

Comisión de Aplicación de Normas

Fecha: 28 de mayo de 2026

Los Gobiernos que figuran en la lista de casos individuales tienen la posibilidad, 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

Federación de Rusia (ratificación: 1956)

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

El Gobierno ha comunicado la siguiente información por escrito.

Alegatos de la Federación Internacional de los Trabajadores del Transporte

De conformidad con el artículo 3.1 de la Ley Federal núm. 272-FZ, de 28 de diciembre de 2012, sobre las medidas coercitivas contra las personas implicadas en vulneraciones de los derechos humanos y las libertades fundamentales, así como de los derechos y las libertades de los ciudadanos de la Federación de Rusia, las actividades de una organización no gubernamental extranjera o internacional que supongan una amenaza para los fundamentos del orden constitucional de la Federación de Rusia, la capacidad de defensa del país o la seguridad del Estado, podrán considerarse indeseables en la Federación de Rusia.

Las actividades de una organización no gubernamental extranjera o internacional también podrán considerarse indeseables en la Federación de Rusia si dicha organización presta servicios de intermediación en transacciones relacionadas con fondos u otros bienes pertenecientes a una organización no gubernamental extranjera o internacional cuyas actividades hayan sido consideradas indeseables en la Federación de Rusia por considerarse que se realizan para socavar los fundamentos del orden constitucional de la Federación de Rusia, la capacidad de defensa del país o la seguridad del Estado.

La decisión de considerar indeseables las actividades que una organización extranjera o internacional lleva a cabo en la Federación de Rusia la adoptan el Fiscal General o sus adjuntos, previa consulta con el Ministerio de Asuntos Exteriores.

La decisión de considerar indeseables las actividades que una organización extranjera o internacional realiza en la Federación de Rusia puede ser revocada por el Fiscal General o sus adjuntos, previa consulta con el Ministerio de Asuntos Exteriores.

Tras la adopción de una decisión en la que se considera que una organización resulta indeseable en la Federación de Rusia o se revoca dicha consideración, la Fiscalía General informa de ello al Ministerio de Justicia. Una vez recibida esta notificación, el Ministerio de Justicia incluye a la organización extranjera o internacional en la lista de organizaciones extranjeras e internacionales cuyas actividades se han considerado indeseables en la Federación de Rusia (en lo sucesivo, la «Lista de organizaciones indeseables»), o bien la retira de dicha lista.

Según la Fiscalía General de la Federación de Rusia, desde 2022 la Federación Internacional de Trabajadores del Transporte (ITF) se ha dedicado a promover la prohibición de la entrada de buques registrados en la Federación de Rusia, fletados por empresas rusas o que enarboleden pabellón ruso en las rutas marítimas del mayor número posible de países (siguiendo el ejemplo del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte).

Por iniciativa de la Sección de Estibadores (que forma parte de la estructura de la ITF), los sindicatos afiliados a la ITF en puertos extranjeros interrumpieron la descarga de buques rusos, vulnerando así los derechos de los marinos rusos, algunos de los cuales son miembros de la ITF. Con el pretexto de la solidaridad con los trabajadores del transporte ucranianos, la ITF está llevando a cabo una campaña para recoger donaciones destinadas a Ucrania. Desde el inicio de la operación militar especial y hasta la designación de la ITF como organización indeseable, se han transferido más de 500 000 dólares de los Estados Unidos a diversas entidades controladas por Kiev. A través de los medios de comunicación, la ITF difunde sistemáticamente contenidos politizados, fomentando una imagen negativa de la Federación de Rusia en el extranjero.

Por lo tanto, con sus actividades, la ITF supone una amenaza para el orden constitucional de la Federación de Rusia.

Mediante resolución del primer Fiscal General Adjunto, de 1 de septiembre de 2023, las actividades de la organización no gubernamental internacional «Federación Internacional de Trabajadores del Transporte», fueron declaradas indeseables en la Federación de Rusia en consulta con el Ministerio de Asuntos Exteriores de Rusia. El 18 de septiembre de 2023, mediante la Orden núm. 1262-p del Ministerio de Justicia, la ITF fue incluida en la Lista de organizaciones indeseables.

