



Parte II

CASO NÚM. 2190

INFORME EN QUE EL COMITÉ PIDE QUE SE LE MANTENGA
INFORMADO DE LA EVOLUCIÓN DE LA SITUACIÓN

Queja contra el Gobierno de El Salvador presentada por el Sindicato de Trabajadores del Ministerio de Educación (ATRAMEC)

*Alegatos: la organización querellante alega que dado
el no reconocimiento del derecho de sindicación de los
trabajadores al servicio del Estado, el Ministerio de
Trabajo le ha denegado la aprobación de sus estatutos
sindicales y la concesión de personalidad jurídica*

- 480.** La queja figura en una comunicación, del Sindicato de Trabajadores del Ministerio de Educación (ATRAMEC) de fecha 12 de marzo de 2002. El Gobierno envió sus observaciones por comunicación de 29 de abril de 2002.
- 481.** El Salvador no ha ratificado ni el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87), ni el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98).

A. Alegatos del querellante

- 482.** En su comunicación de 12 de marzo de 2002, el Sindicato de Trabajadores del Ministerio de Educación (ATRAMEC) explica que había sido organización querellante en el caso núm. 2085, en cuya ocasión había alegado que el Ministerio de Trabajo le había denegado la aprobación de sus estatutos sindicales y la concesión de personalidad jurídica a pesar de haberse constituido como sindicato el 24 de marzo de 2000. ATRAMEC recuerda que el Comité de Libertad Sindical en su reunión de noviembre de 2000 había instado al Gobierno: «a que vele por que con carácter urgente, se enmiende la legislación nacional de El Salvador a efectos de que se reconozca el derecho de sindicación de los trabajadores al servicio del Estado con la única posible excepción de las Fuerzas Armadas y la Policía».

483. ATRAMEC añade que el 6 de julio del año 2001 solicitó nuevamente al señor Ministro de Trabajo y Prevención Social conceda la personalidad jurídica al Sindicato de Trabajadores del Ministerio de Educación – ATRAMEC, solicitud que se anexa y que no ha sido contestada. ATRAMEC subraya que el Gobierno ignora la recomendación de la OIT.
484. ATRAMEC recuerda que la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento, adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 86.ª reunión celebrada en Ginebra el 18 de junio de 1998, señala:

La Conferencia Internacional del Trabajo: ... 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. Respuesta del Gobierno

485. En su comunicación de 29 de abril de 2002, el Gobierno declara que como ya ha mencionado anteriormente, la Constitución y Código de Trabajo únicamente reconocen el derecho de sindicación a los trabajadores y patronos privados, y a los trabajadores de las instituciones oficiales autónomas.
486. En cuanto a la recomendación del Comité de Libertad Sindical respecto a que se enmiende la legislación laboral para que se reconozca el derecho de sindicación de los trabajadores del Estado, el Gobierno indica que, en nota de fecha 7 de enero de 2002, contestó que el reconocimiento legal del derecho de sindicación para los trabajadores y patronos privados, así como para los trabajadores de las instituciones oficiales autónomas, contemplados tanto en la Constitución como en el Código de Trabajo y el reconocimiento a formar asociaciones para los trabajadores del Estado, responden a las decisiones soberanas y requerimientos del país, tal y como lo demuestran las reformas de que han sido objeto tanto la Constitución de la República proclamada por la Honorable Asamblea Legislativa Constituyente en 1983, así como las reformas al Código de Trabajo, que fueron consensuadas tripartitamente en el Foro de concertación social, nacido como producto de los acuerdos de paz, en las que además se contó con el apoyo técnico de una misión de la OIT. Asimismo, en ese mismo informe, el Gobierno hizo del conocimiento del Comité de Libertad Sindical que el Plan del Gobierno denominado «Alianza por el Trabajo», contempla una línea estratégica enfocada hacia la adecuación del marco jurídico conforme a los requerimientos del mercado de trabajo nacional e internacional; conceptos que se ratifican nuevamente.

C. Conclusiones del Comité

487. *El Comité observa que en la presente queja, la organización sindical de docentes querellante ha alegado que el Gobierno 1) se ha negado a dar cumplimiento a las recomendaciones del Comité en el caso núm. 2085 para que se enmiende la legislación y se reconozca el derecho de sindicación de los trabajadores al servicio del Estado; 2) sigue sin conceder a la organización querellante la personalidad jurídica a pesar de una nueva solicitud de fecha 6 de julio de 2001.*
488. *El Comité toma nota de la respuesta del Gobierno, y lamenta que la misma no contenga nuevos elementos con relación a sus respuestas de 24 de julio de 2000 y de 7 de enero de 2002 en el marco del caso núm. 2085. El Comité observa en particular que los trabajadores del Ministerio de Educación no pueden formar legalmente sindicatos sino*

sólo asociaciones y que el Plan del Gobierno «Alianza por el Trabajo» contempla una línea estratégica enfocada hacia la adecuación del marco jurídico conforme a los requerimientos del mercado de trabajo nacional e internacional.

489. *En estas condiciones, el Comité no puede sino reiterar las conclusiones que formuló al examinar el caso núm. 2085 [véanse 323.^{er} informe, párrafo 173, 327.^o informe, párrafo 57 y 328.^o informe, párrafo 47] que se reproducen a continuación:*

- *En cuanto a la negativa de personalidad jurídica al Sindicato de Trabajadores del Ministerio de Educación (ATRAMEC) en mayo de 2000, el Comité toma nota de que, según el Gobierno, la Constitución de la República permite el derecho de sindicación de los trabajadores del sector privado y a los de las instituciones oficiales autónomas, pero no pueden hacer uso de ese derecho los trabajadores al servicio del Estado (empleados públicos o empleados de Gobierno), ya que el Estado ofrece servicios esenciales que no pueden ser interrumpidos bajo ningún concepto. El Comité debe subrayar a este respecto que la denegación del derecho de sindicación a los trabajadores al servicio del Estado constituye una gravísima violación de los principios más elementales de la libertad sindical. En consecuencia, el Comité insta al Gobierno a que vele por que con carácter urgente se enmiende la legislación nacional de El Salvador para que reconozca el derecho de sindicación de los trabajadores al servicio del Estado, con la única posible excepción de las Fuerzas Armadas y la Policía.*
- *El Comité espera que la adecuación del marco jurídico a la que se refiere el Gobierno tendrá lugar en un futuro próximo y que incluirá todas las reformas solicitadas por el Comité. El Comité pide al Gobierno que le mantenga informado al respecto y subraya que algunos de los puntos que precisan reforma, como por ejemplo la necesidad de garantizar el derecho de sindicación de los trabajadores del Estado, constituyen en la actualidad violaciones de la libertad de suma gravedad.*
- *En lo que respecta a las modificaciones solicitadas al Código de Trabajo y en particular en lo que se refiere a contemplar en la legislación el derecho de sindicación de los trabajadores del Estado, el Comité lamenta observar que el Gobierno reitera lo manifestado en su examen anterior del caso. A este respecto, «teniendo en cuenta la importancia que reviste para los empleados al servicio del Estado o de las autoridades locales el derecho de constituir o registrar sindicatos, la negación del derecho de sindicación a los trabajadores al servicio del Estado es incompatible con el principio generalmente admitido de que los trabajadores, sin ninguna distinción, tienen derecho a constituir, sin autorización previa, los sindicatos de su elección» [véase **Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical**, 1996, párrafo 215], el Comité pide al Gobierno que tome medidas para efectuar las modificaciones necesarias a la legislación sobre los distintos puntos señalados para ponerla en conformidad con los principios de la libertad sindical. El Comité pide al Gobierno que le mantenga informado al respecto.*

490. *El Comité espera que el Sindicato ATRAMEC podrá ser reconocido lo antes posible, dado que había sido constituido el 24 de marzo de 2000.*

491. *El Comité recuerda al Gobierno que la asistencia técnica de la OIT está a su disposición en relación con las cuestiones planteadas en este caso.*

Recomendaciones del Comité

492. *En vista de las conclusiones que preceden, el Comité invita al Consejo de Administración a que apruebe las siguientes recomendaciones:*

- a) *el Comité insta firmemente al Gobierno a que vele por que, con carácter urgente, se enmiende la legislación nacional de El Salvador a efectos de que*

se reconozca el derecho de sindicación de los trabajadores al servicio del Estado, con la única posible excepción de las Fuerzas Armadas y la Policía;

- b) el Comité espera que el Sindicato ATRAMEC podrá ser reconocido lo antes posible, dado que había sido constituido el 24 de marzo de 2000;*
- c) el Comité pide al Gobierno que tome medidas para efectuar las modificaciones necesarias a la legislación sobre los distintos puntos señalados para ponerla en conformidad con los principios de la libertad sindical. El Comité pide al Gobierno que le mantenga informado al respecto, y*
- d) el Comité recuerda que la asistencia técnica de la OIT está a su disposición en relación con las cuestiones planteadas en este caso.*

CASO NÚM. 2201

INFORME PROVISIONAL

Quejas contra el Gobierno de Ecuador

presentadas por

- la Unión Internacional de Trabajadores de la Alimentación, Agrícolas, Hoteles, Restaurantes, Tabaco y Afines (UITA) y**
- la Confederación Ecuatoriana de Organizaciones Sindicales Libres (CEOSL)**

Alegatos: violación del derecho de huelga en la hacienda Los Alamos. Concretamente, irrupción de centenares de asaltantes armados que dispararon contra los huelguistas hiriendo a 12 trabajadores (dos de ellos gravemente) y vejando a mujeres, maltrato de trabajadores y amenazas de muerte, saqueo de pertenencias de los trabajadores, entrada de rompehuelgas en la hacienda (en su mayoría menores de edad) apoyados por sicarios

493. La queja figura en comunicaciones de la Unión Internacional de Trabajadores de la Alimentación, Agrícolas, Hoteles, Restaurantes, Tabaco y Afines (UITA) y de la Confederación Ecuatoriana de Organizaciones Sindicales Libres (CEOSL) fechadas respectivamente el 27 de mayo y el 17 de junio de 2002. El Gobierno envió sus observaciones por comunicaciones de 11 de junio, 22 de agosto y 8 de octubre de 2002.

494. Ecuador ha ratificado el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87) y el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98).

A. Alegatos de los querellantes

495. En su comunicación de 27 de mayo de 2002, la Unión Internacional de Trabajadores de la Alimentación, Agrícolas, Hoteles, Restaurantes, Tabaco y Afines (UITA) se refiere a una huelga iniciada en mayo de 2002 en las plantaciones de la hacienda Los Alamos (que produce banano para la Corporación Bananera Noboa), huelga en la que está comprometida la Federación Nacional de Asociaciones de Campesinos e Indígenas Libres de Ecuador (FENACLE), que procura organizar a los trabajadores bananeros.

496. La UITA alega que el 26 de abril de 2002 se les otorgó reconocimiento a las organizaciones sindicales que solicitaron registrarse para representar a los trabajadores en las tres compañías que administran la hacienda Los Alamos y venden a la Corporación Bananera Noboa. El 6 de mayo de 2002 comenzó una huelga para protestar contra los despidos y el hostigamiento de los sindicalistas y para exigir la reinstalación de 124 trabajadores despedidos como consecuencia de una huelga anterior por reconocimiento sindical. Sin embargo, en lugar de negociar, los empleadores han recurrido a la organización de violentos ataques contra los trabajadores. La mañana del 16 de mayo de 2002, centenares de hombres encapuchados, muchos de ellos armados, atacaron a los trabajadores en huelga en las plantaciones Los Alamos. Una docena de hombres fueron heridos, algunos de bala, y algunas mujeres fueron vejadas. Se informó que un vehículo de la compañía Noboa acompañaba a los atacantes. Según la UITA, las plantaciones Los Alamos continúan ocupadas por hombres armados, los que están siendo aprovisionados y reforzados por aviones de Noboa. La huelga continúa pero, el Gobierno de Ecuador aún no ha tomado medidas efectivas para proteger a estos trabajadores contra despidos, intimidaciones y ataques armados y el Ministerio de Trabajo ha expresado su incapacidad de intervenir en defensa de estos derechos fundamentales garantizados por los Convenios núms. 87 y 98 de la OIT.

497. En su comunicación de 17 de junio de 2002, la Confederación Ecuatoriana de Organizaciones Sindicales Libres (CEOSL) se refiere también al mismo conflicto que la UITA en la Corporación Bananera Noboa. Según la CEOSL, con el fin de evitar la organización sindical, en mayo de 2002, la hacienda Los Alamos (Provincia de Guayas) se subdividió en siete «micro haciendas» para evitar la relación de dependencia con la hacienda principal (Los Alamos) y no conforme con eso, constituyó tres empresas tercerizadoras donde se explota inmisericordemente a los trabajadores. Cuando se intentó reclamar a través de una huelga, envió alrededor de 400 mercenarios encapuchados a disparar a mansalva a los trabajadores, hiriendo a varios, dos de ellos de gravedad, todo esto con la lentitud y la sospechosa actitud del Gobierno favorable a los empresarios. La CEOSL envía una reseña del conflicto elaborada por la Federación FENACLE donde se señala lo siguiente:

- el 6 de mayo de 2002 se declaró la huelga en la hacienda los Alamos participando aproximadamente 1.200 trabajadores (muchos de ellos viven en la hacienda) para mejorar sus condiciones laborales a través de un contrato colectivo;
- el 16 de mayo, aproximadamente a las dos de la madrugada llegó un grupo de 400 hombres encapuchados y armados que atropellaron el portón con un camión y empezaron a disparar y atacar a los trabajadores en huelga. Se llevaron entre 60 y 80 trabajadores a la oficina de radio donde los maltrataron y embarcaron en varias camionetas para luego encerrarlos en un furgón y amenazaron con llevarlos lejos y matarlos; otros trabajadores alertaron a la policía y actuaron rápidamente pinchando las llantas del furgón con el fin de liberar a sus compañeros. Los asaltantes robaron y saquearon pertenencias de los trabajadores, cosas que habían obtenido con mucho esfuerzo con el poco salario que ganan. Durante el ataque, varios trabajadores fueron

heridos por balazos de las repetidoras que portaban los sicarios. Uno de ellos (Luis Vernaza) fue atacado de muy cerca siendo herido gravemente en su pierna derecha (que después debería ser amputada) y de hecho sangró profundamente unas dos horas sin recibir los primeros auxilios. Los asaltantes amenazaron a los trabajadores que quisieron darle ayuda. A las 8 de la mañana llegó una ambulancia. La policía llegó aproximadamente a las 6 de la mañana en una patrulla con pocos agentes. Eso hizo más difícil la salida de los delincuentes, que querían llevar las cosas robadas. Se quedaron dentro de la finca casi todo el día y fueron sacados en helicóptero a fin de que no fuesen identificados. Los asaltantes admitieron luego estar bajo órdenes de la compañía, la cual les pagó; dos de ellos alegaron ser guardaespaldas personales de Alvaro Novoa. La policía recibió alimentación de los asaltantes, negándose a intervenir en favor de los trabajadores;

- en la tarde del 16 de mayo los asaltantes amenazaron a los trabajadores diciendo que tenían que salir a las 18 h. 30 voluntaria o forzosamente. Alrededor de las 18 h. 15 alguien intentó salir desde de la hacienda en un bus. Eso fue usado como excusa para empezar el segundo ataque contra los trabajadores. Los asaltantes avanzaron en la vía de entrada, disparando al aire, mientras que otro grupo escondido disparó directamente a los trabajadores. Hirieron a varios trabajadores y a un policía. Una de las víctimas (Bernabé Menéndez) fue gravemente herido en el estómago y la cabeza.
- la unidad de GOE de la policía llegó alrededor de las 19 horas del 16 de mayo y capturó a 16 de los asaltantes que se encuentran detenidos en el cuartel de la Policía en Milagro. La policía tomó la entrada de la hacienda, es decir no permitió que los trabajadores regresaran a sus posiciones anteriores;
- el 20 de mayo a las 13 horas empezó una reunión de negociación en la Subsecretaría del Ministerio de Trabajo convocada por el Ministro del ramo, con la presencia de representantes de la Corporación Noboa y los representantes de los trabajadores de la hacienda Los Alamos, pertenecientes a FENACLE, CEOSL y FETLIG. Estos últimos plantearon las siguientes demandas: estabilidad laboral por tres años; reintegración de los trabajadores despedidos; pago de salarios perdidos antes de la suspensión; pago de salarios por el tiempo de la huelga; pago de los beneficios sociales, o sea reliquidación de los que recibieron liquidaciones por debajo de lo que establece la ley; pago de las aportaciones al IESS de todos los trabajadores, y pago de indemnizaciones a los heridos;
- el 27 de mayo la hacienda Los Alamos reconoce por carta que no está cumpliendo con las leyes laborales y se compromete a cumplirla; lamentablemente en esa carta no incluyen el reingreso, estabilidad e indemnización de los trabajadores. El 28 de mayo los trabajadores — que seguían en huelga — presentaron un acta transaccional a la empresa donde constan sus peticiones. En este proceso la empresa hizo entrar rompehuelgas en la hacienda (en su mayoría menores de edad) apoyados por sicarios;
- a principios de junio hubo negociaciones entre los trabajadores y el Ministerio de Trabajo sobre las peticiones de los trabajadores pero sin que la empresa aceptara compromisos.

B. Respuestas del Gobierno

498. En su comunicación de 11 de junio de 2002, el Gobierno declara que en 2002 el Ministerio de Trabajo, a través de la Subsecretaría de Trabajo del Litoral, ha otorgado personería jurídica a siete organizaciones sindicales que tienen que ver con el ámbito de la producción bananera. Con relación al problema suscitado en la hacienda «Los Alamos» donde existe

un conflicto colectivo de trabajo, el Gobierno declara que el Ministerio de Trabajo adoptó las siguientes medidas:

- pidió intervención policial permanente, a fin de proteger la integridad de los trabajadores y evitar enfrentamientos;
- se mantiene un proceso de mediación extraprocesal con el propósito de acercar a las partes y encontrar una solución rápida que ponga fin a los conflictos;
- paralelamente y en apego a lo dispuesto en la Constitución Política del Ecuador y al Código del Trabajo, se ha procedido a organizar tres Tribunales de Conciliación y Arbitraje, que son los únicos jueces competentes para conocer los conflictos colectivos de trabajo, los mismos que están integrados por los vocales de los trabajadores (2), vocales por parte del empleador (2), y un inspector del trabajo que lo preside y actúa como sustanciador u organizador del proceso;
- en el evento que las gestiones de mediación, que se mantienen, no tengan una feliz conclusión, los conflictos tendrán que seguirse sustanciando en lo judicial y terminar en sentencia;
- el conflicto de la hacienda «Los Alamos», realmente está constituido por tres conflictos colectivos de trabajo en virtud de que el personal de trabajadores que allí laboran se encuentran enrolados en tres distintas compañías.

499. El Gobierno añade que de lo anterior se desprende que el Ministerio de Trabajo ha mantenido una acción proactiva y diligente y que dada la naturaleza propia de un conflicto (que tiende a desbordarse) si no existiera como en el caso actual la presencia del Ministerio de Trabajo. El Ministerio con ponderación, diligencia y apego a las normas constitucionales y legales, ha procurado y procura resolver este y otros conflictos con el propósito de precautelar los derechos de los trabajadores y la paz de los ciudadanos.

500. En su comunicación de 22 de agosto de 2002, el Gobierno declara que los actos punibles y pesquizables que atenten a la integridad de los hombres, son totalmente reñidos con el ordenamiento legal y la convivencia social en el Ecuador, particular que se ratifica y repudia. En este sentido, los actos de carácter penal, que se presume acaecieron en la circunscripción territorial de una hacienda bananera, materia de presente caso, deberán ser investigados en ese contexto por las autoridades correspondientes, entendiéndose como tales al Ministerio Fiscal y al Ministerio del Gobierno, para que se sancione penalmente, si al caso fuere, a los presuntos autores, cómplices y encubridores.

501. Según lo antes manifestado, se debe analizar detalladamente que estos actos delictivos no corresponden al ordenamiento legal laboral, ni a conflictos individuales o colectivos de trabajo, o peor aún a incumplimientos de la norma internacional sociolaboral, sino a circunstancias delictivas, tal cual lamentablemente ocurre en cualquier país y sociedad del mundo.

502. En lo que se refiere a limitaciones del derecho de asociación y sindicalización no hay limitaciones o conculcación de derechos. En este sentido, la distribución de este derecho se lo otorga libremente a petición de parte y cumpliendo los preceptos legales.

