al carácter público de las funciones que deben desempeñar con el fin de garantizar los intereses comunes de todos los ciudadanos. En cambio, se benefician del sistema de recomendaciones de la NPA y otras medidas compensatorias. El Gobierno, adoptando una postura básica de respeto al sistema de recomendaciones de la NPA, elabora proyectos de ley, que se deliberan en la Dieta, y revisa después las remuneraciones. Estas medidas compensatorias han garantizado que las condiciones de trabajo de los funcionarios públicos nacionales sean adecuadas. El Tribunal Supremo del Japón resolvió que las garantías ofrecidas por el sistema de recomendaciones de la NPA y otras medidas relacionadas se han establecido como sistema y se han otorgado como compensación por ciertas restricciones de sus derechos laborales básicos (sentencia dictada por el Pleno del Tribunal Supremo el 25 de abril de 1973).

Para aplicar adecuadamente estas funciones compensatorias, cuando se formule la recomendación de adecuar la remuneración y otras condiciones de trabajo de los empleados de la función pública nacional a las condiciones generales de la sociedad, la NPA examina estas condiciones generales y realiza encuestas sobre las condiciones de trabajo, y en particular acerca de la remuneración en el sector privado. La NPA ha creado el puesto de director general adjunto para asuntos de las organizaciones de empleados y de consejero para escuchar las opiniones de las organizaciones de empleados. Al elaborar recomendaciones sobre las condiciones de trabajo de los funcionarios dirigidas a la Dieta y el Gabinete, y promulgar, revisar o abolir normas, la NPA presta atención a las opiniones o peticiones de las organizaciones de empleados, con las que se reúne, y las refleja en sus recomendaciones en la medida de lo posible.

La NPA escuchó a las organizaciones de empleados e intercambió opiniones con ellas en 186 reuniones oficiales celebradas en 2023 (de enero a agosto se celebraron 100 reuniones previas a la elaboración de recomendaciones e informes).

El Gobierno, adoptando la postura básica de respetar el sistema de recomendaciones de la NPA, examina las decisiones relativas a la remuneración de los empleados de la función pública nacional desde el punto de vista de la administración nacional en general, y ha presentado a la Dieta el proyecto de enmienda de la Ley de Remuneración de Funcionarios en Servicio Regular relativo a la revisión de las remuneraciones. De este modo, las leyes se revisan con rapidez.

Como también se tuvo en cuenta en las conclusiones de la Comisión de la Conferencia en 2018, hay varias cuestiones relacionadas con las medidas para el sistema autónomo de

relaciones entre trabajadores y empleadores, entre ellas que «los costes de negociación aumentarán, lo que puede llevar a cierta confusión» y que «las negociaciones entre trabajadores y empleadores prolongadas pueden afectar a la ejecución de las operaciones».

Además, como se indicó en memorias anteriores del Gobierno, la Ley de Enmienda de la Ley sobre la Administración Pública Nacional, promulgada en abril de 2014, se formuló sobre la premisa de la situación actual, en la que se restringe parte de los derechos laborales básicos de los empleados de la función pública nacional, y no se prevén medidas para un sistema autónomo de relaciones entre trabajadores y empleadores.

La razón de lo anterior radica en que, a la luz del hecho de que los cuatro proyectos de ley relacionados con la reforma de la función pública, en los que se preveía el establecimiento de un sistema autónomo de relaciones entre trabajadores y empleadores, recibieron diversas opiniones del público y posteriormente se descartaron, y habida cuenta de los cambios en la situación y el entorno desde entonces, hay una amplia gama de cuestiones que el público aún no ha comprendido. Esta situación no ha cambiado. Así, el Gobierno considera que las medidas para que haya un sistema autónomo de relaciones entre trabajadores y empleadores son una cuestión que debe examinarse detenidamente sin dejar de intercambiar opiniones con las organizaciones de empleados del Japón.

El Gobierno ha intercambiado anualmente puntos de vista con organizaciones de empleados concretas a diversos niveles, desde ministros a funcionarios responsables, sobre diversos aspectos, incluido el sistema autónomo de relaciones entre trabajadores y empleadores, en función de la situación en cada momento del año, incluida la primavera y después de la publicación de las recomendaciones de la NPA. Los temas que se tratan son: la remuneración, los trabajadores a tiempo parcial, la conciliación de la vida laboral y familiar, y cuestiones relacionadas con el sistema autónomo de relaciones laborales, por ejemplo en primavera, y la tramitación de las recomendaciones de la NPA tras su publicación. Asimismo, a partir de las peticiones de las organizaciones de empleados, se intercambian opiniones sobre medidas concretas, entre ellas la mejora del trato a los funcionarios a tiempo parcial, por ejemplo, «eliminando las lagunas en cuanto a las condiciones de trabajo, incluidas la remuneración, las prestaciones y las licencias», «prohibiendo la llamada ‘terminación de la relación de trabajo’» e «introduciendo un sistema de conversión del empleo permanente similar al del sector privado», así como la mejora del trato a las funcionarias públicas nacionales, entre otras medidas, mediante «el refuerzo de la contratación y los ascensos» y «la prevención de diversos tipos de acoso».

Asimismo, en cuanto a los derechos laborales básicos de los empleados de la función pública local, basándose en el examen de la reforma de la función pública nacional que se expone en la memoria del Gobierno en respuesta a las conclusiones de la Comisión de la Conferencia sobre la aplicación del Convenio, el Gobierno llevará a cabo exámenes minuciosos en relación con las medidas dirigidas a la función pública local y escuchará las opiniones de las organizaciones en cuestión.