Cabe señalar que la ITF no recurrió la citada resolución de la Fiscalía General de la forma prevista. También cabe destacar que, en los últimos dos años, la ITF no ha prestado asistencia efectiva en ninguna de las situaciones que han afectado a marinos rusos. Estas situaciones incluyen una amplia gama de vulneraciones de los derechos de los marinos rusos, entre las que figuran: detenciones ilegales de marinos, retención de buques, la imposibilidad de recibir combustible y alimentos, el impago de salarios, la negativa a llevar a cabo operaciones de rescate y a evacuar a los marinos de buques rusos en peligro, etc.

Por lo tanto, se están infringiendo normas internacionales fundamentales en lo que respecta a la gente de mar rusa, incluidas las disposiciones del Convenio internacional para la seguridad de la vida humana en el mar, 1974 (SOLAS).

El Gobierno trata con respeto al movimiento sindical internacional. Esto incluye el respeto del derecho de los sindicatos a cooperar con los sindicatos de otros países, a afiliarse a federaciones de sindicatos internacionales y a otras asociaciones y organizaciones, y a celebrar

contratos y acuerdos con ellos, tal y como se establece en el artículo 2, apartado 5, de la Ley Federal núm. 10-FZ sobre los sindicatos, sus derechos y las garantías para la realización de sus actividades, de 12 de enero de 1996.

Además, el Gobierno considera sumamente inapropiado interpretar las medidas destinadas a garantizar la seguridad económica y estatal de la Federación de Rusia como una vulneración de las normas internacionales relativas a las actividades de los sindicatos.

Libertad de expresión. Agentes extranjeros

De conformidad con el artículo 29 del capítulo 2, «Derechos y libertades humanos y civiles», de la Constitución de la Federación de Rusia:

- 1) Se garantizará a todas las personas la libertad de opinión y de expresión.
- 2) No se permitirá la propaganda o la incitación al odio y a la discordia por motivos sociales, raciales, nacionales o religiosos. Se prohibirá la propaganda sobre la supremacía social, racial, nacional, religiosa o lingüística.
- 3) Nadie podrá ser obligado a expresar sus opiniones y convicciones ni a renegar de ellas.
- 4) Toda persona tendrá derecho a buscar, recibir, transmitir, producir y distribuir información libremente y por cualquier medio legal. La lista de informaciones que se consideran secretos de Estado se establecerá mediante una ley federal.
- 5) Se garantizará la libertad de comunicación de masas. Se prohibirá la censura.

Los derechos fundamentales de los sindicatos se establecen en el capítulo II de la Ley Federal núm. 10-FZ sobre los sindicatos, sus derechos y las garantías para la realización de sus actividades.

Las relaciones jurídicas en lo que respecta al concepto de «agente extranjero» y las actividades de los agentes extranjeros se rigen por la Ley Federal de control de las actividades de las personas bajo influencia extranjera, núm. 255-FZ de 14 de julio de 2022, (en adelante denominada Ley núm. 255-FZ); estas relaciones jurídicas estaban reguladas anteriormente por la mencionada Ley Federal núm. 272-FZ sobre las medidas coercitivas contra las personas implicadas en vulneraciones de los derechos humanos y las libertades fundamentales, así como de los derechos y las libertades de los ciudadanos de la Federación de Rusia.

La Ley Federal núm. 255-FZ establece dos criterios para la designación como agente extranjero:

- recibir apoyo del extranjero o estar bajo influencia extranjera de otras formas;
- participar en actividades políticas, recabar deliberadamente información sobre las actividades militares y técnico-militares de la Federación de Rusia, y difundir mensajes y materiales destinados al público en general o participar en la elaboración de dichos mensajes y materiales.

Las actividades políticas incluyen, en particular, las relacionadas con la construcción del Estado; la protección de los fundamentos del orden constitucional de la Federación de Rusia; el desarrollo socioeconómico y nacional de la Federación de Rusia; las actividades de las autoridades públicas, y la regulación legislativa de los derechos y libertades humanos y civiles, con el fin de influir en la elaboración y aplicación de las políticas estatales, la formación de las autoridades públicas, sus decisiones y las actuaciones de dichos órganos.