503. Se debe indicar que se ha peticionado a las autoridades competentes, informes sobre los presuntos hechos delictivos antes descritos, y que tan pronto como se tenga información al respecto, se la remitirá a la OIT para su conocimiento.

504. En lo relativo a la hacienda *Los Alamos* dentro de los conflictos colectivos de trabajo que se encuentran en trámite regular, el Gobierno envía documentos sobre las actuaciones de las autoridades y del Tribunal de Conciliación y de Arbitraje, de los que se desprende que hubo un problema entre dos comités especiales que se disputan la legitimidad para representar a los trabajadores, así como que no ha habido pronunciamientos en cuanto al fondo. Se recalca una vez más que los presuntos hechos de violencia corresponden a delitos comunes y no a circunstancias laborales o sindicales, por lo que para el efecto se deberá evaluar los informes policiales o fiscales con el objeto de determinar la veracidad de lo denunciado, en cuanto a los hechos punitivos que se dieron.
505. En su comunicación de 8 de octubre de 2002, el Gobierno envía informaciones del Ministerio Público de las que se desprende que un agente fiscal ha iniciado la investigación preliminar y que existen fundamentos suficientes para imputar penalmente por participación en hechos delictivos a diversas personas, encontrándose detenidos 16 guardias de seguridad de la empresa y dos policías; el agente fiscal debe presentar su dictamen al juez.

C. Conclusiones del Comité

506. *El Comité observa que en la presente queja las organizaciones querellantes alegan violaciones graves del derecho de huelga en la hacienda Los Alamos. Según los querellantes, la respuesta a dicha huelga fue la irrupción en las plantaciones de centenares de hombres armados encapuchados que ocuparon la hacienda, dispararon contra los trabajadores hiriendo a doce de ellos (dos gravemente), y vejaron a trabajadoras. Asimismo, según los alegatos, los asaltantes retuvieron, amenazaron y maltrataron a un grupo de trabajadores (entre 60 y 80) y saquearon pertenencias de los trabajadores; posteriormente, los asaltantes fueron sacados por helicóptero. Por último, según los alegatos, cuando se iniciaron negociaciones, la empresa habría hecho entrar rompehuelgas en la hacienda apoyados por sicarios. Los querellantes ponen de relieve en sus alegatos la responsabilidad de los empleadores en estas acciones.*
507. *En lo que respecta a los alegados actos de violencia, el Comité toma nota de las declaraciones del Gobierno según las cuales: 1) los presuntos actos de carácter penal deben ser investigados por el Ministerio Fiscal y el Ministerio de Gobierno para que si fuere el caso se sancione penalmente a los presuntos autores, cómplices y encubridores; 2) se ha peticionado a las autoridades competentes (Ministerio Público) sobre estos presuntos hechos delictivos, que han informado que, según la investigación preliminar del agente fiscal, existen fundamentos suficientes para imputar penalmente a las personas que intervinieron en los hechos, encontrándose detenidos 16 guardias de seguridad de la empresa y dos policías; el agente fiscal debe presentar su dictamen al juez; 3) el Ministerio de Trabajo pidió intervención policial permanente en la hacienda Los Alamos para proteger la integridad de los trabajadores y evitar enfrentamientos.*
508. *El Comité subraya la gravedad de los alegatos relativos a diferentes actos de violencia y de intimidación con motivo de una huelga y señala que «la libertad sindical sólo puede ejercerse en una situación en que se respeten y garanticen plenamente los derechos humanos fundamentales, en particular, los relativos a la vida y a la seguridad de las personas» y que «los derechos de las organizaciones de trabajadores y de empleadores sólo pueden ejercerse en un clima desprovisto de violencia, de presiones o de amenazas de toda índole contra los dirigentes y afiliados de tales organizaciones, e incumbe a los gobiernos garantizar el respeto de este principio» [véase **Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical**, cuarta edición, 1996, párrafos 46 y 47]. Dado que el presente caso se refiere a lesiones graves de sindicalistas, maltratos y actos de agresión contra huelguistas y contra sus bienes, el Comité insta a las autoridades*

competentes a que se aseguren inmediatamente de que se abra un proceso judicial para esclarecer los hechos, deslindar responsabilidades, otorgar indemnizaciones, sancionar a los culpables, prevenir la repetición de tales actos. El Comité pide al Gobierno que le informe al respecto y recuerda que «la demora en la aplicación de la justicia equivale a la denegación de esta última» [véase **Recopilación**, op. cit., párrafo 56].

- 509.** *En lo que respecta a los aspectos laborales del conflicto surgido en la hacienda Los Alamos, el Comité toma nota de que los alegatos se sitúan en el contexto de la negociación de un contrato colectivo y que el querellante reconoce que se han producido negociaciones aunque señala que la empresa no acepta compromisos y reconoce que no se están cumpliendo las leyes laborales, al tiempo que omite la cuestión de las reincorporaciones de trabajadores despedidos, la estabilidad de los trabajadores y la indemnización de los heridos. El Comité toma nota de que el Gobierno ha informado sobre las actuaciones de las autoridades en el marco del trámite regular de los conflictos laborales (mediación extraprocesal e intervención simultánea de tres Tribunales de Conciliación y Arbitraje).*
- 510.** *El Comité observa sin embargo que ni estas actuaciones ni la intervención de dicho Tribunal han permitido resolver el conflicto y que no ha habido un pronunciamiento de este Tribunal en cuanto al fondo (en parte al menos debido a un problema entre dos comités especiales que se disputan la legitimidad para representar a los trabajadores). Nuevamente, pues, el Comité recuerda la importancia de que los conflictos laborales se resuelvan sin retrasos y que la demora en la aplicación de la justicia equivale a la denegación de esta última. El Comité pide al Gobierno que promueva la negociación colectiva de buena fe entre las partes con miras a la firma de un contrato colectivo sobre las condiciones generales de trabajo y espera que los tres Tribunales de Conciliación y Arbitraje se pronuncien sin demora sobre otras cuestiones más concretas relacionadas con la huelga en la hacienda Los Alamos (despidos, indemnizaciones a los heridos, contratación de rompehuelgas, etc). El Comité subraya que nadie debería ser despedido o perjudicado por el ejercicio pacífico del derecho de huelga y pide al Gobierno que le informe al respecto.*

Recomendaciones del Comité

- 511.** *En vista de las conclusiones provisionales que proceden, el Comité invita al Consejo de Administración a que apruebe las recomendaciones siguientes:*
- a) *en lo que respecta a los alegatos de lesiones graves contra sindicalistas, maltratos y actos de agresión contra huelguistas y contra sus bienes en la hacienda Los Alamos, el Comité subraya la gravedad de los alegatos. El Comité insta a las autoridades competentes a que se aseguren inmediatamente de que se abra un proceso judicial para esclarecer los hechos, deslindar responsabilidades, otorgar indemnizaciones, sancionar a los culpables y prevenir la repetición de tales actos. El Comité pide al Gobierno que le informe al respecto, y*
 - b) *el Comité pide al Gobierno que promueva la negociación colectiva de buena fe entre las partes con miras a la firma de un contrato colectivo sobre las condiciones generales de trabajo y espera que los tres Tribunales de Conciliación y Arbitraje se pronuncien sin demora sobre otras cuestiones más concretas relacionadas con la huelga en la hacienda Los Alamos (despidos, indemnizaciones a los heridos, contratación de rompehuelgas, etc.), así como que le informe al respecto.*

CASO NÚM. 2123

INFORME EN QUE EL COMITÉ PIDE QUE SE LE MANTENGA
INFORMADO DE LA EVOLUCIÓN DE LA SITUACIÓN

**Queja contra el Gobierno de España
presentada por
la Central Sindical Independiente y de Funcionarios (CSI-CSIF)**

Alegatos: la organización querellante alega que el Gobierno ha modificado unilateralmente las condiciones de trabajo de los funcionarios públicos; marginación de los sindicatos en la elaboración del estatuto básico de la función pública, y persistente incumplimiento de un acuerdo colectivo en el sector público, que mantiene la congelación de los sueldos de los funcionarios públicos

- 512.** La queja figura en las comunicaciones de la Central Sindical Independiente y de Funcionarios (CSI-CSIF) de fechas 19 de marzo de 2001.
- 513.** El Gobierno respondió por comunicación de 26 de septiembre de 2001, 27 de febrero y 30 de abril de 2002.
- 514.** España ha ratificado el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87), el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98), el Convenio sobre las relaciones de trabajo en la Administración Pública, 1978 (núm. 151), y el Convenio sobre la negociación colectiva, 1981 (núm. 154).

A. Alegatos de la organización querellante

- 515.** En su comunicación de 19 de marzo de 2001, la Central Sindical Independiente y de Funcionarios (CSI-CSIF) alega que el Gobierno ha modificado de forma unilateral la ley núm. 30/1984, de medidas para la reforma de la función pública, al incluir en el proyecto de ley de medidas fiscales, administrativas y del orden social («de acompañamiento a la ley de presupuestos generales del Estado para 2001») una modificación de la movilidad geográfica de los funcionarios, aprobada por las Cortes Generales y plasmada en el artículo 36 de la ley núm. 14/2000. Esta modificación consistió en suprimir el artículo 20.1, apartado *d*) de la ley núm. 30/1984, y en añadir un nuevo párrafo a la letra *c*) de la misma, de forma que se permite trasladar de localidad a un funcionario, a veces a más de 100 km de su domicilio habitual y de su anterior centro de trabajo, sin más justificación que «las necesidades de servicio», concepto éste indeterminado, de difícil demostración y que da pie a una discrecionalidad absoluta. La organización querellante alega que al introducir esta enmienda unilateralmente, el Gobierno incumplió la ley núm. 9/1987, de órganos de representación, determinación de las condiciones de trabajo y participación del personal al servicio de las administraciones públicas (en adelante, denominada LOR), modificada por las leyes núm. 7/1990 y núm. 18/1994. En el artículo 32 de la LOR figuran, en efecto, entre otras materias objeto de negociación colectiva:

...

- j) todas aquellas materias que afecten [...] a las condiciones de trabajo de los funcionarios públicos y cuya regulación exija norma con rango de ley, y ...

La organización querellante agrega que este incumplimiento motivó, el 14 de diciembre de 2000, una huelga de ámbito nacional que resultó infructuosa, ya que se terminó introduciendo la aludida modificación legal, sin negociación real y efectiva con los sindicatos representativos en la función pública española, negociación a la que obliga la LOR.

516. La organización querellante alega, en segundo lugar, que el Gobierno hace caso omiso de los sindicatos en la elaboración del futuro Estatuto Básico de la Función Pública, ley fundamental del régimen estatutario de los funcionarios públicos. En efecto, pese a recordar el Tribunal Constitucional que la Constitución política ha optado por un régimen estatutario, con carácter general, para los servidores públicos, y que el régimen retributivo de los funcionarios interesa de modo directo a su estatuto propio, de necesario establecimiento por ley, sigue sin aprobarse el anteproyecto de ley del mentado estatuto, que ya fue acordado entre el Gobierno y los sindicatos del ámbito y suscrito el 10 de febrero de 1998 por la organización querellante.

517. La organización querellante aborda, en su tercer y último alegato, el asunto ya considerado por el Comité de Libertad Sindical en 1997 (caso núm. 1919) de la congelación salarial impuesta a los funcionarios públicos el mismo año. Indica que, en consonancia con las recomendaciones que, en su momento, formuló el Comité al respecto, el 23 de enero de 2001 la Audiencia Nacional (Sala de lo Contencioso Administrativo) resolvió (recurso 1033/1997) contra dicha congelación y la declaró nula, por considerarla no ajustada a derecho, y confirmó por tanto el derecho de los funcionarios incluidos en el ámbito del Acuerdo Administración-Sindicatos, de 15 de septiembre de 1994, a percibir un incremento en su retribución (según la previsión presupuestaria del crecimiento del IPC en 1997), más las cantidades dejadas de percibir en los años sucesivos por la inaplicación del señalado incremento. Este órgano también ordenó a la administración demandada que a la mayor brevedad llevase a cabo las negociaciones sobre el incremento retributivo previsto en el acuerdo indicado, con efectos a partir del año 1996 (cuando debió celebrarse la negociación), amén de resaltar:

- a) el derecho a la negociación colectiva de los funcionarios públicos, previsto en la LOR;
- b) una auténtica obligación de negociar sobre determinadas materias — artículo 34 — y una verdadera vinculación para las partes de los Acuerdos y Pactos — artículo 35 —, y
- c) la vinculación del órgano administrativo parte en la negociación (en el caso pendiente, el Ministro para las Administraciones Públicas, que firmó el Acuerdo, y el Consejo de Ministros, que lo aprobó).

518. Tras este fallo, el 26 de enero de 2001, la organización querellante solicitó al Ministro referido una convocatoria extraordinaria de la mesa general de negociación de la Administración del Estado, en cuyo orden del día figuraban, entre otros puntos, la ejecución de la sentencia citada y la negociación del contenido recogido, concretamente, en el título II del Acuerdo Administración Sindicatos, de 15 de septiembre de 1994 (incremento de las retribuciones de los funcionarios, evidentemente subordinado al comportamiento de algunas magnitudes económicas y cuyo alcance debe ser objeto de negociación colectiva). Ahora bien, el Gobierno, dispuesto a recurrir la sentencia, no consideró procedente celebrar dicha reunión, por lo que la organización querellante considera que el Gobierno no negocia las condiciones de trabajo de los empleados públicos

con los sindicatos presentes en la mesa general de negociación de la función pública, y que se limita a informar a estos últimos de las decisiones unilateralmente adoptadas.

B. Respuesta del Gobierno

519. En su comunicación de 26 de septiembre de 2001, el Gobierno declara que la modificación por la Administración del artículo 20.1, *c*), de la ley núm. 30/1984 fue objeto de negociación en virtud del artículo 32 de la LOR. De hecho, en el orden del día de la reunión de la mesa general de negociación, de 19 de septiembre de 2000, figuraban, entre otros puntos:

- 1) las medidas sobre personal y retribuciones que debían incluirse en los proyectos de ley de presupuestos para 2001 y de medidas fiscales, administrativas y del orden social, y
- 2) el acuerdo sobre estabilidad en el empleo público.

Pese a ello, durante esta reunión los sindicatos legitimados para negociar no se manifestaron al respecto y, pocos días después de publicarse en algunos medios de comunicación el contenido del proyecto de ley de acompañamiento para el año 2001 (con la nueva redacción del artículo 20.1, *c*), de la ley núm. 30/1984), las organizaciones sindicales pretendieron incluso que se había intentado «escamotear» el proyecto de nueva legislación de la movilidad forzosa en la mesa general de negociación. El Gobierno añade que, en estas circunstancias, el 23 de octubre de 2000 se convocó a los portavoces de las organizaciones sindicales en esta mesa, en la cual se trató por extenso el tema de la movilidad forzosa, pero que estas organizaciones se negaron por unanimidad a abordar la cuestión y exigieron la retirada de la medida del proyecto de ley, sin más matices. Pese a que en las negociaciones en la mesa general celebradas antes de la huelga de 14 de diciembre de 2000, mentada por el querellante, se mantuvo una reunión dedicada a la movilidad y pese a la disposición de la Administración para negociar, las organizaciones sindicales declararon expresamente que la inclusión de la medida sobre movilidad en el proyecto de ley era uno de los motivos más poderosos por los que podrían ir a la huelga muchos empleados públicos. Por tanto, explica el Gobierno, al no haberse llegado a acuerdo alguno durante la negociación y ante la negativa de las organizaciones sindicales a considerar otra posibilidad intermedia, que no fuese la simple retirada de la medida sobre movilidad prevista en el proyecto de ley de acompañamiento para 2001, la Administración no tuvo más remedio que establecer unilateralmente las condiciones de trabajo manteniendo la propuesta inicial sin cambios (en virtud del artículo 37.2 de la LOR, que en caso de desacuerdo en la negociación o de no alcanzarse aprobación expresa y formal, faculta a la Administración para fijar las condiciones de trabajo de los funcionarios públicos), ya que la regulación anterior de la movilidad presentaba, a su juicio, graves inconvenientes en la gestión de los recursos humanos de las administraciones públicas. No cabe pues la menor duda sobre la voluntad de la Administración de negociar con los representantes legítimos de los funcionarios públicos, no sólo la modificación del artículo 20.1, *c*) de la ley núm. 30/1984, sino también el desarrollo de dicho precepto (a lo que se negaron reiteradamente los sindicatos). El Gobierno afirma por tanto, que la Administración negoció de buena fe pero que, a falta de acuerdo satisfactorio con las organizaciones sindicales, el Gobierno, máximo responsable del funcionamiento de la Administración Pública y en aras de los intereses generales, resolvió mantener en el proyecto de ley de acompañamiento para 2001 la modificación del artículo 20.1, *c*) (a tenor del artículo 37.2 de la LOR).

520. En relación con el alegato según el cual el Gobierno hace caso omiso de los sindicatos en la elaboración del futuro Estatuto Básico de la Función Pública, el Gobierno explica que en

junio de 1999 el proyecto de ley correspondiente, cuyo contenido había sido acordado con las organizaciones sindicales, fue remitido efectivamente al Congreso, pero que la disolución de las cámaras legislativas en enero de 2000 provocó la caducidad automática de todos los proyectos parlamentarios. El Gobierno agrega, por otra parte, que los sindicatos no son los únicos interlocutores interesados en la materia, pues también deben tenerse en cuenta la Administración General del Estado y las demás administraciones públicas, amén de las sugerencias del Consejo de Estado (máximo órgano consultivo del Gobierno). El Gobierno expresa pues la esperanza de que, en la nueva legislatura, el Estatuto Básico de la Función Pública llegue a obtener el máximo respaldo parlamentario, sin merma del consenso conveniente en aras de los intereses generales.

- 521.** Finalmente, respecto a la congelación salarial impuesta a los funcionarios públicos desde 1997 y a la renuencia del Gobierno a negociar las condiciones de trabajo de estos últimos con los sindicatos presentes en la mesa de negociación de la función pública, el Gobierno entiende que la queja se sustenta en que la Administración no se sienta a negociar la ejecución de la sentencia de 23 de enero de 2000 de la Audiencia Nacional (recurso 1033/1997). El Gobierno indica a este respecto que la pretensión de la organización sindical fue atendida mediante escrito de 30 de enero de 2001 del Ministro de Administraciones Públicas, en que se sostiene la improcedencia de negociar sobre la ejecución de una sentencia que no es firme todavía, al estar pendiente de la resolución del Tribunal Supremo ante el cual el Gobierno la impugnó por adolecer de insuficiencia de planteamientos y lagunas importantes. El Gobierno sostiene que en 1996 hubo negociaciones. En julio del mismo año, la Mesa de Retribuciones y Empleo alcanzó un Acuerdo, firmado por todas las partes, con arreglo al cual en septiembre del mismo año se negociaría, en el seno de la mesa general de negociaciones, el incremento retributivo que debía incluirse en el proyecto de ley de presupuestos generales del Estado para 1997, además de conocerse y discutirse las normas que afectasen a la función pública y debieran recogerse en las leyes correspondientes. El Gobierno especifica por otra parte que, según el punto 9 de dicho Acuerdo, las organizaciones sindicales aceptaban la interpretación que del capítulo VI del Acuerdo de 15 de septiembre de 1994 daba la Administración, con arreglo a la cual los incrementos retributivos para 1996 y 1997 no eran de aplicación automática, sino que debían ser objeto de negociación según la evolución de los factores relacionados en el mentado capítulo (el índice de precios al consumo para dichos ejercicios, la previsión presupuestaria, el grado de cumplimiento de las previsiones y compromisos que fundamentara el aumento de sueldo, el crecimiento económico, la capacidad de financiación de los presupuestos generales del Estado, en función del déficit público, y el aumento de productividad del empleo).
- 522.** El Gobierno agrega que en el acta de la reunión de la mesa general de 19 de septiembre de 1996 consta una relación de ocho grupos de trabajo Administración-Sindicatos activos en aquellas fechas, con lo cual resulta difícil afirmar que no hubo negociación real en 1996. Además, el hecho de que la mesa general volviera a reunirse el 3 de diciembre de 1996, con la asistencia de todas las organizaciones sindicales convocadas, demuestra que éstas no habían considerado rota la negociación en la reunión anterior. El Gobierno subraya que en esta nueva reunión la Administración presentó, sin éxito, unas propuestas de acuerdo sobre condiciones de trabajo en la administración pública, acuerdo que hubiera venido a sustituir el de 1994, incorporando los resultados obtenidos en los grupos de trabajo mencionados más arriba. En estas circunstancias, el Gobierno apunta que no procede negar que hubo verdadero proceso negociador.
- 523.** En consecuencia, considerando los factores de ponderación previstos en el propio Acuerdo, y por afectar la cuestión directamente al interés general, el Gobierno reitera la observación que formuló a este respecto en el caso núm. 1919, según la cual se vio obligado a mantener una interpretación estrictamente restrictiva de los criterios orientadores convenidos en

1994 en el marco de una política de contención del déficit público exigida por los requisitos de convergencia económica fijados por la Unión Europea. Además, pone de relieve que no puede soslayar, por la existencia de compromisos previos, su derecho y su deber irrenunciables a ejercer sus competencias para determinar la planificación general de la actividad económica que la Constitución política confiere al Estado. El Gobierno invoca en este sentido la jurisprudencia del Tribunal Supremo sentada en la sentencia 96/1990, a tenor de la cual la justificación de un régimen salarial y negocial distinto entre los empleados públicos y los demás trabajadores radica en que el derecho de negociación colectiva, típico de la empresa privada, puede ser modulado en la Administración, cuyos trabajadores deben ceder ante la presión superior de los intereses públicos y de los servicios generales a que sirve la política económica. También indica que, con arreglo a la sentencia del Alto Tribunal, de 8 de abril de 1981, la inaplicación de lo pactado en un convenio colectivo no constituye una infracción de los derechos constitucionales a la libertad de negociación colectiva y el respeto a la fuerza vinculante de los convenios (consagrados en el artículo 37 de la Constitución) si surgen motivos para ello, derivados de la prioridad que debe conferirse a los demás intereses del Estado. Así pues, la doctrina constitucional determina la prevalecencia de los intereses generales sobre el derecho de negociación colectiva, al tiempo que avala la interpretación según la cual el Acuerdo de 1994 contemplaba una determinación del incremento retributivo para 1996 y 1997 que debía concretarse mediante negociaciones en las que se tuviesen en cuenta los factores de política económica exigidos por la garantía de los intereses generales.

524. Por comunicación de 27 de febrero de 2002, el Gobierno indica que el Tribunal Supremo resolvió sobre el alegado incumplimiento persistente del Acuerdo Administración-Sindicatos de 1994. Por comunicación del 20 de abril de 2002, el Gobierno indicó que el Tribunal Supremo había anulado la sentencia de la Audiencia Nacional (recurso 13/1997), por la que se confirmaba el derecho de los funcionarios públicos incluidos en el ámbito de dicho acuerdo a percibir un incremento de retribución, además de las cantidades dejadas de percibir en los años sucesivos por la inaplicación del señalado incremento. Para invalidar esta resolución, el Tribunal Supremo consideró que:

- a) el acuerdo fijó un incremento de las remuneraciones para 1995, pero no estableció un aumento automático para los ejercicios 1996 y 1997, sino unas orientaciones o directrices que habían de presidir oportunamente la negociación de unos eventuales aumentos retributivos;
- b) tampoco se estableció la obligación de negociar un mayor incremento para 1996 y 1997;
- c) es cierto que existe obligación de negociar pero la negociación no tiene por qué desembocar en un aumento de las retribuciones;
- d) la administración no excluyó de manera unilateral el incremento retributivo en la negociación, ni vulneró el principio de obligatoriedad de negociar de buena fe. Lo ocurrido fue que no se consiguió llegar a un acuerdo, por lo que corresponde al Gobierno establecer las condiciones de trabajo de los funcionarios públicos en los casos en que no se produzca acuerdo en su negociación;
- e) la aprobación de los presupuestos se realiza en el ejercicio de la potestad legislativa, la cual corresponde con carácter específico a Las Cortes. Además, el acuerdo de 1994 no tenía efecto vinculante para el Poder Legislativo.

C. Conclusiones del Comité

525. *El Comité observa que en la presente queja la Central Sindical Independiente y de Funcionarios (CSI-CSIF) alega que el Gobierno ha modificado de forma unilateral la ley núm. 30/1984 de reformas de la función pública, de forma que se amplía la movilidad geográfica de todas las administraciones públicas, al permitirse trasladar de localidad, sin más justificación que «las necesidades de servicio». El Comité observa sin embargo que según afirma el Gobierno, y contrariamente a lo declarado por la organización querellante, esta movilidad fue objeto de negociación en virtud del artículo 32 de la LOR (que dispone la negociación colectiva para todas las materias que afecten a las condiciones de trabajo de los funcionarios públicos), pero que la Administración tropezó con la reticencia de las organizaciones sindicales legitimadas para negociar, que exigieron sin más matices la retirada de esta medida del proyecto de ley. El Comité toma nota, finalmente, de que ante la negativa de las organizaciones sindicales a considerar una posibilidad intermedia que no fuera la simple retirada por la Administración de la medida considerada, el Gobierno no tuvo más remedio que aplicar el artículo 37.2 de la LOR que, en caso de desacuerdo en la negociación o de no alcanzarse aprobación expresa y formal, faculta a la Administración para fijar las condiciones de trabajo de los funcionarios públicos. En vista de que las versiones de las partes no coinciden entre sí, el Comité señala a la atención de los interlocutores de ambas partes la necesidad de negociar de buena fe a la luz del Convenio sobre la negociación colectiva, 1981 (núm. 154) y del párrafo de la jurisprudencia del Comité de Libertad Sindical en el que se subraya la importancia del principio con arreglo al cual los empleadores y sindicatos deben negociar de buena fe y realizar esfuerzos para concluir un acuerdo [véase **Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical**, cuarta edición, 1996, párrafo 815]. El Comité pide al Gobierno y a las organizaciones de funcionarios públicos que tomen en consideración este principio en sus negociaciones futuras.*
526. *En relación con el alegato según el cual el Gobierno hace caso omiso de los sindicatos en la elaboración del Estatuto Básico de la Función Pública, el Comité toma nota de que su actualización se aplaza, pese a ser una norma fundamental por cuanto en ella se reglamentan la condición y la situación jurídica de los funcionarios públicos. En estas condiciones, el Comité insiste en que se prevea con suficiente antelación la convocatoria de las organizaciones sindicales del sector público para negociar colectivamente, en plazos razonables, sus condiciones de empleo, considerando los plazos estrictos señalados para presentar los proyectos de ley al Parlamento. El Comité subraya además el interés de consultar a las organizaciones de (...) trabajadores en la preparación y elaboración de una legislación que afecte a sus intereses [véase **Recopilación**, op. cit., párrafo 929].*
527. *Finalmente, respecto al incumplimiento persistente por el Gobierno de un acuerdo colectivo, con lo cual se mantenía la congelación salarial impuesta a los funcionarios públicos en 1997, el Comité recuerda que ya examinó este alegato en el caso núm. 1919 [véase 308.º informe, párrafos 273 a 326, aprobado por el Consejo de Administración en su 270.ª reunión, de noviembre de 1997]. En aquella ocasión, el Comité lamentó que no se hubiera concedido aumento salarial alguno a los funcionarios públicos para 1997, ni tan siquiera a los que percibían las retribuciones más bajas. En este contexto, el Comité recordó que el derecho de negociación colectiva es uno de los cauces indicados en el Convenio núm. 151, ratificado por España, cauce que eligió la legislación española para regir las relaciones laborales en el función pública. El Comité expresó la firme esperanza de que el Gobierno, con arreglo a su propia legislación nacional, recurriría a la negociación colectiva para regular las condiciones de empleo de los funcionarios públicos. El Comité subrayó además que el mutuo respeto de los compromisos contraídos en los acuerdos colectivos es un elemento importante del derecho de negociación colectiva y debe tutelarse para asentar las relaciones profesionales sobre bases sólidas y estables.*

- 528.** *El Comité toma nota de que, conforme a estas conclusiones y recomendaciones, la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional anuló la medida de congelación salarial y confirmó el derecho de los funcionarios cubiertos por el Acuerdo de 1994 a percibir los aumentos retributivos pactados, más las cantidades dejadas de percibir en los años sucesivos por la inaplicación del señalado aumento.*
- 529.** *El Comité también toma nota de que, tras recurrir el Gobierno contra la sentencia de la Audiencia Nacional, el Tribunal Supremo invalidó esta última el 26 de febrero de 2002. El Tribunal consideró concretamente que el Acuerdo de 1994 no establecía un aumento automático para los años sucesivos, que la negociación no tenía por qué desembocar en un aumento retributivo, y que la Administración no había infringido el principio de la obligación de negociar de buena fe.*
- 530.** *A este respecto, el Comité toma nota de que, según las declaraciones del Gobierno, las organizaciones sindicales admitieron la interpretación según la cual el Acuerdo de 15 de septiembre de 1994 entrañaba el compromiso no ya de aumentar los sueldos de forma automática, sino de negociar este aumento con los sindicatos. También observa que el Gobierno vuelve a invocar criterios e imperativos económicos para mantener una interpretación puramente restrictiva de los criterios orientativos pactados en 1994, en relación con todo aumento salarial que pudiera otorgarse a los funcionarios públicos.*
- 531.** *En casos análogos, el Comité ha compartido el punto de vista de la Comisión de Expertos en su Estudio general de 1994, cuando ésta manifiesta que:*

*Las autoridades deberían privilegiar en la mayor medida posible la negociación colectiva como mecanismo para determinar las condiciones de empleo de los funcionarios; si en razón de las circunstancias ello no fuera posible, esta clase de medidas deberían aplicarse durante periodos 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 presupuestarias. [Véase **Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical**, cuarta edición, 1996, párrafo 899.]*

- 532.** *En el presente caso, el Comité toma nota de que el Gobierno no ha entablado negociación alguna con los sindicatos, a la espera de que el Tribunal Supremo resolviese sobre la congelación salarial. El Comité observa además que esta congelación se mantiene desde hace mucho tiempo.*
- 533.** *En estas condiciones, el Comité ruega al Gobierno que adopte medidas para que vuelva a privilegiarse en la mayor medida posible la negociación colectiva para la determinación de las condiciones de empleo de los funcionarios públicos. A estos efectos, el Comité pide al Gobierno que, a la mayor brevedad, entable negociaciones con las organizaciones sindicales representativas a fin de restablecer relaciones profesionales cimentadas en bases sólidas y estables, en un clima de confianza mutua. El Comité pide al Gobierno que le mantenga informado de toda medida que se adopte a este respecto.*

Recomendaciones del Comité

- 534.** *En vista de las conclusiones que preceden, el Comité invita al Consejo de Administración a que apruebe las recomendaciones siguientes:*
- a) *el Comité pide a los interlocutores de ambas partes que en sus negociaciones futuras tengan presente la necesidad de negociar de buena fe, a la luz del*

Convenio sobre la negociación colectiva, 1981 (núm. 154), y de realizar esfuerzos para concluir un acuerdo;

- b) *el Comité insiste en que debe preverse con suficiente antelación la convocatoria de las organizaciones sindicales del sector público para negociar colectivamente, en plazos razonables, sus condiciones de empleo, considerando los plazos estrictos señalados para presentar los proyectos de ley al Parlamento, al tiempo que subraya el interés de consultar a las organizaciones de (...) trabajadores en la preparación y elaboración de una legislación que afecte a sus intereses, y*
- c) *el Comité ruega al Gobierno que adopte medidas para que vuelva a privilegiarse en la mayor medida posible la negociación colectiva para la determinación de las condiciones de empleo de los funcionarios públicos. A estos efectos, el Comité pide al Gobierno que entable a la mayor brevedad negociaciones con las organizaciones sindicales representativas a fin de restablecer relaciones profesionales cimentadas en bases sólidas y estables, en un clima de confianza mutua. El Comité pide al Gobierno que le mantenga informado de toda medida que se adopte a este respecto.*

CASO NÚM. 2133

INFORME EN QUE EL COMITÉ PIDE QUE SE LE MANTENGA
INFORMADO DE LA EVOLUCIÓN DE LA SITUACIÓN

**Queja contra el Gobierno de la ex República
Yugoslava de Macedonia presentada por el
Sindicato de Empleadores de Macedonia (UEM)**

*Alegatos: los querellantes alegan que las
organizaciones de empleadores no pueden
obtener su registro ni entablar negociaciones
colectivas*

- 535.** La queja figura en una comunicación del Sindicato de Empleadores de Macedonia (UEM) de fecha 11 de junio de 2001.
- 536.** Ante la falta de respuesta del Gobierno, el Comité tuvo que aplazar en dos ocasiones el examen de este caso. Asimismo, en su reunión de noviembre de 1999 [véase 318.º informe, párrafo 9], el Comité dirigió un llamamiento urgente y señaló a la atención del Gobierno que, de conformidad con el procedimiento establecido en el párrafo 17 de su 127.º informe, aprobado por el Consejo de Administración, presentaría en su próxima reunión un informe sobre el fondo de este caso, incluso si las informaciones u observaciones del Gobierno no se hubiesen recibido en tiempo oportuno (GB.283/8, párrafo 8).
- 537.** La ex República Yugoslava de Macedonia ha ratificado el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87) y el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98).

A. Alegatos de los querellantes

538. Por comunicación de fecha 11 de junio de 2001, el Sindicato de Empleadores de Macedonia (UEM) alega que existen obstáculos legales que impiden el registro y el reconocimiento legal de las organizaciones de empleadores, así como su participación en negociaciones colectivas.
539. La organización querellante señala que, desde su creación en 1998, no ha podido obtener su registro y reconocimiento en tanto que organización de empleadores por parte de las autoridades competentes de la República. La organización querellante añade que en la legislación aplicable a las relaciones laborales no se facilita indicación alguna sobre el registro de las organizaciones de empleadores; tan sólo prevé el registro de los sindicatos. Al no estar registrada, la organización querellante no puede acoger a nuevos miembros, abrir una cuenta bancaria, utilizar su propio sello ni recaudar las cuotas de sus afiliados. Además, el Gobierno no la invita a participar en los seminarios organizados en colaboración con la OIT. La organización querellante añade que en fecha reciente inició los trámites para registrarse en tanto que asociación de ciudadanos.
540. La organización querellante declara que, al no estar registrada, el Gobierno no la invita a participar en negociaciones colectivas. El Gobierno sólo invita a la Cámara Económica, a la cual deben afiliarse todas las empresas y que no está registrada en tanto que organización de empleadores.

B. Conclusiones del Comité

541. *El Comité lamenta que, a pesar del tiempo transcurrido desde la presentación de la queja, el Gobierno no haya respondido a ninguno de los alegatos formulados por la organización querellante, aunque en reiteradas ocasiones se le instó a que transmitiera sus observaciones o informaciones sobre el caso, incluso mediante un llamamiento urgente. El Comité expresa la esperanza de que, en los sucesivos, el Gobierno se muestre más cooperativo. En estas condiciones, y de conformidad con el procedimiento aplicable [véase 127.º informe del Comité, párrafo 17, aprobado por el Consejo de Administración en su 184.ª reunión], el Comité se ve obligado a presentar un informe sobre el fondo del caso, al no disponer de la información que esperaba recibir en los plazos señalados al Gobierno.*
542. *El Comité recuerda al Gobierno que el objetivo de todo el procedimiento instaurado por la Organización Internacional del Trabajo es asegurar el respeto de las libertades sindicales, tanto de jure como de facto; así, el Comité está convencido de que si bien este procedimiento protege a los gobiernos contra las acusaciones infundadas, éstos deberían reconocer a su vez la importancia que tiene presentar con vistas a un examen objetivo, respuestas detalladas y precisas sobre el fondo de los hechos alegados [véase primer informe del Comité, párrafo 31].*
543. *El Comité observa que la presente queja se refiere a alegatos según los cuales existen obstáculos al registro de las organizaciones de empleadores y al ejercicio de su derecho a participar en negociaciones colectivas.*
544. *El Comité observa que el Sindicato de Empleadores de Macedonia (UEM) declara que desde 1998 no ha podido obtener su registro como organización de empleadores. Como consecuencia, carece de personalidad jurídica y no puede iniciar sus actividades. Además, el Gobierno no le invita a participar en seminarios organizados en colaboración con la OIT. El Comité toma nota de que en la legislación aplicable a las relaciones laborales no facilita referencia alguna al registro ni al reconocimiento legal de las organizaciones de*

empleadores; tan sólo prevé el registro de los sindicatos. El Comité observa además que la organización querellante ha iniciado los oportunos trámites para obtener su registro en tanto que asociación de ciudadanos.

545. *Ante la falta de respuesta del Gobierno, el Comité observa que la legislación y la práctica actuales en materia de registro coartan la creación de organizaciones de empleadores, al privar a los empleadores y a sus organizaciones del derecho fundamental de constituir las organizaciones que estimen convenientes. El Comité recuerda que los principios sentados en el Convenio núm. 87, ratificado por la ex República Yugoslava de Macedonia, se aplican tanto a los empleadores como a los trabajadores y que, conforme al principio establecido en el artículo 2 del Convenio, los trabajadores y los empleadores, sin ninguna distinción y sin autorización previa, tienen el derecho de constituir las organizaciones que estimen convenientes, así como el de afiliarse a estas organizaciones, con la sola condición de observar los estatutos de las mismas. El Comité recuerda que «el principio de la libertad sindical podría llegar a ser muchas veces letra muerta si para crear una organización los trabajadores y los empleadores tuviesen que obtener un permiso cualquiera» y que «tales requisitos no deben equivaler prácticamente a una autorización previa ni constituir un obstáculo para la creación de una organización hasta el punto de constituir en los hechos una prohibición pura y simple» [véase **Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical**, párrafo 244]. Además, el Comité observa que las asociaciones de ciudadanos no tienen los objetivos ni actividades de una organización de empleadores. El Comité pide al Gobierno que entable con urgencia discusiones con la organización querellante con miras a ultimar el proceso de registro de la organización querellante de suerte que ésta ostente una condición jurídica acorde con sus objetivos como organización de empleadores. El Comité pide que se le mantenga informado de la evolución de la situación a este respecto.*
546. *El Comité toma nota que, al no hallarse registrada y al carecer de personalidad jurídica, la organización querellante no participa en negociaciones colectivas. El Comité observa además que el único organismo con el que el Gobierno celebra consultas es la Cámara Económica, a la cual deben afiliarse todas las empresas y que no puede ser considerada como una organización de empleadores a los fines de la negociación colectiva. Ante la falta de respuesta del Gobierno, el Comité recuerda el principio sentado en el artículo 4 del Convenio núm. 98, ratificado por la ex República Yugoslava de Macedonia, en cuya virtud la adopción de medidas adecuadas a las condiciones nacionales para estimular y fomentar el pleno desarrollo y uso de procedimientos de negociación voluntaria y subraya «la importancia que concede al derecho de negociación de las organizaciones representativas, estén o no registradas» [véase **Recopilación**, op. cit., párrafo 784]. El Comité pide al Gobierno que tome todas las medidas necesarias para estimular y fomentar el pleno desarrollo y uso de procedimientos de negociación voluntaria entre las organizaciones de empleadores y de trabajadores de conformidad con el Convenio núm. 98.*
547. *El Comité señala a la atención de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones los aspectos legislativos del caso.*

Recomendaciones del Comité

548. *En vista de las conclusiones que preceden, el Comité invita al Consejo de Administración a que apruebe las recomendaciones siguientes:*
- a) *el Comité lamenta que el Gobierno no haya respondido a los alegatos, aunque se le instó a que lo hiciera en reiteradas ocasiones, incluso por*

medio de un llamamiento urgente; insta al Gobierno a que conteste rápidamente;

- b) el Comité pide al Gobierno que entable con urgencia discusiones con la organización querellante a fin de ultimar el proceso de registro de la organización querellante de suerte que ésta ostente una condición jurídica acorde con sus objetivos en tanto que organización de empleadores. El Comité pide que se le mantenga informado de la evolución de la situación a este respecto;*
- c) el Comité pide al Gobierno que ponga la legislación y la práctica nacionales relativas al registro de las organizaciones de empleadores en conformidad con el Convenio núm. 87;*
- d) el Comité pide al Gobierno que adopte todas las medidas necesarias para estimular y fomentar el pleno desarrollo y uso de los procedimientos de negociación voluntaria entre las organizaciones de empleadores y de trabajadores de conformidad con el Convenio núm. 98, y*
- e) el Comité señala los aspectos legislativos del caso a la atención de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones.*

CASO NÚM. 2176

INFORME EN EL QUE EL COMITÉ PIDE QUE SE LE MANTENGA
INFORMADO DE LA EVOLUCIÓN DE LA SITUACIÓN

**Queja contra el Gobierno de Japón
presentada por
el Sindicato de Trabajadores de la Industria
Postal de Japón (YUSANRO)**

Alegatos: el querellante alega que son inadecuadas las disposiciones legales contra las prácticas laborales injustas y la discriminación antisindical, y su aplicación

- 549.** Esta queja figura en comunicaciones del Sindicato de Trabajadores de la Industria Postal de Japón (YUSANRO), fechadas el 22 de febrero y el 26 de marzo de 2002.
- 550.** El Gobierno presentó su respuesta en una comunicación fechada el 13 de septiembre de 2002.
- 551.** Japón ha ratificado el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87) y el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98).