La actividad política se lleva a cabo de las siguientes formas:

- 1) la participación en la organización y celebración de actos públicos, tales como reuniones, concentraciones, manifestaciones, marchas o piquetes, o en diversas combinaciones de estas formas de actos públicos, así como en la organización y celebración de debates públicos, coloquios y discursos;

- 2) la participación en actividades destinadas a lograr un resultado concreto en elecciones o referéndums; en la supervisión del desarrollo de elecciones o referéndums; en la constitución de comisiones electorales y comisiones de referéndum, así como en las actividades de los partidos políticos;
- 3) los llamamientos públicos dirigidos a los organismos públicos y a sus funcionarios, así como otras acciones que influyan en las actividades de dichos organismos y personas, incluidas aquellas destinadas a la aprobación, modificación o derogación de leyes u otros actos normativos;
- 4) la difusión, incluso mediante el uso de las modernas tecnologías de la información, de opiniones sobre las decisiones adoptadas por las autoridades públicas y las políticas que estas aplican;
- 5) la formación de opiniones e ideas sociopolíticas, entre otras cosas mediante la realización de encuestas de opinión pública y la publicación de sus resultados, o la realización de otras investigaciones sociológicas;
- 6) la participación de los ciudadanos, incluidos los menores, en las actividades especificadas en los apartados 1 a 5;
- 7) la financiación de las actividades especificadas en los apartados 1 a 6.

Por lo tanto, un sindicato puede ser designado como agente extranjero si no se limita a interactuar con el empleador (o la asociación de empleadores) para proteger los derechos laborales y los intereses legítimos de los trabajadores, sino que, en cambio, utiliza financiación extranjera para llevar a cabo alguna de las actividades mencionadas anteriormente.

Mediante resolución del Tribunal Municipal de San Petersburgo de 10 de enero de 2018, a raíz de una demanda presentada por la Fiscalía de San Petersburgo, el sindicato interregional «Asociación de Trabajadores» fue disuelto y dado de baja del Registro Estatal Unificado de Personas Jurídicas. Entre los motivos aducidos por la resolución del tribunal figuraba el hecho de que el sindicato había actuado como agente extranjero sin notificarlo a la autoridad competente.

Menos de seis meses después, mediante la resolución de apelación núm. 78-APG18-8 del Colegio Judicial para Asuntos Administrativos del Tribunal Supremo de la Federación de Rusia, de 22 de mayo de 2018, se anuló la resolución mencionada y se dictó una nueva resolución en la que se desestimaba la demanda administrativa presentada por el Fiscal de San Petersburgo para la disolución de la «Asociación de Trabajadores» y su eliminación del Registro Estatal Unificado de Personas Jurídicas.

También cabe destacar que, hace más de 30 años, se creó la Comisión tripartita rusa para la regulación de las relaciones sociales y laborales, que funciona sobre la base de la Ley Federal sobre la Comisión tripartita rusa para la regulación de las relaciones sociales y laborales, núm. 92-FZ de 1 de mayo de 1999. La Comisión está integrada, en condiciones de paridad, por 30 representantes del Gobierno de la Federación de Rusia, las asociaciones de empleadores de ámbito nacional y los sindicatos de ámbito nacional. Los objetivos principales de la Comisión son regular las relaciones sociales y laborales y armonizar los intereses socioeconómicos de las partes. Con los mismos fines, se han creado comisiones tripartitas regionales para la regulación de las relaciones sociales y laborales en prácticamente todas las entidades constituyentes de la Federación de Rusia.

De conformidad con el artículo 35.1, estas comisiones examinan todos los proyectos de actos jurídicos que afecten a los intereses de los trabajadores en el ámbito laboral. En esos foros, los sindicatos y las asociaciones de empleadores pueden expresar sus posiciones, incluidos sus desacuerdos, sobre las decisiones elaboradas y adoptadas en el ámbito de las relaciones sociales, laborales y económicas conexas.