A. Alegatos del querellante

- 552.** En su comunicación de 22 de febrero de 2002, la organización querellante declara que representa a los trabajadores empleados en oficinas postales y en empresas afines de Japón.

Está compuesta de 101 ramas distribuidas en nueve oficinas regionales y está afiliada a la Confederación Nacional de Sindicatos (ZENROREN).

- 553.** El YUSANRO señala que la Comisión Central de Relaciones Laborales (CLRC), constituida en virtud de la ley de sindicatos, tiene por mandato aplicar medidas dirigidas a tutelar el derecho de sindicación de los trabajadores y de los sindicatos. Se supone que ha de examinar las quejas por prácticas laborales injustas de los empleadores y que ha de dictar órdenes cautelares para proteger a los trabajadores contra tales prácticas. Sin embargo, la CLRC tiende hoy a perder tiempo y a dedicar períodos de tiempo innecesariamente largos sólo para modificar las órdenes dictadas por las Comisiones de Relaciones Laborales de las Prefecturas (PLRC) y emitir decisiones desfavorables para los trabajadores. En 1999, la CLRC había tardado un promedio de cuatro años y un mes para tratar los casos, y hasta cinco años en resolver sobre una queja. Durante todo este tiempo tan sólo se confirmaron las decisiones iniciales emitidas por las PLRC en cuanto a la desestimación de las quejas de los trabajadores, o se invalidaron las decisiones iniciales de las PLRC pronunciadas a favor de los trabajadores. El examen por la CLRC constituye una carga muy pesada para los trabajadores que residen en localidades alejadas de la capital. Habida cuenta de los largos procedimientos que han desembocado, en el mejor de los casos, en la confirmación de decisiones desfavorables y, en el peor, en decisiones aun más desfavorables, el querellante aduce que la CLRC no cumple con su cometido ni con sus funciones, que consisten en proteger a los trabajadores contra las prácticas laborales injustas.
- 554.** Por ejemplo, el 9 de junio de 1998, el YUSANRO presentó ante la CLRC una queja por prácticas laborales injustas (caso núm. 2-1998), aduciendo que algunas actuaciones del empleador, incluidos una ubicación irracional de la oficina del sindicato y el traslado forzoso de los dirigentes sindicales de rama, se dirigían a debilitar el sindicato. La CLRC asignó el caso a coordinadores locales para su examen preliminar, que se suponía debía completarse en un plazo de 30 días desde la presentación de la queja, en virtud del artículo 56.3, 3), del reglamento de la CLRC. Sin embargo, en ese caso el examen no se completó hasta un año y dos meses después de haberse presentado la queja, a pesar de las reiteradas solicitudes del YUSANRO de una vista rápida del caso. Además, los coordinadores debieron celebrar siete vistas más para completar el examen, el 13 de septiembre de 2000. Esto retrasó todo el proceso y la vista sobre los méritos de las pretensiones, cuyo inicio se fijó finalmente para el 27 de marzo de 2002, es decir, tres años y nueve meses después de la presentación de la queja. Mientras tanto, el YUSANRO había presentado dos solicitudes a la CLRC (30 de junio de 2000, en la que se le solicitaba una rápida finalización del examen; y 8 de marzo de 2001, en la que se le solicitaba que se fijara rápidamente una fecha para una audiencia sobre los derechos legales de las partes). Solicitó también a la CLRC que explicara las razones de los dilatados lapsos de tiempo entre la finalización del examen preliminar por los coordinadores locales y la vista por la CLRC, pero no recibió explicación satisfactoria.
- 555.** No pueden tolerarse estas prácticas inadecuadas ni estas dilaciones indebidas, considerando el mandato y los objetivos de la CLRC. Cuando los trabajadores que son víctimas de discriminación antisindical, en violación del Convenio núm. 98, se ven obligados a esperar más de tres años para ser oídos, no puede decirse que gocen de una protección adecuada contra tales actos. Ello entraña también una denegación del derecho de organización a los sindicatos.

B. Respuesta del Gobierno

- 556.** En su comunicación de 13 de septiembre de 2002, el Gobierno declara que el procedimiento de revisión de la CLRC es parte del sistema de examen de las prácticas

laborales injustas, que es uniforme en todo el país. En 2000, de los procedimientos de revisión presentados a la CLRC contra las órdenes de la PLRC, 29 habían sido presentados por los trabajadores y 35 por los empleadores. Se celebraron en promedio 1,6 vistas por caso tratado en 2001, lo cual no es una carga excesiva para los trabajadores ni para los empleadores. La CLRC puede alterar una orden inicial de la PLRC a favor o en contra de los trabajadores. Por consiguiente, el querellante está equivocado cuando aduce que la CLRC sólo adopta decisiones desfavorables para los trabajadores.

- 557.** En lo referente al caso núm. 2-1998, el Gobierno declara, en general, que si bien en principio la CLRC realiza las investigaciones y celebra las vistas a la mayor brevedad posible, este proceso puede compararse con un juicio, en el que pueden intervenir muchos factores, como la complejidad del caso, el ajuste de los horarios, las respuestas de las partes, etc. El examen preliminar a la vista es un procedimiento preparatorio que contribuye a esclarecer los hechos y los argumentos y que promueve el diálogo entre las partes, orientándolas hacia una solución conservadora. Pueden presentarse declaraciones, respuestas y pruebas, todo lo cual lleva tiempo, especialmente cuando se plantean cuestiones complejas, como precisamente sucede en este caso: reubicación de once afiliados sindicales, falta de alquiler de locales para los sindicatos en cuatro oficinas postales.
- 558.** En lo que atañe al argumento del YUSANRO, según el cual habían transcurrido un año y dos meses desde la presentación de la queja hasta el primer examen, el Gobierno destaca que el plazo señalado en el artículo 56-3, 3) del reglamento de la CLRC puede extenderse con el consentimiento de las partes, lo cual ocurre con frecuencia en la práctica. En este caso, el querellante había participado voluntariamente en el procedimiento, incluso después de treinta días de retraso. Cuando están implicadas empresas nacionales, como ocurre en el presente caso, el presidente de la CLRC puede designar «miembros locales de ajuste» (coordinadores locales) que comprendan bien la situación local y que representen los intereses públicos. En este caso, se intercambiaron documentos en no menos de nueve ocasiones, del 3 de julio de 1998 al 19 de mayo de 1999, referentes incluso a más asuntos que el querellante añadiera el 14 de mayo de 1999. Llevó todo este tiempo para que se pudieran identificar los asuntos y se fijara la fecha de investigación, previa confirmación de los coordinadores locales.
- 559.** Las siete audiencias preliminares adicionales criticadas por el querellante se deben a la complejidad del caso, al número enorme de documentos y a los retrasos en la presentación de los argumentos y de las respuestas, tanto por parte del querellante como por parte del empleador. El caso se tramitó adecuadamente, por cuanto se debió proceder a siete investigaciones de cara a la preparación de la vista sobre los méritos del caso. Por último, en septiembre de 2000, los coordinadores locales aclararon los asuntos y prepararon su informe, que se notificó a las partes el 19 de abril de 2001.
- 560.** En lo referente al argumento del YUSANRO según el cual había transcurrido un año adicional entre la finalización de la investigación y la vista ante la CLRC, el Gobierno declara que la CLRC considera que la solución consensuada por las partes es importante en los casos de prácticas laborales injustas. Dado que es posible en este caso una solución, como el alquiler de un espacio para oficinas, tras haberse completado el examen de los coordinadores locales, la CLRC no escatimó esfuerzos en llegar a una solución con el empleador, desafortunadamente sin éxito. El 26 de octubre de 2001, se notificó a las partes que la vista se había fijado para el 28 de noviembre. No obstante, fue imposible adaptar los calendarios de las partes y la primera vista se celebró el 27 de marzo de 2002.
- 561.** En resumen, el Gobierno mantiene que los procedimientos de la CLRC dependen de las peculiaridades de cada caso y no puede decirse que el sistema japonés de protección contra prácticas laborales injustas no funcione adecuadamente.

C. Conclusiones del Comité

- 562.** *El Comité toma nota de que este caso se refiere a los alegatos según los cuales el sistema de protección contra las prácticas laborales injustas de Japón es inadecuado, en razón de los retrasos indebidos. El YUSANRO sustenta sus alegatos dando el ejemplo de una queja que había presentado al respecto en 1998 ante el organismo responsable del examen de tales quejas, la Comisión Central de Relaciones Laborales (CRLC), que sigue sin resolverse.*
- 563.** *El Comité no puede menos de tomar nota del largo lapso de tiempo que llevó la tramitación de esa queja, puesto que se había presentado el 9 de junio de 1998 y la primera vista sobre los méritos de la misma se había celebrado el 27 de marzo de 2002 (un período de tres años y nueve meses). Además, el Comité toma nota del alegato del querellante según el cual el procedimiento de la CLRC representa una pesada carga para los trabajadores que viven en localidades alejadas de la capital. Además, el Comité no ha sido informado acerca de si se habían celebrado otras vistas o de si se había resuelto y de cuál había sido el resultado último.*
- 564.** *Por otra parte, el Comité toma nota de que las explicaciones dadas por el Gobierno, según las cuales las dilaciones en este caso particular se debieron a la complejidad del caso y a las numerosas vistas que, por consiguiente, habían sido necesarias, al hecho de que se había intentado todo para solucionar el caso de forma consensuada entre las partes y al hecho de que resultaba difícil ajustar los horarios de todas las partes, que eran ambas responsables de algunos de los aplazamientos. El Comité toma nota asimismo de los datos aportados por el Gobierno en torno a las actividades de la CLRC.*
- 565.** *Sin embargo, el Comité recuerda que el respeto de los principios de la libertad sindical exige claramente que los trabajadores que se consideran perjudicados como consecuencia de sus actividades sindicales, deben disponer de medios de reparación que sean rápidos, económicos y totalmente imparciales [véase **Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical**, cuarta edición, 1996, párrafo 741]. Al respecto, el Comité destaca que cuanto más se tarda en completar semejante procedimiento, más difícil le resulta al organismo competente fijar una indemnización justa y adecuada, ya que la situación alegada ha cambiado a menudo de manera irreversible, la gente ha sido trasladada, etc., de suerte que resulta imposible ordenar una reparación adecuada o retornar al «statu quo ante». El Comité también tiene en cuenta que el empleador es en este caso el servicio postal, con su componente público nacional, sujeto al menos a algún control del Gobierno, incluidas las actuaciones en la tramitación de las quejas relativas a las prácticas laborales injustas. El Comité considera que el procedimiento es demasiado lento e inadecuado. Por consiguiente, el Comité solicita al Gobierno que se asegure que en el futuro, las quejas por prácticas laborales indebidas y discriminación antisindical se tramiten con rapidez y eficazmente y que lo mantenga informado acerca del resultado del caso núm. 2-1998, en cuanto la CLRC lo hubiese finalizado.*

Recomendación del Comité

- 566.** *En vista de las conclusiones precedentes, el Comité invita al Consejo de Administración a que apruebe la siguiente recomendación:*

Al tiempo que observa que el procedimiento es demasiado lento e inadecuado, el Comité solicita al Gobierno que vele por que, en el futuro, las quejas por prácticas laborales indebidas y discriminación antisindical se tramiten con rapidez y eficazmente y que lo mantenga informado sobre el resultado del caso núm. 2-1998, en cuanto la Comisión Central de Relaciones Laborales (CLRC) lo haya concluido.

CASOS NÚMS. 2177 Y 2183

INFORME PROVISIONAL

Quejas contra el Gobierno de Japón presentadas por

Caso núm. 2177:

- **la Confederación de Sindicatos de Japón (JTUC-RENGO)**
- **el Consejo de Enlace del Sector Público de la RENGU (RENGO-PSCL)**
- **la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL)**
- **la Internacional de Servicios Públicos (ISP)**
- **la Federación Internacional de los Trabajadores del Transporte (ITF)**
- **la Federación Internacional de Trabajadores de la Construcción y la Madera (FITCM)**
- **la Internacional de la Educación (IE) y**
- **la Federación Internacional del Personal de los Servicios Públicos (INFEDOP)**

Caso núm. 2183:

- **la Confederación Nacional de Sindicatos (ZENROREN) y**
- **la Federación de Sindicatos de Trabajadores de Prefecturas y Municipios de Japón (JICHIROREN)**

Alegatos: las organizaciones querellantes alegan que la próxima reforma de la legislación de la administración pública, desarrollada sin la procedente consulta con las organizaciones de trabajadores, endurece todavía más la legislación de la administración pública vigente y mantiene las restricciones a los derechos sindicales básicos de los empleados públicos, sin compensación adecuada

567. La queja del caso núm. 2177 figura en comunicaciones, fechadas el 26 de febrero y el 25 de marzo de 2002, de la Confederación de Sindicatos de Japón (JTUC-RENGO) y del Consejo de Enlace del Sector Público RENGU (RENGO-PSLC). Está respaldada por: la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL), de 27 de febrero de 2002; la Internacional de Servicios Públicos (ISP), de 1.º de marzo de 2002, la Federación Internacional de los Trabajadores del Transporte (ITF), de 7 de marzo de 2002; la Federación Internacional de Trabajadores de la Construcción y la Madera (FITCM), de 12 de marzo de 2002; la Internacional de la Educación (IE), de 18 de marzo de 2002; y la Federación Internacional del Personal de los Servicios Públicos (FIEAP), de 27 de marzo de 2002.

568. La queja del caso núm. 2183 figura en una comunicación, fechada el 15 de marzo de 2002, de la Confederación Nacional de Sindicatos (ZENROREN) y de la Federación de Sindicatos de Trabajadores de Prefecturas y Municipios (JICHIROREN).

- 569.** El Gobierno presentó su respuesta relativa a ambas quejas en una comunicación fechada el 16 de septiembre de 2002.
- 570.** Japón ha ratificado el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87) y el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98). No ha ratificado el Convenio sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978 (núm. 151).

A. Alegatos de las organizaciones querellantes

Caso núm. 2177

- 571.** En su comunicación de 26 de febrero de 2002, los demandantes JTUC-RENGO y RENGO-PSLC alegan que en antiguos informes de la OIT se ha determinado claramente que el vigente régimen de la administración pública de Japón infringe los Convenios núms. 87 y 98 y no se ajusta a las normas internacionales del trabajo. Sin embargo, el Gobierno de Japón ha desoído sistemáticamente las recomendaciones de la OIT. Antes bien, el actual proceso de reforma de la administración pública, previsto en los principios generales de la reforma del régimen de la administración pública, adoptados por el Consejo de Ministros el 25 de diciembre de 2001 (de ahora en adelante «principios generales de la reforma»), agravará más la situación, por cuanto se verá sumamente ampliada la autoridad del Gobierno en los asuntos relativos a la administración del personal, al tiempo que habrán de mantenerse las restricciones a los derechos sindicales básicos de los empleados públicos.
- 572.** La legislación laboral de Japón no ha registrado cambios fundamentales desde finales de la Segunda Guerra Mundial, época en la que se promulgó la Ley Nacional de la Administración Pública (NPSL), por la que restringieron de manera drástica los derechos sindicales básicos de los empleados públicos. Otras leyes promulgadas más adelante, aplicables a otros empleados públicos, también restringieron gravemente sus derechos sindicales básicos en diversos grados, de la manera siguiente:

Categoría		Derecho de sindicación	Derecho de negociación colectiva	Derecho de huelga
Empleado de la administración pública nacional	Empleados administrativos/de oficina	Legalizado, con exclusión del personal de la policía y del organismo de seguridad marítima	No legalizado	No legalizado
	Trabajadores..., incluido el personal de las IAI*	Legalizado	Legalizado	No legalizado
Empleado de la administración pública local	Empleados administrativos/de oficina	Legalizado, con exclusión del personal de la policía y de extinción de incendios	No legalizado, sólo un acuerdo de caballeros sin facultad de negociación alguna	No legalizado
	Trabajadores...	Legalizado	Legalizado	No legalizado

* IAI: instituciones administrativas independientes.

- 573.** Los órganos de control de la OIT han criticado de forma reiterada esa legislación y esa práctica, y formularon recomendaciones. Por ejemplo, la Comisión de Investigación y de Conciliación en materia de Libertad Sindical, constituida en 1965, formuló comentarios críticos sobre cuestiones como: la prohibición indiscriminada y total del derecho de huelga (Informe Dreyer, resumen de las conclusiones y de las recomendaciones, párrafos 19 y 24);

definición del personal administrativo (*ibid.*, párrafo 54); restricciones a los derechos de negociación de los empleados administrativos y de oficina (*ibid.*, párrafo 60); funcionarios a tiempo completo con estatuto de empleado público (*ibid.*, párrafo 63).

- 574.** Dado que el Gobierno seguía haciendo caso omiso de estas recomendaciones, en 1972 y 1973 algunos sindicatos del sector público presentaron ante el Comité de Libertad Sindical una serie de quejas relativas a la denegación del derecho de sindicación al personal del Departamento de Incendios, de las instituciones penitenciarias y del organismo de seguridad marítima. Al destacar que el derecho de sindicación y el derecho de huelga son cuestiones diferentes, la Comisión afirmaba que los bomberos deberían tener el derecho de sindicación [139.º informe, caso núm. 737, párrafo 180]. El Comité también recomendaba cambios en la legislación que permitieran que los empleados públicos locales constituyeran las organizaciones que estimaran convenientes [*op. cit.*, párrafos 170-171] y formulaba comentarios sobre las restricciones a los derechos de negociación de los empleados administrativos y de oficina [*op. cit.*, párrafo 334]. En 1983, los sindicatos del sector público habían presentado a la Comisión nuevas quejas contra el fracaso del Gobierno a la hora de la aplicación de la recomendación formulada por la Autoridad Nacional del Personal, relativa a un aumento de la remuneración de los empleados públicos. La Comisión lamentó esta acción y expresó la firme esperanza de que esos empleados gozaran de alguna medida de compensación de la restricción impuesta a sus derechos de negociación colectiva y a su derecho de huelga [véase 222.º informe, caso núm. 1165, párrafo 168], una recomendación que se reiteró más tarde [véase 236.º informe, caso núm. 1263, párrafo 274].
- 575.** En sus Estudios generales de 1983 y 1994, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones elaboró una serie de principios, a los que no se adecua la legislación relativa a las administraciones públicas japonesa, especialmente en relación con: el alcance de las exclusiones administrativas; las restricciones a las actividades políticas; la prohibición indiscriminada y total del derecho de huelga, y las sanciones penales y administrativas contra los huelguistas.
- 576.** En algunas conclusiones de la Comisión en Aplicación de Normas de la Conferencia figuraban comentarios similares, se reconoció que estas restricciones a los derechos sindicales de los empleados públicos de Japón no se ajustaban a las normas de la OIT y se recomendó que se paliara esta situación. Incluso últimamente, en junio de 2001, la Comisión de la Conferencia formuló comentarios sobre el derecho de libertad sindical de diversas categorías de empleados públicos, entre las que figuraba el personal de extinción de incendios, y expresó la esperanza de que se entablara un diálogo genuino con los sindicatos pertinentes respecto al derecho de sindicación de aquél (CIT, 2001, 89.ª reunión, *Actas Provisionales* núm. 19, Parte 2, pág. 2/46). Todo lo anterior pone de manifiesto que la legislación de la administración pública de Japón ha sido objeto de críticas virulentas y reiteradas de diversos órganos de control de la OIT, pero que el Gobierno no ha arbitrado medida alguna para rectificar la situación.
- 577.** Las organizaciones querellantes aducen que los principios generales de la reforma infringen aún más los convenios de la OIT. Estos principios se basan en una antigua decisión del Gabinete (1.º de diciembre de 2000) sobre los «principios generales de la reforma administrativa». En lo relativo a la cuestión primordial, o sea, el régimen de relaciones laborales en el sector público, el Gobierno ha prestado oídos sordos a las firmes solicitudes de los querellantes de que se cumplieran las normas internacionales del trabajo. Pese a ello, el Gobierno actuó de manera unilateral y, el 25 de diciembre de 2001, el Gabinete adoptó los principios generales de la reforma, por los que se conculcan los principios de libertad sindical tanto en lo que respecta al procedimiento como al fondo.

- 578.** En lo referente al procedimiento, en la Conferencia Internacional del Trabajo de 2001, el Gobierno se había comprometido a «negociar y consultar sinceramente a las organizaciones interesadas», tras lo cual la Comisión en Aplicación de Normas de la Conferencia solicitó al Gobierno que «promoviera el diálogo social con las organizaciones sindicales pertinentes de la administración pública». Sin embargo, el Gobierno siguió adelante unilateralmente, sin negociar con los sindicatos ni consultarlos, lo cual constituye una violación de las recomendaciones de la Comisión de la Conferencia y del Convenio núm. 87.
- 579.** En lo que respecta al fondo del caso, el Gobierno volvió a desoír las recomendaciones de la OIT y las demandas de los sindicatos, y decidió que «deberán mantenerse las restricciones actuales a los derechos laborales fundamentales de los empleados públicos, al tiempo que se aseguran medidas compensatorias adecuadas». Ello no obstante, los principios generales de la reforma prevén que deben recortarse drásticamente las facultades de la Autoridad Nacional del Personal (NPA), en materia de administración del personal al tiempo que habrán de fortalecerse considerablemente las del Gabinete y las de los Ministros. Así pues, el Gobierno trata de reducir todavía más el sistema de recomendaciones de la NPA, ya de por sí deficiente, tal y como puntualizó el Comité de Libertad Sindical, en su 236.º informe.
- 580.** Las organizaciones querellantes adjuntan a su queja el tenor de los principios generales y una descripción cronológica del proceso, que cabe resumir de la manera siguiente:
- mayo de 1997: constitución del Consejo de Investigación del Régimen de la Administración Pública (en el que estaban representados los sindicatos), encargado de asesorar al Primer Ministro sobre la reforma de la administración pública;
 - marzo de 1999: el Consejo formula sus recomendaciones básicas y continúa sus labores;
 - insatisfecho con las recomendaciones del Consejo, el Gobierno constituye su propio grupo de estudio, cuyo trabajo llevó al Gabinete a adoptar, en diciembre de 2000, los principios generales de la reforma administrativa, que comprendían una política dirigida a una «reforma drástica del régimen de la administración pública nacional»;
 - diciembre de 2000: constitución de la Oficina de Promoción de la Reforma Administrativa, presidida por el Primer Ministro, y cuya Secretaría se halla integrada en el Gabinete;
 - marzo de 2001: el Gobierno decide seguir adelante con su marco de reforma;
 - 26 de junio de 2001: el Gobierno anuncia su «Plan básico de Reforma del Régimen de la Administración Pública»;
 - 25 de diciembre de 2001: decisión del Gabinete que incorpora los «principios generales de la reforma del sistema de la administración pública».

Las organizaciones querellantes aducen que intervinieron muchas veces en cada etapa del proceso, para solicitar en vano, que se reflejaran sus puntos de vista en el resultado final, lo cual viene a demostrar la ausencia de consultas y de negociaciones significativas.

- 581.** En su comunicación adicional de 25 de marzo de 2002, las organizaciones querellantes facilitan varios ejemplos de violación de la libertad sindical en la administración pública, en virtud de la ley de la administración pública nacional (NPSL), de la ley de la

administración pública local (LPSL) y de la ley de relaciones laborales de las empresas nacionales y de las instituciones administrativas independientes específicas (NELRL).

582. En lo que respecta al derecho de sindicación:

- se sigue denegando el derecho de sindicación al personal de las instituciones penitenciarias, del organismo de seguridad marítima y del personal de extinción de incendios, 36 años después de que Japón ratificara el Convenio núm. 87, y a pesar de las reiteradas críticas de los órganos de control de la OIT. En la actualidad, 186 organizaciones que agrupan a 11.500 bomberos, están unidas en la Asociación Nacional de Bomberos (NFA), constituida en agosto de 1977. A pesar de todos estos esfuerzos, la NFA no ha logrado constituir una organización independiente, a causa de los obstáculos legislativos que se le levantaron y a la ingerencia de las autoridades. Hace seis años se instauró el sistema de comisiones del personal de extinción de incendios. Donde éstas existen, han contribuido a la mejora del medio ambiente laboral, si bien son todavía insuficientes debido a la falta de cooperación de las autoridades, siguen surgiendo muchos problemas que han de resolverse, y existe un número considerable de lugares de trabajo en los que no se han constituido tales comisiones y en los que los problemas son aún más graves;
- el sistema de inscripción en el registro constituye un importante obstáculo para la constitución de organizaciones, equivalente a la denegación del derecho de sindicación sin autorización previa; así, por ejemplo, unos 18.000 integrantes del personal administrativo y de oficinas, que fueron trasladados a «instituciones administrativas independientes» (IAI), pasaron a estar cubiertos por el NELRL y se vieron obligados a desafiliarse de las organizaciones a que pertenecían. Respecto a los sindicatos de empleados públicos locales, la exigencia de que se constituyera un sindicato independiente para cada gobierno local o sociedad pública ha entrañado la fragmentación de los sindicatos;
- el ámbito de las funciones del personal administrativo es demasiado amplio y se determina a menudo de manera unilateral, lo cual disminuye la afiliación potencial a las organizaciones. Las organizaciones querellantes ponen como ejemplo a la localidad de Oouda-cho (Prefectura de Nara), en la que tal interpretación indebidamente ampliada paralizaba casi la administración del sindicato, que estuvo a punto de disolverse;
- la legislación vigente impide la libre elección de los dirigentes a tiempo completo, puesto que ésta se deja a la discreción del empleador;
- quedan totalmente prohibidas las actividades políticas, que se penalizan;
- los empleados públicos no gozan de la misma protección legal que los trabajadores del sector privado contra prácticas laborales injustas, por cuanto están excluidos del sistema de la Comisión de Relaciones Laborales.

583. Con respecto al derecho a la negociación colectiva:

- los sindicatos que representan a los empleados administrativos y de oficina (sólo en el ámbito local), pueden negociar las condiciones de trabajo básicas, incorporadas en un acuerdo por escrito. Sin embargo, tales acuerdos no vinculan a las partes, toda vez que no tienen reconocimiento legal, ni funcionan en la práctica con arreglo al sistema reglamentario de control de los salarios;

- el alcance de los asuntos relativos a la negociación es indebidamente restrictivo, por cuanto se da una interpretación extensiva de los «asuntos relativos a la administración y al funcionamiento», que a menudo excluye, en la práctica, los temas estrechamente relacionados con las condiciones de trabajo.

584. En cuanto al derecho de huelga:

- el Gobierno ha ampliado el ámbito de los servicios esenciales y considera que todos los empleados públicos de los servicios públicos nacionales y locales, así como de las empresas públicas, son «funcionarios empleados en la administración del Estado», con lo que se prohíbe total e indiscriminadamente su derecho de huelga;
- los trabajadores que no respetan la prohibición de huelga, se enfrentan a sanciones penales y administrativas rigurosas.

585. En lo que atañe a las compensaciones por la restricción de derechos laborales fundamentales de los empleados públicos:

- el régimen de la Autoridad Nacional del Personal (NPA), no ha logrado cumplir la función compensatoria que le había sido atribuida. Desde 1997, se ha creado una situación en la que no se cumplen ni parcial ni totalmente los acuerdos alcanzados por los trabajadores y la administración, a causa de las decisiones de las asambleas locales de invalidar tales acuerdos. Así, por ejemplo, en 1997 no se aplicó la recomendación durante un año entero a los empleados en puestos de nombramiento. En 1999, no se aplicó el aumento salarial recomendado para el personal administrativo de puestos más altos. En 2000, no se aplicó la recomendada revisión de las bandas salariales y la brecha entre los sectores privado y público se llenó parcialmente mediante un incremento de las prestaciones familiares;
- en los municipios, trabajadores y administración negocian con arreglo a la LPSL y los acuerdos se someten a las asambleas locales para las decisiones. Desde 1997, han sido varios los acuerdos parcialmente revisados o totalmente rechazados, en 1997 (ciudad de Urasoi, Prefectura de Okinawa), 1998 (Yamato-cho, Prefectura de Miyagi; Okahara-mura, Prefectura de Kumamoto) y 1999 (distrito de Araka, Prefectura de Tokio; Takada machi, Prefectura de Fukuoka);
- si bien algunas condiciones de trabajo pueden negociarse en las empresas nacionales, los salarios están sujetos a la decisión del gobierno y las autoridades financieras. Desde que la ley entró en vigor, no se ha dado caso alguno en el que se hayan entablado voluntariamente negociaciones salariales, siempre ha sido necesario recurrir a la Comisión Central de Relaciones Laborales. Ahora bien, aunque los laudos obligan a las partes, deben ser aprobados por el Gabinete y a veces por el órgano legislativo, tal y como ocurrió en un caso reciente relativo al servicio postal y a los trabajadores de la silvicultura.

586. Resumiendo, las organizaciones querellantes han protestado enérgicamente contra los principios generales de la reforma y han solicitado, en vano, que se retirara la decisión del Gabinete. El Gobierno mantiene su intención de revisar las leyes de la administración pública nacional y local, con base en principios generales de la reforma, lo cual constituye una grave violación de la libertad sindical, especialmente de los Convenios núms. 87 y 98. En diciembre de 2002 deberán elaborarse los proyectos de enmienda que se presentarán al Parlamento en 2003, donde serán aprobados por la coalición gobernante. Si se adoptan las enmiendas tal y como se propusieron, esta infracción de los principios de la OIT colocará en situación grave no sólo a los funcionarios de Japón, sino también a los de otros países

de Asia y del Este de Asia, y también a la OIT, en cuanto al mantenimiento del respeto de las normas internacionales del trabajo en todo el mundo.

Caso núm. 2183

- 587.** En su comunicación de 15 de febrero de 2002, la Confederación Nacional de Sindicatos (ZENROREN) explica que ella es una de las centrales sindicales nacionales de Japón, a la que están afiliados 22 federaciones industriales, 47 organizaciones locales y un total de 1.470.000 miembros. Sus afiliados JICHI-ROREN, ZENKYO y KOKKO-ROREN, representan a un total de 530.000 trabajadores de la administración pública, en varios ámbitos.
- 588.** Los alegatos de la ZENROREN se refieren esencialmente a los mismos particulares que el caso núm. 2177, el cual gira en torno a la decisión del Gabinete sobre los principios generales de la reforma. La organización querellante declara que hasta tan sólo unos pocos días antes de que se adoptara dicha decisión no se informó a los sindicatos de las actuales restricciones a los derechos laborales fundamentales de los empleados públicos, ni de la absoluta prohibición del derecho de huelga, ni de las restricciones a la negociación colectiva. Ello evidencia que el Gobierno no ha puesto todo el empeño necesario en «negociar con las organizaciones y negociar con ellas de buena fe», lo cual está en contradicción con el compromiso público que al respecto contrajo en la Conferencia Internacional del Trabajo de 2001, y con las recomendaciones adoptadas en este sentido el mismo año por la Comisión de la Conferencia, que «expresó la esperanza de que el Gobierno mantuviera un diálogo de buena fe con los sindicatos interesados» e «instó al Gobierno a que no escatimara esfuerzos en impulsar un diálogo social con las organizaciones sindicales afectadas del sector público».
- 589.** Además, el contenido de la reforma proyectada, tal y como se esbozó en el documento del Gabinete, afectaba fundamentalmente a las categorías administrativas generales de empleados públicos. No se examinaron en absoluto las reformas relativas a las demás categorías de empleados del Estado, ni a los empleados municipales y los maestros. Pese a ello, el Gobierno declaró que en general se mantendrían para todos los empleados públicos las actuales restricciones. Además, el Gobierno dejó bien claro que introduciría, en 2003, un proyecto de ley de reforma de la administración local, junto con enmiendas a la NPSL.
- 590.** A la hora de la adopción, en junio de 2001, del «proyecto básico», el Gobierno había declarado que en el nuevo examen de la situación reconsideraría las restricciones a los derechos laborales vigentes. El KOKKO-ROREN y otros sindicatos de empleados públicos aceptaron esta propuesta y solicitaron que se realizaran por separado las negociaciones y las consultas relativas a las condiciones de trabajo, con inclusión del sistema de fijación de los salarios, sin perder de vista la principal reivindicación: el completo restablecimiento de los derechos laborales. Al cabo de múltiples rondas de negociación y de consulta, no se lograron progresos, puesto que el Gobierno sostenía que «la cuestión de los derechos laborales básicos había de resolverse políticamente». Esto pone de manifiesto que el Gobierno ha decidido mantener en *status quo* las restricciones vigentes al margen de los diferentes regímenes vigentes.
- 591.** En el plan de reforma no se hace mención alguna de los puntos que figuran a continuación y que todavía están al orden del día, pese a las reiteradas críticas formuladas por los órganos de control de la OIT:
- restricción al derecho de libertad sindical del personal de extinción de incendios;

- exclusión de los temas de negociación de algunos puntos, so pretexto de que son «asuntos administrativos o de gestión» o de que «vienen al caso», lo cual redundaría en una restricción del derecho de negociación colectiva discrecionalmente impuesto por las autoridades públicas;
- las frecuentes violaciones de los derechos laborales básicos por parte del Gobierno y de los municipios locales: el Gobierno y las autoridades municipales desoyen a menudo las recomendaciones salariales formuladas por la NPA y por las comisiones de personal locales, invocando «razones financieras», a veces deciden unilateralmente disminuir los niveles salariales de los empleados públicos;
- la negativa a incluir a representantes de los trabajadores en la composición de la NPA y de las comisiones del personal locales;
- las continuas restricciones de los derechos de los empleados del Estado por el Gobierno, al ampliar éste la definición de «empleados públicos encargados de la administración del Estado».

592. Después de que, en 1965, Japón ratificara el Convenio núm. 87, el Gobierno declaró que seguiría examinando las llamadas «tres tareas restantes» del «Consejo de reforma del régimen de la administración pública» (derecho de sindicación del personal de extinción de incendios; métodos de arbitraje en caso de ruptura de las negociaciones; sanciones penales). A efectos de examinar estos asuntos, en 1973, se constituyó un consejo de enlace para los problemas de los funcionarios públicos, el cual fue sin embargo disuelto en 1997 antes de que se llegase a formular la menor conclusión consistente. El Gobierno japonés ha declarado reiteradamente que, esta vez, la reforma de la administración pública es radical.

593. Los principios generales disponen expresamente que «el Gabinete y los principales Ministros gestionarán los asuntos relativos al personal y a la organización con movilidad y flexibilidad». Para ello, «se definirá claramente el cometido institucional de cada ministro principal, como ‘jefe competente del personal’, que designa y dirige al personal y a la organización, según su propio criterio y su propia responsabilidad». Además, el Gabinete «ejercerá activamente su función de diseñar y elaborar planes sobre la administración del personal». A este respecto, en los principios generales se preconiza la revisión de las funciones de la NPA, con el afán de reducir la actual función de la misma a un mero «control *ex post facto*». Cada vez que se le pide que motive las restricciones a los derechos laborales fundamentales, el Gobierno invoca la existencia de la Autoridad Nacional del Personal como medida compensatoria. Sin embargo, la sustancia de la actual reforma del sistema de la administración pública, tal y como se presenta en los principios generales, significa por una parte una disminución de las funciones y de la jurisdicción de la NPA, y por otra parte una ampliación de las facultades del Gobierno y de los ministerios, que pasan a asumir competencias en la gestión del personal. Existe también el riesgo de que se reduzca más la función compensatoria de la NPA, cuyas deficiencias fueron criticadas durante muchos años por los sindicatos de empleados públicos.

594. La reforma, tal y como se presenta en los principios generales, podría también conducir a una ampliación del ámbito de competencias del Gobierno y de los ministerios en lo referente a la fijación de las condiciones laborales del personal, incluida la introducción de un sistema de remuneración individualizado, basado en las aptitudes de cada trabajador y en sus resultados. El ZENROREN y otros sindicatos de la administración pública solicitaron, por tanto, al Gobierno, que estudiara el restablecimiento de los derechos laborales básicos. Además, solicitaron el examen de un nuevo régimen de administración pública, teniendo en cuenta la declaración del Gobierno en las sesiones del órgano legislativo, según la cual las restricciones a los derechos laborales básicos y la función compensatoria de la NPA, van juntas y no pueden dissociarse. Sin embargo, como se indicó

anteriormente, el Gobierno declaró unilateralmente el *statu quo* de las restricciones al derecho de los trabajadores y no atendió a las solicitudes de las organizaciones de trabajadores. Al tratar de reducir la función compensatoria de la NPA, el Gobierno se niega a volver sobre la cuestión de la restricción de los derechos laborales fundamentales. Dado el contenido de los principios generales de la reforma, los sindicatos de empleados públicos temen que la reforma del régimen de la administración pública redunde en una nueva violación de los derechos laborales básicos.

- 595.** El Gobierno ha declarado que será la oficina de promoción de la reforma administrativa del Gabinete la que introducirá la reforma de los diferentes sistemas relativos a las condiciones de trabajo de los empleados públicos, de conformidad con el plan básico presentado en los principios generales de la reforma. Sin embargo, la mitad de los miembros de esta oficina fueron trasladados de la NPA, a raíz de la solicitud del Gobierno de «cooperación de la NPA» formulada en el «proyecto básico». Se destacó también la exigencia de «mayor cooperación de la NPA», en la introducción de la reforma del sistema de la administración pública. Ello significa que se suprimirá la función compensatoria de la NPA, de la que sólo quedará la denominación. La reforma del sistema de la administración pública, si se aplica con arreglo al principio de la determinación de las condiciones de trabajo por la ley que el Gobierno mantiene, no podría significar más que cambios en las condiciones de trabajo, como nuevos criterios de fijación de la remuneración. La promoción de esta clase de reforma sin, por ello, suprimir las restricciones a los derechos básicos que deberían garantizarse a los trabajadores de proteger sus intereses y de reducir el papel de la NPA, de modo que se compensaran tales restricciones, constituye una violación de los Convenios núms. 87 y 98 de la OIT y refleja la inobservancia de los derechos laborales básicos por parte del Gobierno.
- 596.** En su comunicación que complementa los alegatos del ZENROREN, la Federación de Sindicatos de Trabajadores de Prefecturas y Municipios (JICHIREN) retoma, en lo fundamental, argumentos similares respecto a la situación de los empleados locales, y confirma la falta de negociaciones y de consultas significativas.
- 597.** Según la JICHIREN, los principios generales de la reforma expresan claramente la intención del Gobierno de reestructurar el régimen aplicable a los empleados de las administraciones locales, junto con el régimen correspondiente a los empleados de las administraciones nacionales. Fundamenta su postura en el mantenimiento de las restricciones a los derechos laborales fundamentales, incluida la prohibición total de la huelga y la limitación al derecho de pactar convenios colectivos (que se concedería únicamente a aquellos que trabajan en empresas públicas locales y en actividades similares). La JICHIREN tiene serios recelos y reservas en cuanto a la organización de los trabajadores municipales en toda la industria. Los principios generales reducen de manera considerable los derechos laborales fundamentales, mediante el debilitamiento de la autoridad de la NPA (que, según el Gobierno, es una tercera parte organizativa que funciona como órgano compensatorio) y la ampliación de sus facultades para imponer restricciones al empleador respecto de los trabajadores de la administración pública en el sistema de adopción de decisiones respecto a los salarios y a las condiciones de trabajo.
- 598.** Por ejemplo, el Gobierno ha alegado que la prohibición absoluta de la huelga y las restricciones al derecho de negociación colectiva de los empleados públicos locales, no viola el Convenio núm. 87, por cuanto las «comisiones locales del personal» ejercen una función compensatoria. Ahora bien, de hecho, tanto en el pasado como en el presente, no se han establecido tales comisiones de personal locales en la abrumadora mayoría de municipios, como ciudades, pueblos y aldeas, excepto las prefecturas y las ciudades designadas mediante ordenanza. Ello prueba que es infundada la aseveración del Gobierno.