Habida cuenta de lo anterior, el Gobierno señala que se han creado las condiciones para que los sindicatos expresen sus opiniones sobre las políticas socioeconómicas del Estado. Los sindicatos que no son considerados «agentes extranjeros» también tienen derecho a realizar reuniones, mítines, manifestaciones, marchas y piquetes.

En cuanto a las inquietudes relativas a los requisitos de etiquetado de los productos fabricados por agentes extranjeros, cabe señalar que este requisito legal se aplica a todas las organizaciones designadas como agentes extranjeros, no solo a los sindicatos, y que obedece a objetivos de seguridad nacional, no a ningún deseo de obstaculizar las actividades sindicales. Los mismos motivos pueden aplicarse también a otras restricciones impuestas a las actividades de los agentes extranjeros, en particular en lo que respecta a la celebración de reuniones, mítines, manifestaciones, marchas y piquetes.

En lo que respecta a la propuesta de incluir a los sindicatos en la categoría de organizaciones que no pueden ser reconocidas como agentes extranjeros, conviene prestar atención al artículo 2 de la Ley Federal núm.10-FZ sobre los sindicatos, sus derechos y las garantías para la realización de sus actividades. Según este artículo, un sindicato es una asociación pública voluntaria de ciudadanos unidos por intereses comunes, tanto de carácter productivo como profesionales, relacionados con sus actividades, creada con el fin de representar y proteger sus derechos e intereses sociales y laborales.

El Gobierno cree firmemente que los trabajadores tienen derecho a recibir información sobre la financiación de origen extranjero de sus representantes.

En respuesta a la observación de que debería derogarse la legislación sobre agentes extranjeros en lo que respecta a los sindicatos a pesar de que solo un sindicato esté reconocido como agente extranjero, el Gobierno pone en conocimiento de la Comisión que un requisito previo indispensable para la introducción de enmiendas a la legislación incluye la demostración clara de la ineficacia del modelo de marco normativo existente, respaldada por datos estadísticos pertinentes. No se dispone de tales datos en este caso.

A la luz de lo anterior, el Gobierno propone que la Comisión tenga en cuenta los argumentos relacionados con la necesidad de garantizar la seguridad nacional, y que tome en consideración también que la legislación no se dirige a los sindicatos, sino que tiene un enfoque general.

Artículo 2 del Convenio. Derecho de los trabajadores, sin ninguna distinción, de constituir las organizaciones que estimen convenientes, así como el de afiliarse a estas

Es la primera vez que se plantea la cuestión suscitada en el comentario.

En la Constitución y el artículo 2 del Código del Trabajo (en adelante, el Código) se consagran los principios fundamentales del marco normativo de las relaciones laborales y otras cuestiones relacionadas directamente con este, en particular, la libertad de trabajo, incluidos el derecho al trabajo, la libertad de elegir o convenir el tipo de trabajo, el derecho a gestionar la capacidad de trabajo propia y el derecho a elegir una profesión y un tipo de actividad.

De conformidad con el artículo 15 del Código, las relaciones laborales son aquellas que se basan en un acuerdo entre un trabajador y un empleador en lo relativo al desempeño personal de una función laboral (trabajo en una especialidad, calificación o puesto específicos) a cambio de una remuneración, la subordinación del trabajador a la normativa laboral interna y la obligación del empleador de proporcionar las condiciones de trabajo establecidas en la legislación laboral, los convenios colectivos, los acuerdos y el contrato de trabajo.

Por regla general, las relaciones laborales surgen entre un trabajador y un empleador sobre la base de un contrato de trabajo celebrado entre ellos a partir de la expresión de la voluntad de ambas partes. El empleo de personas condenadas está regulado por el Código Ejecutivo Penal de la Federación de Rusia (en adelante, el CEP) y, por lo tanto, se lleva a cabo en el marco de las relaciones penales, y no laborales.

Por lo tanto, las personas condenadas no pueden considerarse trabajadores, ya que en este caso no surgen relaciones laborales en el sentido del artículo 15 del Código del Trabajo. Sin embargo, los artículos 103 a 108 del CEP contienen disposiciones específicas de la legislación laboral aplicables al empleo de personas condenadas.