599. Los principios generales de la reforma se basan en la idea de reestructuración de la plantilla de empleados de la administración nacional. En lo que respecta a los empleados públicos locales, el documento dispone que «con base en el principio de autonomía local, ... han de introducirse los cambios necesarios, de conformidad con la reforma del régimen aplicable a los empleados de la administración nacional», pero no se ha dado consideración alguna a los problemas especiales de los empleados de las administraciones locales. Tampoco se han llevado a cabo consultas ni negociaciones con los sindicatos interesados en torno a las modificaciones del régimen aplicable a los empleados públicos. Tampoco se han celebrado audiencias ni consulta alguna con los presidentes de las administraciones locales, ni con otras personas relacionadas. No obstante, en el documento se sostiene que deberán mantenerse las restricciones a los derechos laborales fundamentales de los empleados públicos locales.

B. Respuesta del Gobierno

General

600. En su comunicación de 16 de septiembre de 2002, el Gobierno facilita explicaciones generales sobre los derechos laborales fundamentales de los empleados públicos, que de hecho sufren algunas restricciones inherentes a su estatus característico y a la índole pública de las funciones que desempeñan a efectos de garantizar los intereses comunes de toda la población. La legislación de la administración pública de Japón se basa en esta idea. Los sueldos, las horas de trabajo y demás condiciones laborales de los empleados públicos nacionales del sector no productivo, son objeto de debate presupuestario en sede parlamentaria, habida cuenta del estatus característico de los empleados públicos, que a fin de cuentas son empleados por el pueblo y cuyos sueldos se pagan con cargo a los ingresos de los impuestos tributarios de hacienda. Sin embargo, los empleados públicos tienen, en tanto que trabajadores, derechos específicos que merecen tutela y han de gozar de medidas compensatorias, como las señaladas en el sistema de recomendaciones de la NPA, etc. Concretamente, las mediadas compensatorias por las restricciones a los derechos laborales fundamentales son: una garantía de estatus; condiciones de trabajo determinadas por ley; el sistema de recomendaciones; un procedimiento para la solicitud de medidas administrativas sobre condiciones de trabajo y presentación de protestas por trato desfavorable, etc. De este modo, se garantizan sistemáticamente las medidas compensatorias por la restricción de los derechos laborales fundamentales. Por las mismas razones, los sueldos y otras condiciones de trabajo de los empleados públicos locales en el sector no productivo, son objeto de debate presupuestario y quedan sujetos a la autoridad para dictar ordenanzas de las asambleas locales. Las comisiones del personal cumplen las mismas funciones que las NPA y el gobernador, las asambleas locales y otros órganos administrativos tienen la obligación de llevar a cabo medidas adecuadas, según proceda, de modo que las condiciones de trabajo estén en consonancia con la situación general de la sociedad. El Tribunal Supremo decidió, en lo que respecta a los empleados públicos nacionales (25 de abril de 1973, caso de la agricultura y de la silvicultura), que se garanticen sistemáticamente medidas compensatorias que contrapesen las restricciones a los derechos laborales fundamentales. Para los empleados de las empresas nacionales, etc., se garantiza el derecho de sindicación y el derecho de negociación colectiva (incluido el derecho de concluir convenios); sin embargo, no se garantiza el derecho de huelga.

601. En este contexto general, el Gobierno emprendió, en los últimos años, una serie de reformas, incluida la reforma de Gobierno central, con miras a establecer un régimen administrativo que permita atender a los imperativos de esta nueva época. Al mismo tiempo, existía una demanda por parte del público en general de reforma de las empresas públicas, del régimen de la administración pública y de otras organizaciones y sistemas

administrativos. Como respuesta, el Gabinete adoptó los principios generales de la reforma administrativa, en los que se otorgaba particular importancia a la reforma de las empresas públicas, a las sociedades de interés público y a la administración pública. La oficina de promoción de la reforma administrativa se constituyó en la secretaría del Gabinete para desempeñar un papel activo en este proceso, que incluía una revisión del régimen del personal de la administración pública. La oficina de promoción produjo finalmente un «proyecto básico de reforma» y el Gabinete adoptó, el 25 de diciembre de 2001, el «plan de reforma de la administración pública». La Oficina de promoción prosigue su trabajo en torno a los pormenores del Plan. Las enmiendas a la NPSL se presentarán al Parlamento a finales de 2003 y el nuevo sistema podría introducirse en el año fiscal de 2005. La aseveración de la RENGO, según la cual la secretaría del Gabinete no tiene facultades de planificación, definición y revisión del régimen de la administración pública, es incorrecta, puesto que esas facultades se derivan del artículo 12.2, 2) de la ley del Gabinete.

- 602.** En lo relativo a la presunta ausencia de consultas en el marco de la reforma de la administración pública, el Gobierno subraya que este documento, por su naturaleza, no había de discutirse con las organizaciones de empleados y constituía únicamente un plan preliminar general para la coordinación entre el Gabinete y el Gobierno. Por otra parte, el proyecto básico que la oficina de promoción adoptara más adelante en el proceso, presenta el proyecto del nuevo régimen de administración pública y los asuntos que requerían un examen. Se adoptó, tras 27 sesiones de negociaciones, en un total de 14 horas. Por consiguiente, ello no fue el resultado de una decisión unilateral.
- 603.** Los principios generales de la reforma indican la dirección de la legislación. Antes de la adopción, se celebraron 77 sesiones de negociación y de consulta, totalizando 66 horas. Constituyen un tema de suma importancia las restricciones a los derechos laborales fundamentales. Las autoridades requieren tiempo para examinar este asunto, por lo cual sólo se presentó a las organizaciones de empleados la política al respecto el 18 de diciembre de 2001. Debe puntualizarse que, antes de desarrollar y decidir tal política, el Gobierno explicó sus puntos de vista y celebró discusiones con las organizaciones de empleados, en las que se indicaba que tendrían que mantenerse las restricciones a los derechos laborales fundamentales. El Gobierno considera, así, que las discusiones, las consultas y las negociaciones se llevan a cabo de buena fe y que no están fundados los alegatos de la RENGO al respecto.
- 604.** En relación con los supuestos problemas sustantivos del contenido de la reforma, el Gobierno pone de relieve que: «teniendo plenamente en cuenta las preocupaciones respecto de mantener una administración pública estable y continuada, el impacto en la vida de la población de Japón y otras consideraciones pertinentes, se mantendrán las actuales restricciones a los derechos laborales fundamentales de los empleados públicos, al tiempo que se garantizarán medidas compensatorias adecuadas». El documento también dispone que «la NPA seguirá implicada debidamente en los asuntos relativos al establecimiento de las condiciones de trabajo, por ejemplo, los salarios». Esto refleja la intención del Gobierno de mantener un adecuado sistema de compensación de las restricciones. Es plenamente consciente de la importancia de esta cuestión, habiéndola considerado en su totalidad durante el proceso. Sin embargo, no redundó en un cambio de las actuales restricciones. Para el Gobierno, las medidas compensatorias de la NPA han venido funcionando adecuadamente, teniendo en cuenta los principios de la OIT. Por ejemplo, se han mantenido las condiciones de trabajo de los empleados públicos en el mismo nivel que en el sector privado.
- 605.** El plan apunta a determinar claramente las responsabilidades y la autoridad de cada Ministro, de modo que puedan dar adecuado cumplimiento a sus deberes, pero se mantendrán las medidas compensatorias de la NPA, que nunca serán disminuidas por la

proyectada reforma. Si bien el Gobierno reconoce las opiniones de la OIT sobre los derechos humanos fundamentales, considera que estas cuestiones deberían abordarse tomando en consideración las peculiaridades de cada país, como sus antecedentes históricos y sociales. En vista de la opinión pública actual respecto a los empleados públicos en la sociedad Japonesa y de otras circunstancias individuales, el Gobierno tendrá que ser cauteloso a la hora de abordar los asuntos.

606. En el marco de la reforma administrativa, se transfieren al sector privado empresas públicas, mediante la constitución de instituciones administrativas independientes (IAI), a efectos de separar la planificación de las políticas de su ejecución. Desde abril de 2001, el funcionamiento de algunas empresas nacionales (por ejemplo, museos nacionales, museos de arte, instituciones de investigación), se han transferido a 57 IAI, en las que el derecho de concluir acuerdos es similar a la situación que prevalece en las empresas nacionales. A partir del 1.º de enero de 2002, 16.564 personas trabajaban para las IAI y más habrán de ser transferidas gradualmente (centros de estadísticas, hospitales y sanatorios nacionales, etc.). A medida que aumente el traslado de la ejecución política a las IAI, se irá incrementando el número de empleados públicos que tengan el derecho de concluir convenios.
607. En relación con el alegato de la RENGO sobre el traslado del personal de la NPA, el Gobierno declara que aproximadamente la mitad del personal de la Oficina de promoción de la reforma administrativa procede de la NPA. Es asignado para realizar tareas como personal de la Oficina de promoción, de modo que esto no afecta la independencia de la NPA.
608. Con arreglo a los principios generales se revisará el régimen de la administración pública local, de conformidad con la reforma del régimen de la administración pública nacional, respetando el principio de autonomía local, al tiempo que se tendrán plenamente en cuenta las situaciones realmente vividas por las administraciones locales. Habida cuenta de que los derechos laborales fundamentales son los mismos para todos los empleados públicos, trabajen en el ámbito nacional o en el local, el Gobierno decidió también que se mantendrían para los empleados locales las actuales restricciones.
609. Se examinan en la actualidad más pormenores del plan y se discuten las enmiendas en el seno del Gobierno. A finales de 2003, se presentarán al Parlamento las enmiendas a las leyes de las administraciones públicas nacional y locales.

Alegatos específicos

610. Volviendo a los alegatos específicos presentados en el contexto de ambas quejas, el Gobierno los niega todos o considera que no plantean problema alguno en términos de los convenios de la OIT o de los principios de libertad sindical.
611. En lo que atañe al *alcance de la exclusión del personal administrativo*, el Gobierno declara que la NPSL prohíbe la afiliación de los administradores y de similar categorías de empleados a las mismas organizaciones que los empleados del nivel más bajo, debido a intereses potencialmente en conflicto. La decisión es adoptada por un organismo independiente y neutral (la Autoridad Nacional del personal, la Comisión del personal o la Comisión de la igualdad), con base en las atribuciones de los puestos, que la Comisión de Expertos había reconocido como aceptables (observación de 1983, Convenio núm. 98). Con arreglo a una circular administrativa de 21 de junio de 1966, los subdirectores son considerados como empleados administrativos. Se encuentra en la actualidad en los tribunales el caso particular de la Prefectura de Oouda-cho, presentado por la RENGO. Por consiguiente, el Gobierno considera que no existen problemas al respecto.

612. En lo que concierne a los *dirigentes sindicales a tiempo completo*, el Gobierno explica que las organizaciones de empleados pueden designar libremente a los empleados o a los no empleados como sus dirigentes. Los empleados públicos están autorizados a participar exclusivamente en los asuntos de su organización con la aprobación de la autoridad responsable. En la práctica, se otorgan permisos para actuar para que los dirigentes sindicales actúen a tiempo completo, salvo que ello obstaculice el funcionamiento de la administración. La Autoridad Nacional del personal ha fijado en siete años el mandato de los dirigentes a tiempo completo, lo cual ha sido reconocido como aceptable por la Comisión de Expertos (observación de 1994, Convenio núm. 98). En consecuencia, el Gobierno considera que no existe problema alguno al respecto.

613. En cuanto a la denegación del *derecho de sindicación al personal de extinción de incendios*, el Gobierno facilita una extensa declaración, desde los debates y los intercambios mantenidos en 1965 sobre esta cuestión, hasta la decisión de 1995 de constituir comisiones del personal de extinción de incendios, y la actual situación. El sistema de comisiones del personal de extinción de incendios garantiza la participación de los empleados en la fijación de las condiciones de trabajo. Se instauró en todos los cuarteles de bomberos, al 1.º de abril de 1997, y funciona adecuadamente. Por ejemplo:

- en 2001, se celebraron reuniones en 664 parques de bomberos (71,4 por ciento) y se examinaron 4.912 dictámenes; en la mayoría de los demás establecimientos no se sintió la necesidad de celebrar una reunión;
- desde que se aplicara el sistema, se examinaron cada año casi 5.000 puntos relativos a las condiciones de trabajo;
- aproximadamente el 40 por ciento de los puntos examinados (41,8 por ciento en 2001) se consideró adecuado para su aplicación;
- en la ciudad de Kuwana, la comisión, compuesta de 14 miembros, se reunió tres veces en 2000; se presentaron 27 dictámenes, 12 de los cuales se consideraron «adecuados para su aplicación»;
- en el pueblo de Shiraoi, la comisión, constituida de seis miembros, se reunió dos veces en 2000; se presentaron 12 dictámenes, todas las cuales se consideraron «adecuadas para su aplicación»;
- el Gobierno siguió distribuyendo folletos informativos (160.000 copias) sobre el sistema a todos los bomberos y presta asesoramiento en los cursos de formación, a efectos de promover una fluida aplicación del sistema en cada parque de bomberos.

En resumen, el Gobierno considera que las comisiones del personal de bomberos funcionan con agilidad, en consonancia con el espíritu del sistema, por lo que los alegatos de la RENGO al respecto carecen de fundamento.

614. Con respecto a la denegación de *derecho de sindicación a los guardacostas de Japón y a los empleados de las instituciones penitenciarias*, el Gobierno declara que los guardacostas cumplen en verdad funciones de policía en el mar y pueden equipararse al personal de policía con arreglo al Convenio núm. 87, que la Comisión de Expertos ha aceptado [observación de 1973, Convenio núm. 87]. En relación con los casos núms. 60 y 179 [véanse 12.º y 54.º informes del Comité de Libertad Sindical], el Gobierno considera que, dada la índole especial de sus funciones, deberá aplicarse el mismo razonamiento a los empleados de las instituciones penitenciarias.

615. En cuanto al *sistema de registro de las organizaciones de empleados*, el Gobierno declara que el sistema instaurado se utiliza para verificar que las organizaciones de empleados sean íntegras, independientes y democráticas, y no para discriminarlas en su capacidad de negociación. Los empleados locales están autorizados para sindicarse más allá del nivel local y las organizaciones pueden unirse a federaciones y confederaciones. El sistema de inscripción en el registro no tiene el efecto de subdividir a los sindicatos. El Gobierno considera, por tanto, que no existe problema alguno al respecto.
616. En lo que atañe a las *actividades políticas*, el Gobierno declara que las actividades de las organizaciones de empleados deberán dirigirse fundamentalmente al mantenimiento o a la mejora de las condiciones de trabajo. Se prohíbe a los empleados públicos de los ámbitos nacional y local realizar algunas actividades políticas, con arreglo a los artículos 102 de la NPSL y 36 de la LPSL, respectivamente, a efectos de evitar una indebida politización y de mantener la neutralidad de la administración pública. El Tribunal Supremo de Japón ha confirmado la constitucionalidad de estas prohibiciones. Por consiguiente, el Gobierno considera que no existen problemas al respecto.
617. En lo que respecta a los *límites a los derechos de negociación de los empleados públicos del sector no productivo*, el Gobierno declara que se autoriza la negociación a los empleados públicos nacionales y locales del sector no productivo, pero que éstos no tienen el derecho de concluir convenios colectivos. No son negociables los asuntos «de funcionamiento o administración» (artículo 108.5.3, de la NPSL; artículo 55.3 de la LPSL), pero sí están sujetas a negociación «las condiciones de trabajo que pueden verse afectadas por la organización de los asuntos relativos al funcionamiento o a la administración».
618. En lo que respecta a la *presunta intervención del Gobierno en las negociaciones de los empleados públicos del sector productivo*, el Gobierno declara que, en virtud del artículo 8 de la ley de las empresas nacionales y de las relaciones de trabajo de las instituciones administrativas independientes específicas (NELRL), no son negociables los asuntos «de funcionamiento o de administración», pero si una cuestión específica de funcionamiento o de administración afecta las condiciones de trabajo, puede estar sujeta a negociación.
619. En relación con los *funcionarios empleados en la administración del Estado*, el Gobierno considera que esto debería depender de si los empleados interesados gozan de términos y condiciones de servicio reglamentarios. Según el Gobierno, ello se deriva de las discusiones que tuvieron lugar en la CIT, cuando se adoptó el Convenio núm. 98, y de decisiones anteriores del Comité de Libertad Sindical [véanse 12.º informe, párrafo 43; 54.º informe, párrafo 179; 139.º informe, párrafo 174]. El Gobierno añade que los empleados públicos del sector productivo tienen el derecho de negociar colectivamente, e incluso el de concluir convenios colectivos. En consecuencia, no existen problemas en este sentido en la aplicación del Convenio núm. 98.
620. Respecto de la *prohibición indiscriminada y total del derecho de huelga*, el Gobierno declara que algunas restricciones están justificadas, debido al estatuto distintivo y a la índole pública de las funciones desempeñadas, planteamiento éste que fue confirmado por el Tribunal Supremo de Japón. Sin embargo, los empleados públicos gozan de medidas compensatorias, incluido el sistema de recomendaciones de la NPA. Al reconocer al respecto las opiniones de la OIT, el Gobierno considera que deberían tenerse en cuenta las singularidades de cada país, como su historia y la tradición de las relaciones de trabajo en la administración pública. Además, las funciones de los empleados públicos comprendidas en la NELRL, implican servicios y funciones que tienen un componente público, por cuanto los fallos en la realización de los mismos podrían tener efectos sumamente adversos en la vida nacional y en la estabilidad social

y económica. Los empleados públicos que trabajan en empresas nacionales y en instituciones administrativas independientes específicas, como los empleados públicos del sector no productivo, no tienen el derecho de huelga, pero cuentan con el derecho de negociar y de concluir convenios colectivos. La OIT ha considerado aceptables las medidas compensatorias de la prohibición de huelgas [Informe Dreyer, párrafos 2144, 2145].

621. En lo que atañe a las *sanciones penales y administrativas por violación de la prohibición de la huelga*, el Gobierno declara que, puesto que está legalmente prohibida la huelga a los empleados públicos nacionales y locales, pueden muy bien imponerse sanciones disciplinarias a aquellos que participan en huelgas en violación de esta prohibición. Cada autoridad competente decide si se justifica una sanción y cuál es adecuada, considerando las circunstancias particulares. En lo relativo a los empleados públicos del sector no productivo y a los empleados de empresas nacionales y de instituciones administrativas independientes específicas, sólo se imponen sanciones penales que incluyen la reclusión, a aquellos que conspiran, instigan o incitan a otros empleados a la huelga, y no simplemente a aquellos que participan. La práctica del Gobierno en este sentido está de conformidad con los principios del Comité de Libertad Sindical [véase 187.º informe, párrafos 135, 138].

622. En cuanto a las *recomendaciones de recortes salariales y la aplicación parcial o la falta de aplicación de las recomendaciones de la NPA y de las comisiones del personal*, el Gobierno declara lo siguiente:

- la función de las recomendaciones de la NPA es la de garantizar un nivel salarial adecuado a los empleados públicos, mediante su ajuste a las condiciones generales de la sociedad, como medida compensatoria de las restricciones a sus derechos fundamentales. En el mes de abril de cada año, la NPA compara los salarios pagados en los sectores público y privado y, con base a ello, formula recomendaciones de ajustes, tanto para garantizar la comprensión del público en general, como para mantener unas relaciones trabajador-administración estables. La NPSL prevé que deberán presentarse al Parlamento y al Gabinete las revisiones del 5 o más por ciento (al alza o a la baja). El Gobierno mantiene firmemente su política de respeto de las recomendaciones de la NPA. La aplicación parcial o la falta de aplicación de las recomendaciones desde 1982 hasta 1985, eran medidas excepcionales, debido a las condiciones sociales, económicas y fiscales, y a la opinión pública. Desde 1986, las recomendaciones se han aplicado plenamente. El hecho de que las recomendaciones de 1999 y de 2000 no pudiesen reducir completamente la brecha entre los sectores público y privado, no constituye un indicio de que el sistema de la NPA haya perdido su función compensatoria para los empleados públicos. Se debe, más bien, a circunstancias específicas: en 1999, no se aumentaron los salarios de los funcionarios de categoría superior, como había sido el caso en el 40 por ciento de las compañías privadas; en 2000, la brecha salarial entre los sectores público y privado, había sido inusualmente pequeña, por cuanto era técnicamente difícil realizar ajustes, por lo cual se decidió, en su lugar, aumentar las asignaciones familiares, a efectos de favorecer con pagos en bonos a los empleados con personas a cargo que hubiesen sido mas afectados por los sucesivos recortes;
- en relación con los empleados públicos locales, el artículo 14 de la NPSL dispone que los organismos públicos locales adoptarán medidas para adaptar las condiciones de trabajo, incluidos los sueldos, a las condiciones generales de la sociedad, considerando factores tales como el coste de vida, el sueldo de los empleados del Estado y de otros empleados públicos y privados locales (como ocurre en el caso de los empleados públicos nacionales, los empleados públicos locales pueden sufrir recortes en la retribución, para adaptar los sueldos a aquellos de los trabajadores del

sector privado). A tal efecto, se instauró un sistema de comisiones del personal. Cuando existían comisiones del personal, los organismos públicos locales no escatimaban esfuerzos en aplicar sus recomendaciones. Cuando no existía tal comisión del personal, los organismos públicos locales tampoco escatimaban esfuerzos en revisar las escalas salariales con base en las recomendaciones de la NPA. Si embargo, en algunos casos, no fue posible dar efecto a los aumentos de remuneración, a causa de la situación financiera local. Aun en esos casos, los aumentos en la remuneración se aplazan durante un período determinado, en lugar de suprimirlos del todo. Esta clase de medida se adoptó solo en un número pequeño de casos. El Tribunal Supremo de Japón ha decidido que ello no significa que las comisiones del personal no den cumplimiento sólo a su función compensatoria. Por consiguiente, el Gobierno considera que el sistema de fijación de salarios ha venido funcionando de manera satisfactoria durante muchos años;

- en lo relativo a los ejemplos específicos dados por la RENGO, sobre el presunto fracaso del sistema compensatorio, el Gobierno declara que era en estos casos que los organismos públicos locales consideraban que no eran inmediatamente posibles los incrementos de la remuneración, en vista de las circunstancias económicas, fiscales y financieras; se aplazó su aplicación para un determinado período. A partir de abril de 1999 se contaba con 3.299 organismos públicos locales. Los ejemplos facilitados por la RENGO representan tan sólo una pequeña fracción de aquellos; la mayoría de los organismos públicos locales aplicaron de hecho las recomendaciones de la NPA o de las comisiones del personal.

623. En relación con el *incumplimiento de las disposiciones legales sobre prácticas laborales injustas a los empleados públicos del sector no productivo*, el Gobierno declara que los empleados públicos del sector no productivo tienen el derecho de sindicarse y de participar en sus actividades para mejorar las condiciones de trabajo (artículo 108.2 de la NPSL; artículo 52 de la LPSL). Estas leyes también los protegen contra el trato desigual o la discriminación por tales razones (artículo 108.7 de la NPSL; artículo 56 de la LPSL). En la práctica no se han producido situaciones laborales injustas, como la denegación del derecho de negociación.

624. Con respecto a la *neutralidad y a la imparcialidad de los comisarios de la NPA y de los miembros de las comisiones del personal y de las comisiones de la igualdad*, el Gobierno declara lo siguiente:

- la NPA es una comisión administrativa neutral e imparcial, compuesta de tres comisarios, pero no es un órgano tripartito. Los comisarios gozan de una garantía de inmunidad similar a la de los jueces (no pueden ser despedidos, salvo en casos tasados especificados por la NPSL, previo procedimiento de levantamiento de inmunidad incoado por el Parlamento). Los comisarios deben tener al menos 35 años de edad, tener la más elevada calidad e integridad moral, respetar la democracia, tener un sano juicio y un amplio conocimiento de la administración del personal. No deben haber ocupado, en los cinco años anteriores, un puesto político de influencia, ni haber aspirado a ocupar un puesto público electivo. Tampoco pueden ser miembros del mismo partido político dos comisarios, ni ser licenciados de la misma universidad;
- en vista de que deben tener un punto de vista técnico y neutral, los miembros de las comisiones del personal y de las comisiones de igualdad han de cumplir también requisitos legales estrictos: deben tener una alta calidad moral, una sólida comprensión de la autonomía local, de la democracia y de la administración del personal. Dos de los tres miembros no deben pertenecer al mismo partido político y están sujetos a limitaciones de actividad política. Las comisiones del personal y las comisiones de igualdad no son órganos tripartitos, pero son nombradas por

gobernadores electos, con el consentimiento de asambleas representativas de los residentes. En consecuencia, no representan los intereses de los empleados o de los órganos públicos locales, sino que son más bien seleccionados por su neutralidad e imparcialidad respecto de los trabajadores y de los empleadores.

- 625.** Con respecto a las *medidas compensatorias de las restricciones de los derechos laborales fundamentales en los organismos públicos locales diferentes de las prefecturas y de las ciudades designadas*, el Gobierno reitera, en esencia, la información y los argumentos mencionados con anterioridad en torno a la falta de aplicación de las recomendaciones de la NPA y de las comisiones del personal, añadiendo que los organismos públicos locales que no cuentan con comisiones del personal, deben constituir comisiones de igualdad, que cumplen funciones similares. El Tribunal Supremo ha decidido que estos órganos cuentan con las estructuras necesarias para garantizar los intereses de las condiciones de trabajo de los empleados públicos, desde un punto de vista neutral (caso del sindicato de maestros de la prefectura de Iwate, mayo de 1976).
- 626.** En cuanto al *sistema de arbitraje y de decisiones de las empresas nacionales y de las instituciones administrativas independientes específicas*, el Gobierno declara que la negociación colectiva tiene lugar en torno a las condiciones de trabajo y pueden concluirse convenios colectivos. En las empresas nacionales, en las que los salarios y las prestaciones están relacionados con los gastos presupuestarios del Estado, se imponen algunas limitaciones a los efectos de los convenios colectivos. Se requiere, por tanto, la aprobación del Parlamento. Por el contrario, no se imponen limitaciones a los acuerdos o a los laudos arbitrales de las instituciones administrativas independientes específicas, por cuanto su presupuesto no está sujeto a la previa criba por el Gobierno.
- 627.** Por último, en lo que respecta a la *Conferencia interministerial sobre los problemas de los empleados públicos* que el ZENROREN afirma fue suprimida en 1997, el Gobierno declara que en realidad no fue suprimida, pues sigue funcionando y se reunió por última vez el 30 de julio de 2002.

C. Conclusiones del Comité

General

- 628.** *El Comité observa que en este caso los alegatos se refieren a la reforma actual y venidera de la administración pública en Japón, así como al procedimiento y a los métodos utilizados para planificarla y desarrollarla. En apoyo de sus alegatos, las organizaciones querellantes RENGO y ZENROREN facilitan ejemplos concretos de situaciones que se plantearon en el pasado y que, en su opinión, vienen a demostrar que el sistema vigente no funciona adecuadamente; por ello, mientras el Gobierno desee mantener algunas características destacadas de este régimen, no sólo subsistirán los problemas actuales, sino que además se agravarán a causa de las nuevas dificultades que vayan surgiendo a raíz de esa reforma. El Comité toma nota asimismo de que ya ha examinado algunas de estas cuestiones, cuyos aspectos legislativos se señalaron a la atención de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones. Otros aspectos se trataron en informes y documentos anteriores de la OIT (derivados por ejemplo de la Comisión de Investigación y Conciliación, como el llamado Informe Dreyer) o fueron objeto de deliberaciones y de recomendaciones en otras instancias de la OIT, incluida la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia Internacional del Trabajo. Teniendo en cuenta la mayor parte de los documentos y de los argumentos presentados por ambas partes, el Comité considera necesario, que de entrada, se reconsideren los asuntos planteados y su*

trascendencia en relación con los principios de libertad sindical, a fin de que la discusión resulte fructuosa.

- 629.** *En primer lugar, el Comité señala que, si bien en las quejas se facilitan ejemplos de pasadas o presuntas violaciones de la libertad sindical, éstas giran principalmente en torno al plan de reforma delineado en los principios generales (véase el anexo I, que se reproduce en el índice del documento de la reforma, así como en el preámbulo y bajo el título «Concepto fundamental», donde se expone la filosofía y la razón de ser de la reforma). En lugar de detenerse a examinar de forma pormenorizada cada uno de los asuntos planteados, muchos de los cuales ya se estudiaron en el contexto de quejas anteriores, el Comité centrará su atención en los aspectos más destacados de esta reforma y recordará los principios aplicables, así como las recomendaciones de la OIT pertinentes formuladas anteriormente al respecto. El Comité espera sinceramente que este planteamiento brinde una renovada oportunidad de diálogo social.*
- 630.** *En segundo lugar, como ya indicó el Gobierno en varias oportunidades, debería tenerse en cuenta la situación general del país, atendiendo a factores como la historia de las relaciones de trabajo en la administración pública, el entramado social y el contexto económico, etc., el Comité subraya que, si bien siempre que examina una queja tiene presente dichas variables, los principios de libertad sindical se aplican indistintamente y sin distinción a los países. Cuando un Estado decide ser Miembro de la OIT, acepta los principios fundamentales definidos en la Constitución y en la Declaración de Filadelfia, incluidos los relativos a la libertad sindical [véase **Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical**, cuarta edición, 1996, párrafo 10] y todo gobierno está obligado a respetar plenamente los compromisos asumidos con la ratificación de los Convenios de la OIT [véase **Recopilación**, op. cit., párrafo 11].*
- 631.** *En tercer lugar, el Comité toma nota de que el Gobierno confió de forma reiterada en las decisiones del Tribunal Supremo de Japón para corroborar su posición, según la cual algunas disposiciones legales están justificadas (por ejemplo, la prohibición de los derechos de sindicación y de huelga en determinadas circunstancias), o las instituciones nacionales o locales resultan adecuadas (por ejemplo, la NPA, las comisiones del personal, las comisiones de igualdad). El Comité recuerda que, cuando las leyes nacionales, incluidas aquellas interpretadas por tribunales superiores, vulneran los principios de la libertad sindical, siempre ha estimado que correspondía a su mandato examinar las leyes en consideración y señalar orientaciones para armonizarlas con los principios de libertad sindical, tal y como establece la Constitución de la OIT y los convenios aplicables [véase **Recopilación**, op. cit., párrafo 8].*

Contenido de la reforma

- 632.** *En relación con las cuestiones de fondo, si bien resulta prematuro determinar el tenor de las enmiendas de la NPSL y de la LPSL, y a mayor abundamiento de qué manera se aplicará el nuevo régimen, el Comité ya puede expresarse acerca de las disposiciones vigentes y de la situación actual, en la medida en que el Gobierno tiene la intención de reflejarlas en la futura legislación. El Comité toma nota de que el plan de reforma es audaz, como se desprende del índice, pero el Gobierno ha declarado explícitamente su firme intención de mantener algunas de las principales características del régimen vigente, como por ejemplo: la prohibición del derecho de sindicación para algunas categorías de trabajadores, la privación para la mayoría de los empleados públicos del derecho de negociación colectiva, las instituciones y los métodos vigentes de indemnización a los trabajadores a quienes se restringen los derechos laborales fundamentales, y una total prohibición del derecho de huelga.*

Derecho de sindicación

633. *En lo que respecta al derecho de sindicación, el Comité recuerda que, al igual que los trabajadores del sector privado, todos los empleados de la administración pública deberán poder constituir las organizaciones que estimen convenientes para promover y defender los intereses de sus miembros [véase **Recopilación**, op. cit., párrafo 206], con la única posible excepción de las fuerzas armadas y de la policía, tal y como indica el artículo 9 del Convenio núm. 87, una exclusión que deberá definirse de manera restrictiva. El personal de extinción de incendios y el personal de establecimientos penitenciarios deberán, por tanto, gozar del derecho de sindicación [véase Estudio general de la Comisión de Expertos, **Libertad Sindical y Negociación Colectiva**, CIT, 81.ª reunión, 1994, párrafo 56]. Al tiempo que toma nota de las observaciones formuladas por el Gobierno acerca de las comisiones del personal de extinción de incendios, el Comité recuerda que esta cuestión sigue pendiente desde 1965 y ha sido objeto de varias recomendaciones inequívocas de este Comité y de la Comisión de Expertos, así como de numerosos debates en otras instancias de la OIT, incluido el debate en la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia, en la Conferencia Internacional del Trabajo de 2001. Aunque el Gobierno opina que las comisiones del personal de extinción de incendios funcionan con agilidad, las pruebas que se presentan aquí ponen de manifiesto que estas comisiones no se han constituido en todas partes y que, donde existen, aún plantean problemas. A fin de cuentas, no se autoriza al personal de extinción de incendios de Japón el derecho de libre sindicación, cuya obtención siguen solicitando las organizaciones representativas. Al recordar una vez más que el derecho de sindicación y el derecho de huelga son dos asuntos diferentes, el Comité insta al Gobierno a que enmiende su legislación al respecto, de modo que el personal de extinción de incendios y el personal de establecimientos penitenciarios puedan constituir las organizaciones que estimen convenientes.*

Inscripción en el registro de las organizaciones de trabajadores sin autorización previa

634. *La RENGO cita el ejemplo de 18.000 miembros del personal administrativo y de oficina que fueron trasladados a las IAI, con lo que fueron adscritos a la GNELR y tuvieron que desafiliarse de los sindicatos a los que pertenecían. Menciona también la situación de los sindicatos de empleados públicos de los ámbitos locales, en los que debe constituirse un sindicato independiente por cada administración local, cuyo efecto es la fragmentación del sindicato. La RENGO sostiene que el sistema de inscripción en el registro constituye, por consiguiente, un gran obstáculo para la constitución de organizaciones, equivalente a la denegación del derecho de sindicación sin autorización previa. El Gobierno responde que el sistema instaurado sirve para comprobar que las organizaciones de empleados sean genuinas, independientes y democráticas, y que las organizaciones de ámbito local puedan afiliarse a federaciones y confederaciones.*

635. *En lo que atañe a las organizaciones de empleados locales, el Comité recuerda que ya examinó esta cuestión en 1974, en el contexto de una serie de quejas contra Japón [véase 139.º informe, casos núms. 737-744, párrafos 95-220], y que concluyó que el «efecto del sistema de inscripción en el registro es la perpetuación de la subdivisión horizontal y vertical de las organizaciones de empleados públicos de los ámbitos locales en pequeñas unidades, tal y como ya puntualizara la Comisión de Investigación y Conciliación». Al considerar que una fragmentación excesiva de los sindicatos supone probablemente un debilitamiento de los mismos y de sus acciones en defensa de los intereses de los trabajadores, el Comité no puede sino reiterar su opinión y recomienda la adopción de las enmiendas adecuadas en el marco de la reforma legislativa, que permita a los empleados*

públicos de ámbito local constituir las organizaciones que estimen convenientes, sin sujeción a medidas equivalentes a la autorización previa.

- 636.** *En lo que respecta a los 18.000 empleados trasladados a las IAI, las pruebas presentadas no indican si, en su traslado, se les impidió afiliarse, sin autorización previa, a las organizaciones que estimasen convenientes. En consecuencia, el Comité solicita al Gobierno y a la RENGO que comuniquen más información al respecto.*

Alcance de la exclusión del personal administrativo

- 637.** *Respecto de la exclusión del personal administrativo de las unidades de negociación, la RENGO alega que el alcance de las exclusiones del personal administrativo es demasiado amplio y a menudo se determina unilateralmente. Trae a colación un ejemplo (Oouda-cho, Prefectura de Nara) en el que esta exclusión acabó por destruir el sindicato. El Gobierno responde que son organismos independientes y neutrales los que deciden con arreglo a las atribuciones de cada puesto y que el caso relativo a la situación de Oouda-cho se halla hoy pendiente ante los tribunales.*
- 638.** *El Comité recuerda que no es necesariamente incompatible con las exigencias del artículo 2 del Convenio núm. 87 el negar al personal superior y de dirección el derecho de pertenecer al mismo sindicato que los demás trabajadores, siempre que se cumplan dos condiciones: en primer lugar, que los trabajadores tengan el derecho de constituir sus propias asociaciones para defender sus intereses y, en segundo lugar, que las categorías de ese personal no sean tan amplias como para debilitar a las organizaciones de los demás trabajadores, al privarlas de una proporción considerable de sus miembros efectivos o posibles [véase **Recopilación**, op. cit., párrafo 231]. Además, las disposiciones legales que permiten que los empleadores debiliten las organizaciones de trabajadores a través de promociones artificiales de los trabajadores constituyen una violación de los principios de libertad sindical [véase **Recopilación**, op. cit., párrafo 234]. Con base en las pruebas presentadas en relación con el caso Oouda-cho, el Comité no se halla en condiciones de determinar si este caso es aislado o refleja un problema generalizado. El Comité toma nota, sin embargo, de que se creó esta situación el 4 de julio de 1997, cuando las autoridades locales promovieron al presidente, al vicepresidente y al secretario general del sindicato a puestos de jefes asistentes, y cuando la Comisión de la Igualdad suspendió el asiento registral del sindicato en mayo de 1998, para cancelarlo el 1.º de febrero de 1999. El sindicato entabló una acción judicial que aún está pendiente ante los tribunales. Por consiguiente, el Comité señala a la atención del Gobierno los principios antes mencionados respecto a la exclusión del personal de dirección y recalca que estas decisiones deberían dimanar de organismos que no sólo sean neutrales, sino que también sean considerados como tales por todas las partes interesadas. Al tomar nota con preocupación de que en Oouda-cho, se canceló el asiento registral del sindicato y que el conflicto estalló hace ya más de cinco años, el Gobierno manifiesta la firme esperanza de que pronto se culmine este procedimiento y solicita al Gobierno que lo mantenga informado de la correspondiente decisión en cuanto se pronuncie.*

Dirigentes sindicales a tiempo completo

- 639.** *La organización querellante RENGO alega a este respecto que la decisión de conceder a los trabajadores la condición de dirigentes sindicales a tiempo completo, mientras se mantiene su estatuto de empleados públicos, se deja a la discreción del empleador. El Gobierno responde que, en la práctica, los permisos se otorgan a los trabajadores que van a ejercer cargos de dirigentes sindicales a tiempo completo, salvo que ello obstaculice el funcionamiento de la administración. Añade el Gobierno que la NPA fijó en siete años no*

*renovables el mandato de dirigente sindical a tiempo completo. El Comité recuerda que la libertad sindical implica el derecho de los trabajadores a elegir libremente a sus representantes [véase **Recopilación**, op. cit., párrafo 350] y que debería dejarse a los sindicatos la determinación de la duración de los mandatos sindicales [véase **Recopilación**, op. cit., párrafo 359]. En consecuencia, el Comité recomienda que se adopten las medidas adecuadas, como parte de la reforma legislativa, a efectos de permitir que los sindicatos de empleados públicos determinen por sí mismos los mandatos de los dirigentes sindicales a tiempo completo, de modo que se reconozca en la ley y en la práctica el derecho de los trabajadores de elegir a sus representantes con total libertad.*

Derecho de huelga

- 640.** *En relación con el derecho de huelga, el Gobierno reitera su postura, según la cual se justifica la prohibición general por la índole y las funciones peculiares de los empleados públicos. Se propone mantener esta prohibición general de la huelga a los empleados públicos en el futuro marco legislativo.*
- 641.** *El Comité recuerda que entre los numerosos principios sobre el derecho de huelga este derecho es un derecho fundamental de los trabajadores y de sus organizaciones, del que deberían gozar los empleados públicos, salvo ciertas excepciones: los miembros de las fuerzas armadas y de la policía, los funcionarios que ejercen funciones de autoridad en nombre del Estado y los trabajadores empleados en los servicios esenciales en el sentido estricto del término o en situaciones de crisis nacional aguda. Los trabajadores que puedan verse privados de este derecho, o a quienes se les puede restringir, y que pierdan, por tanto, un medio esencial de defensa de sus intereses, deberán otorgarse garantías adecuadas para compensar estas prohibiciones o restricciones, como por ejemplo, a través de procedimientos de conciliación y arbitraje adecuados, imparciales y rápidos, en los que los interesados puedan participar en todas las etapas y en los que los laudos dictados, se apliquen por completo y rápidamente. Además, no deberá sancionarse a los trabajadores ni a los dirigentes sindicales (y en este caso particular, imponerse severas sanciones penales y administrativas aplicables en la actualidad) por realizar huelgas legales. Véanse los principios elaborados a este respecto [véase **Recopilación**, op. cit., párrafos 473-605]. Por consiguiente, el Comité solicita al Gobierno que en el contexto de la mencionada reforma enmiende su legislación a fin de armonizarla con estos principios.*

Negociación colectiva

- 642.** *Sobre este particular, los alegatos se refieren a: la denegación del derecho de negociación colectiva a las categorías de trabajadores; a las excesivas restricciones al ámbito de negociación; al carácter inadecuado de las medidas compensatorias de las restricciones a la negociación, y a la aplicación insatisfactoria de las recomendaciones formuladas por los órganos competentes.*
- 643.** *El Comité toma nota de que algunos alegatos son comunes a ambas quejas, de que otros alegatos son presentados por unos querellantes, pero no por otros, y de que las observaciones del Gobierno a veces se refieren al primer caso, a veces al segundo, y a veces a ambos. En lugar de entrar a examinar cada alegato con detenimiento, el Comité recordará de nuevo sus principios fundamentales, tanto más cuanto que guardan concreta relación con los alegatos.*
- 644.** *En lo que respecta a las categorías de trabajadores parcial o totalmente privados del derecho de negociación colectiva, el Comité recuerda que es éste un derecho fundamental de los trabajadores, que deberá reconocerse en todos los ámbitos de los sectores público y*

privado, con la única posible excepción de las fuerzas armadas y policiales, así como de los funcionarios empleados en la administración del Estado. Conviene establecer una distinción entre los funcionarios que ejercen actividades propias de la administración del Estado (esto es, los 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 referencia [véase **Recopilación**, op. cit., párrafo 794]. La Comisión de Expertos también ha subrayado 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. 98 [véase Estudio general, op. cit., párrafo 200]. En resumidas cuentas, todos los trabajadores de la administración pública, con la única posible exclusión de las fuerzas armadas y policiales y de los funcionarios directamente al servicio de la administración del Estado, deberán gozar de derechos de negociación colectiva. En consecuencia, el Comité solicita al Gobierno que enmiende su legislación, como parte del proceso de reforma, para armonizarla con estos principios.