Por ejemplo, de conformidad con el artículo 104 del CEP, el tiempo que las personas condenadas dedican al trabajo remunerado se contabiliza como parte de su experiencia laboral total (parte 3); las personas condenadas que trabajan tienen derecho a vacaciones anuales remuneradas: 18 días laborables para quienes cumplen condenas en colonias correccionales juveniles; y 12 días laborables para quienes cumplen condenas en otras instituciones penitenciarias (parte 4).

Además, de conformidad con el artículo 105 del CEP, las personas condenadas a penas de prisión tienen derecho a percibir un salario conforme a la legislación laboral (parte 1); el salario de los reclusos que hayan completado la cuota mensual de trabajo y cumplido la cuota establecida no podrá ser inferior al salario mínimo fijado (parte 2).

En virtud de lo anterior, a los reclusos no se les asigna trabajo que elijan ellos mismos, sino con arreglo a los requisitos de la legislación ejecutiva penal. Las personas condenadas a penas de prisión tienen una condición jurídica especial, determinada por el procedimiento de ejecución de la pena de prisión establecido por la legislación ejecutiva penal. El encarcelamiento es la forma más severa de pena, impuesta habitualmente por delitos que implican un peligro público significativo para el individuo, la sociedad o el Estado.

La privación de libertad consiste en aislar a un condenado de la sociedad enviándolo a una colonia penitenciaria, o internándolo en un centro penitenciario, un establecimiento penitenciario médico, una colonia penitenciaria de régimen general, estricto o especial, o en prisión (artículo 56 del Código Ejecutivo Penal de la Federación de Rusia).

En este sentido, el aislamiento de la sociedad entraña claramente una serie de restricciones objetivas para las personas condenadas a este tipo de pena. Esto afecta a la capacidad de afiliarse a diversas asociaciones, incluidos los sindicatos, ya que dicha capacidad se ve considerablemente obstaculizada por el aislamiento respecto de la sociedad y, además, repercute en la seguridad de los reclusos y el funcionamiento de los centros penitenciarios. Así, los reclusos no pueden ejercer los derechos sindicales de celebrar reuniones, mítines, manifestaciones, marchas o piquetes ni convocar huelgas.

Por lo tanto, no se respalda la propuesta de ampliar la legislación sindical a los reclusos, y las disposiciones legales actuales relativas a sus actividades laborales parecen suficientes.

Artículo 3. Derecho de las organizaciones de trabajadores a organizar su administración y sus actividades

En virtud del artículo 1 de la Ley Federal núm. 58-FZ, de 27 de mayo de 2003, sobre el sistema de función pública de la Federación de Rusia, la función pública en la Federación de Rusia es el servicio profesional que se ofrece a los ciudadanos destinado a garantizar el ejercicio de las competencias de la Federación de Rusia, los órganos de gobierno federales y regionales, otros órganos estatales, territorios individuales, personas que ocupan cargos públicos y varios otros puestos.

El sistema de función pública abarca la función pública estatal, el servicio militar y otros tipos de función pública.

Por lo tanto, la función pública es un tipo de actividad por la que se llevan a cabo las funciones del Estado y de sus autoridades públicas. En consecuencia, los funcionarios públicos gozan de una condición jurídica especial, dada la naturaleza del desempeño de dichas funciones, distinta de la condición jurídica de los trabajadores contratados mediante un contrato de trabajo. El alcance de los derechos, las obligaciones, las restricciones y las prohibiciones de los funcionarios públicos y los trabajadores es significativamente diferente.

El marco normativo de las actividades de los funcionarios públicos es la legislación sobre la función pública correspondiente a cada tipo de funcionariado. Por regla general, la legislación laboral no se aplica a estas relaciones, con la excepción de un pequeño número de casos en los que determinadas relaciones (cuestiones) no están reguladas por la legislación sobre la función pública del tipo correspondiente.

Una de las características más importantes de la administración pública es su continuidad, que exige el desempeño constante de funciones esenciales para respaldar las actividades del Estado y de todas sus instituciones. Por consiguiente, es inaceptable que un funcionario público suspenda (incluso a corto plazo) estas funciones debido a una huelga.

Cabe señalar también que, en la Federación de Rusia, no se consideran funcionarios públicos las personas que desempeñan otras funciones de relevancia social, en particular en los ámbitos de la educación, la sanidad, la protección social y los servicios sociales, la cultura, el deporte, las pensiones y los seguros sociales y médicos, y sus actividades laborales están reguladas por la legislación laboral de la Federación de Rusia, habida cuenta de los aspectos específicos de cada sector.

El Gobierno presta gran atención a la calidad y la seguridad del transporte ferroviario. Debido a la vasta extensión geográfica y las condiciones climáticas, el funcionamiento continuo e ininterrumpido del transporte ferroviario reviste una importancia estratégica.

Es importante destacar que, de conformidad con el artículo 412 del Código del Trabajo, la lista de trabajos (servicios) mínimos esenciales que deben realizar durante una huelga los trabajadores de organizaciones (sucursales, oficinas de representación u otras divisiones estructurales independientes) y los empresarios particulares cuyas actividades estén relacionadas con la seguridad de las personas, su salud y los intereses vitales de la sociedad en cada sector de la economía, la elabora y aprueba el órgano ejecutivo federal responsable de coordinar y regular las actividades del sector económico pertinente, de acuerdo con el sindicato de ámbito nacional correspondiente. Si en un sector operan varios sindicatos de ámbito nacional, la lista de trabajos o servicios mínimos esenciales se aprueba con el acuerdo de todos ellos.

Cabe resaltar que la Confederación de Trabajo de Rusia (KTR), que lleva muchos años suscitando la cuestión de las huelgas de los funcionarios públicos y los trabajadores ferroviarios, no incluye a los sindicatos que representan a estas categorías de trabajadores.

El Ministerio de Trabajo ha solicitado información sobre la posición del Sindicato Nacional de Empleados de Instituciones Estatales y Servicios Públicos de la Federación de Rusia (en adelante, el «Sindicato de Funcionarios Públicos») y del Sindicato de Trabajadores Ferroviarios y Constructores de Transportes de Rusia (ROSPROFZHEL) respecto de las huelgas en estos sectores.

En su respuesta, el Sindicato de Funcionarios Públicos no informa sobre ninguna queja ni recurso en relación con la existencia de problemas relacionados con la prohibición legal de suspender las funciones oficiales para resolver un conflicto laboral, ni con la posibilidad de resolverlo mediante otros procedimientos.

El ROSPROFZHEL señala que, de conformidad con las obligaciones del Convenio Sectorial sobre las Organizaciones de Transporte Ferroviario para 2026-2028, así como con los convenios vigentes anteriormente, los representantes de los trabajadores y de los empleadores tienen la obligación de adoptar medidas para prevenir y resolver los conflictos laborales colectivos en las organizaciones de transporte ferroviario.

El ROSPROFZHEL da prioridad a la resolución de los conflictos laborales con los empleadores o sus representantes, si los hubiera, en el marco de la práctica de colaboración social a todos los niveles establecida desde hace tiempo en el sector ferroviario.

La restricción del derecho de huelga prevista en la parte 2 del artículo 413 del Código del Trabajo, así como en el artículo 26 de la Ley Federal núm. 17-FZ, de 10 de enero de 2023, sobre el transporte ferroviario en la Federación de Rusia, establece la inadmisibilidad y la ilegalidad de las huelgas de los empleados del transporte ferroviario público cuyas actividades impliquen la circulación de trenes, las operaciones de cambio de vía y la prestación de servicios a pasajeros, cargadores y destinatarios en el transporte ferroviario público.

Según la evaluación del ROSPROFZHEL, no existen contradicciones entre la Ley Federal sobre el transporte ferroviario en la Federación de Rusia y la Lista de trabajos (servicios) mínimos necesarios que se prestan durante las huelgas en las organizaciones (sucursales y oficinas de representación) del sector del transporte, aprobada mediante la Orden núm. 197 del Ministerio de Transporte, de 7 de enero de 2003.