645. En cuanto al alegato de la ZENROREN (caso núm. 2177), según el cual el proyecto de reforma se refiere sobre todo a las categorías administrativas generales de empleados públicos y que no se había examinado el caso de otros empleados públicos (por ejemplo, los empleados municipales y los maestros), el Comité destaca que los principios anteriores son aplicables también a ellos. En lo relativo más concretamente a los maestros, el Comité se remite a su reciente decisión sobre los maestros de secundaria de Okayama [véase 328.º informe, caso núm. 2114, párrafos 371-416], en que subrayaba que los maestros deberán tener el derecho a la negociación colectiva. También se refiere a sus comentarios de seguimiento en torno a la introducción al presente informe.
646. En relación con el alcance de la negociación, el Comité toma nota de que, tanto la RENGO como la ZENROREN, afirman que las cuestiones excluidas de la negociación son mucho más amplias. Añaden que la reforma prevé que la ley regule más condiciones de trabajo, lo que significa mayor deterioro en el futuro. El Gobierno responde que no son negociables las cuestiones de «funcionamiento o administración», tanto en el sector productivo como en el sector no productivo (sin explicar qué incluyen estas categorías), pero que pueden negociarse las condiciones de trabajo que puedan verse afectadas por cuestiones de funcionamiento o de administración. El Comité recuerda que, si bien existen ciertas cuestiones que corresponden evidentemente, de modo primordial o esencial, a la dirección y al funcionamiento de los asuntos de gobierno, estas cuestiones pueden considerarse de modo razonable fuera del alcance de la negociación. Es igualmente claro que algunas otras cuestiones son primordial o esencialmente cuestiones que se refieren a condiciones de empleo y no se deberían considerar excluidas del ámbito de las negociaciones colectivas [véase **Recopilación**, op. cit., párrafo 812]. El Comité pide al Gobierno que dialogue sobre esta cuestión con los sindicatos en el contexto de la reforma.
647. En lo que respecta a la cuestión de las medidas compensatorias para los trabajadores del sector público cuyos derechos laborales básicos están restringidos, tanto la RENGO como la ZENROREN se quejan de la ineficacia del sistema actual (la aplicación incompleta o tardía de las recomendaciones realizadas por los órganos competentes en el ámbito nacional o local), de la disminución del papel asignado en el futuro a la NPA y de la correspondiente ampliación de las facultades del Gobierno y del Gabinete con arreglo al plan de la reforma. Puntualizan también que en una abrumadora mayoría de ciudades, pueblos y aldeas, no se han establecido comisiones del personal de ámbito local. El

Gobierno declara, tal y como lo explicó en el preámbulo de los principios generales, que se requiere una reforma radical de la administración pública para hacer frente a los nuevos desafíos y para adaptarla a las nuevas circunstancias y a las solicitudes de la sociedad. En lo que respecta a aquellos casos en los que no se aplicaron las recomendaciones de la NPA o de los órganos locales, el Gobierno aduce que ello no ocurría en la mayoría de los casos, que cuando se presentaban tales situaciones, éstas se debían a graves imperativos fiscales y financieros y que, en cualquier caso, no se habían desoído completamente las recomendaciones, sino que sólo se había aplazado su aplicación.

- 648.** *En primer lugar, el Comité debe subrayar que es parte de la responsabilidad ejecutiva del Gobierno la decisión de si desea iniciar y aplicar una reforma de la administración pública, a qué organismo desea confiar esa tarea, si desea trasladar más responsabilidades al Gabinete y a los ministros para los asuntos relativos a la dirección y al personal, y si quiere trasladar algunas tareas y funciones hasta ahora realizadas por la administración pública a entidades privadas o semipúblicas. Sin embargo, entra claramente en el ámbito de competencia del Comité el examen de si, a la hora de proceder a tal reforma, el Gobierno actúa de conformidad con los principios de libertad sindical que se recordaran en lo relativo a los trabajadores que deberán tener el derecho de negociación colectiva. En lo que respecta a las medidas compensatorias para otros trabajadores, el Comité toma nota de los principios generales, según los cuales el Gobierno se propone mantener el mismo tipo de sistema y reducir el papel de la NPA. El Comité recuerda que ha expresado reiteradamente sus opiniones acerca de esta misma cuestión relativa a Japón [véanse 139.º informe, párrafo 122; 142.º informe, párrafo 125; 222.º informe, párrafo 164; 236.º informe, párrafo 270; por no citar sino unos pocos casos que datan de 20 o más años] y que ha manifestado sus dudas en cuanto a que el método de determinación de las modalidades y condiciones de empleo garantizaran la confianza de las partes implicadas. El Comité ha subrayado varias veces, y lo recuerda nuevamente aquí, que siempre que se prohíbe o se somete a restricciones un derecho tan fundamental como el derecho a la negociación colectiva en la administración pública, deben establecerse garantías adecuadas, como procedimientos de arbitraje rápidos e imparciales, en los que las partes puedan participar en cada estadio y en los que los laudos, una vez dictados, sean aplicados plenamente y con celeridad, a efectos de proteger plenamente los intereses de los trabajadores así privados de un medio esencial de defensa de sus intereses ocupacionales. Como ya puntualizó el Comité en 1974, podrían adoptarse medidas que garantizaran que los diversos intereses se reflejasen imparcialmente en la composición numérica de las comisiones y que consideraran también la conveniencia de prever que cada una de las partes implicadas contase con una voz en pie de igualdad en el nombramiento de los miembros de las comisiones [véase 139.º informe, párrafo 162]. Según las pruebas presentadas, no parece que haya cambiado significativamente la situación en los últimos años y el Comité tiene alguna dificultad en comprender de qué manera se abordan estas cuestiones fundamentales en los principios generales. Por consiguiente, el Comité solicita al Gobierno que enmiende su legislación, en el marco de la reforma, para armonizarla con los mencionados principios.*

Prácticas laborales indebidas

- 649.** *El Comité toma nota de las declaraciones contradictorias de las organizaciones querellantes (que señalan que los empleados públicos no gozan de la misma protección que los trabajadores del sector privado en lo que respecta a prácticas laborales indebidas) y del Gobierno. El Comité pide a las organizaciones querellantes y al Gobierno que comuniquen informaciones adicionales sobre la legislación y la práctica a este respecto.*

Proceso de consulta

650. *El Comité toma nota de que, en este asunto, la postura de los querellantes y la del Gobierno están absolutamente enfrentadas. La RENGO declara, por ejemplo, que ha dado a conocer reiteradamente su oposición al mantenimiento de las restricciones a los derechos laborales fundamentales y que expresa su insatisfacción ante las medidas compensatorias, pero que nunca se han tomado en cuenta sus opiniones, como pone de manifiesto el texto actual de los principios generales, que mantiene el statu quo. La ZENROREN y la JICHIREN sostienen opiniones similares. Por su parte, el Gobierno declara que nunca se supuso que el documento inicial debiera ser presentado para su discusión con las organizaciones de trabajadores y que los siguientes se examinaron de hecho con éstas: 27 sesiones con un total de 14 horas, en el caso de la reforma del marco de la administración pública; 77 sesiones con un total de 66 horas, en lo que respecta a los principios generales. El Gobierno añade que el documento sobre los principios generales se ha presentado a las organizaciones de trabajadores sólo siete días antes de su adopción por el Gabinete, debido a que las autoridades necesitaban tiempo para examinar un asunto de tanta relevancia.*
651. *El Comité recuerda que, en general, ha subrayado la importancia que debe atribuirse a la celebración de consultas francas y sin trabas sobre cualquier cuestión o legislación proyectada que afecte a los derechos sindicales [véase **Recopilación**, op. cit., párrafo 927]. Más concretamente, ha señalado con frecuencia a la atención de los gobiernos la importancia de consultas detalladas y sin trabas antes de la introducción de toda legislación que afecte a la negociación colectiva o las condiciones de empleo [véase **Recopilación**, op. cit., párrafos 930-931]. Además, cuando un gobierno pretende modificar las estructuras de negociación en las que actúa directa o indirectamente, como empleador, es particularmente importante que se siga un proceso de consultas adecuado, en el que todas las partes implicadas puedan discutir aquellos objetivos que se consideran de interés nacional. Ello implica que las consultas han de realizarse de buena fe y que ambas partes dispondrán de toda la información necesaria para adoptar una decisión fundamentada [véase **Recopilación**, op. cit., párrafo 941]. Tal y como reconoció el Gobierno y mencionó explícitamente en el preámbulo de los principios generales, el proyecto de reforma de la administración pública es radical. En consecuencia, parece revestir mayor importancia la celebración de consultas significativas de buena fe a la hora de proceder a una reforma de esa envergadura, la primera en aproximadamente 50 años, que va a afectar a un gran número de empleados públicos. Con base en las pruebas y a los argumentos esgrimidos, el Comité no puede menos de concluir que, si bien se celebraron algunas reuniones, es posible que se atendiera a las opiniones de las organizaciones representativas de los empleados públicos, de los ámbitos nacional y local, pero lo cierto es que no se actuó en consecuencia. A todos los efectos prácticos, el Gobierno sostiene que el actual sistema se ajusta a los convenios y con los principios relativos a la libertad sindical, que las restricciones a los derechos fundamentales son adecuadas, en vista del estatuto y de las funciones especiales de los empleados públicos, que las medidas compensatorias vigentes funcionan adecuadamente y que, en resumen, debe prevalecer el statu quo. En lo referente al argumento del Gobierno según el cual el documento relativo a los principios generales no se presentó a las organizaciones de trabajadores hasta tan sólo siete días antes de su adopción por el Gabinete, debido a que las autoridades necesitaban tiempo para examinar esta relevante cuestión, el Gobierno resalta que este asunto tiene la misma importancia, si no más, para las organizaciones de trabajadores, que hubiesen necesitado más tiempo para estudiar la posición del Gobierno y presentar contrapropuestas constructivas. Al reconocer que llega un momento en el que hay que adoptar decisiones, el Comité considera que sería beneficioso para todos los implicados, y para el desarrollo de relaciones profesionales estables y armoniosas en el sector público, la celebración de consultas francas, sin trabas y significativas en torno a los motivos y al*

fondo de la reforma de la administración pública, con miras a obtener un amplio consenso en el tema. En estas condiciones, y habida cuenta de las enmiendas legislativas que han de presentarse al Parlamento, a finales de 2003, el Comité recomienda firmemente que el Gobierno inicie a la mayor brevedad esas amplias consultas con todas las partes concernidas con el objetivo de enmendar la legislación y ponerla en conformidad con los principios de libertad sindical. El Comité recuerda también al Gobierno que puede recurrir a la asistencia técnica de la Oficina, si así lo desea.

Recomendaciones del Comité

652. En vista de las conclusiones provisionales que preceden, el Comité invita al Consejo de Administración a que apruebe las siguientes recomendaciones:

- a) el Gobierno debería reconsiderar su declarada intención de mantener las restricciones actuales de los derechos fundamentales de los empleados públicos;*
- b) el Comité recomienda firmemente que en breve se celebren consultas francas, sin trabas y significativas con todas las partes concernidas sobre los motivos y el fondo de la reforma de la administración pública, para obtener un consenso más amplio en el tema y con el objetivo de enmendar la legislación y ponerla en conformidad con los principios de la libertad sindical. Estas consultas deberán tratar concretamente sobre las cuestiones siguientes, relativas a la legislación y/o a la práctica que constituyen una violación de las disposiciones de los Convenios núms. 87 y 98:*
 - i) concesión al personal de extinción de incendios y al personal de establecimientos penitenciarios del derecho de constituir las organizaciones que estimen convenientes;*
 - ii) enmienda del sistema de inscripción en el registro en el ámbito local, de modo que los empleados públicos puedan constituir las organizaciones que estimen convenientes, sin quedar sujetos a medidas equivalentes a la autorización previa;*
 - iii) autorización a los sindicatos de empleados públicos a que determinen ellos mismos el mandato de los dirigentes sindicales a tiempo completo;*
 - iv) concesión a los empleados públicos que no trabajan directamente en la administración del Estado del derecho de negociación colectiva y del derecho de huelga, de conformidad con los principios de libertad sindical;*
 - v) en lo que atañe a los trabajadores cuyos derechos de negociación colectiva y/o derecho de huelga pueden restringirse o prohibirse legítimamente con arreglo a los principios de la libertad sindical, el establecimiento de procedimientos e instituciones adecuados, en los ámbitos nacional y local, para compensar adecuadamente a estos empleados privados de un medio esencial de defensa de sus intereses;*

- vi) *enmiende la legislación para que no se impongan sanciones severas civiles o penales a los empleados públicos que ejercen legítimamente el derecho de huelga;*
- c) *el Comité solicita al Gobierno y a la RENGO que le informen acerca de si los 18.000 empleados trasladados a las instituciones administrativas independientes pueden constituir las organizaciones que estimen convenientes sin autorización previa, o afiliarse a las mismas;*
- d) *el Comité solicita al Gobierno que le transmita la decisión del tribunal relativa al caso de Oouda-cho (Prefectura de Nara);*
- e) *el Comité pide también al Gobierno que inicie un diálogo significativo con los sindicatos en relación con el alcance del contenido de la negociación en el sector público;*
- f) *el Comité pide al Gobierno y a las organizaciones querellantes que comuniquen mayores informaciones sobre la legislación y la práctica en lo que respecta al procedimiento por prácticas laborales indebidas;*
- g) *el Comité pide al Gobierno que le mantenga informado de toda evolución sobre todas las cuestiones arriba mencionadas y someta copias de las enmiendas legislativas propuestas;*
- h) *el Comité recuerda al Gobierno que puede recurrir a la asistencia técnica de la Oficina, si así lo desea, e*
- i) *el Comité señala a la atención de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones los aspectos legislativos de este caso.*

Anexo

1. Principios generales de la reforma del régimen de la administración pública

Índice

- I. *Logro de una administración adecuada de la organización y del personal de todo el Gobierno ...*
 - 1. *Concepto básico.....*
 - 2. *Dirección de la nueva administración de la organización y del personal para todo el Gobierno*
 - 1) *Ley por la que se prevén normas más claras sobre la administración de la organización y del personal*
 - 2) *Reordenación de las funciones del Gabinete y del órgano independiente*
 - 3. *Reordenación de las funciones del Gabinete y de aquellas del órgano independiente en el régimen de que se trata*

1)	Contratación de empleados	
2)	Asignación de personal, desarrollo de recursos humanos y los códigos de conducta	
3)	Asuntos relativos a las condiciones de trabajo	
II.	<i>Resumen del nuevo sistema de administración pública</i>	
1.	<i>Construcción de un nuevo sistema de personal</i>	
1)	Introducción de un sistema de aptitudes basado en las calificaciones.....	
2)	Establecimiento de un nuevo sistema de nombramientos fundado en las aptitudes basadas en las calificaciones	
3)	Establecimiento de un nuevo plan salarial que refleje las aptitudes, la responsabilidad y los logros	
4)	Introducción de un nuevo sistema de evaluaciones basado en la valoración de las aptitudes y de los logros.....	
5)	Fijación de los objetivos organizativos y establecimiento de un código de conducta.....	
6)	Diseño de un mecanismo de desarrollo de los recursos humanos	
7)	Introducción de un mecanismo dirigido a alentar sistemáticamente al personal hacia la candidatura de funcionarios ejecutivos en el Gobierno central.....	
8)	Un nuevo sistema de personal para los miembros del personal ejecutivo superior.....	
9)	Consideraciones para el desarrollo de las aptitudes y de las iniciativas de los empleados públicos	
2.	<i>Consecución de diversos recursos humanos</i>	
1)	Revisión del sistema de exámenes de contratación	
2)	Consecución del personal del sector privado	
3)	Uso activo de la contratación abierta	
4)	Extensión de la contratación y de la promoción de la mujer.....	
3.	<i>Establecimiento de normas de recolocación adecuadas</i>	
1)	Un sistema de aprobación y de reglamentaciones de conducta relativas a la recolocación en compañías con fines de lucro.....	
2)	Normativa sobre la deslocalización de corporaciones especiales, etc.	
3)	Normativa sobre la deslocalización de corporaciones de utilidad pública	
4)	Sistema de revelación sobre el estatuto de la deslocalización en general	
5)	Revisión del régimen de prestaciones de jubilación.....	
6)	Fomento de la contratación y la promoción de la mujer	
4.	<i>Mejora del desempeño organizativo</i>	
1)	Administración móvil y flexible de las organizaciones y del número de personal	
2)	Creación del personal de estrategia nacional.....	
3)	Reducción de las horas extraordinarias de trabajo, etc.....	
III.	<i>Futuro programa de reformas</i>	

1. *Directriz sobre cómo proceder a la reforma del sistema de la administración pública nacional, etc.*.....
- 1) Calendario para la promulgación de las leyes pertinentes
- 2) Análisis de los empleados públicos que no sean aquellos de la administración regular....
2. *Reforma del sistema de la administración pública local y su calendario*.....

Principios generales de la reforma del régimen de la administración pública

(decidida por el Gabinete, el 25 de diciembre de 2001)

Fuente: Traducción provisional al inglés por la División de política internacional, JTUC-RENGO

Japón atraviesa en la actualidad una situación difícil, puesto que ha agotado sus posibilidades de crecimiento económico continuado y se ve obligado a mantener diversos valores nacionales con escasos recursos. Afrontamos hoy muchos desafíos espinosos relacionados con problemas como una acumulación de grandes déficit fiscales y de seguridad social. No podemos perder un solo instante y hemos de emprender la búsqueda del rumbo correcto para nuestro futuro. En este contexto se estudia con un esmero sin precedentes la calidad global de las políticas del Gobierno tal y como se planifican y ejecutan.

En los últimos años, el Gobierno central ha privilegiado las reformas administrativas, promoviéndolas activamente mediante la instauración de una nueva estructura ministerial en el Gobierno central, así como mediante un aumento de las funciones del Gabinete.

Sin embargo, los empleados públicos encargados de la organización y del funcionamiento de la administración pública son blanco de virulentas críticas por haber perdido fiabilidad en su capacidad de planificación general, por permanecer apegados a las prácticas anteriores y tener escaso sentido de los costos y de la atención al cliente.

A efectos de lograr una administración pública que atienda realmente a las necesidades de la población, es esencial modificar de manera radical la actitud y el comportamiento de los empleados públicos, y es importante revisar el régimen de la administración pública que, en buena medida, influye en la actitud y en el comportamiento de los empleados públicos.

Para revisar el régimen de la administración pública es necesario apuntar a mejorar considerablemente la actuación del Gobierno, y procurar garantizar los conocimientos técnicos, la neutralidad, la eficacia, la continuidad y la estabilidad requeridos en los servicios públicos. Es también fundamental garantizar la presencia de un personal que pueda dar una respuesta inmediata a las necesidades administrativas, crear un medio ambiente en el que los empleados públicos puedan demostrar su auténtico potencial al competir entre sí, y permitir que las estructuras organizativas sean flexibles y puedan rearticularse con rapidez, a efectos de adaptarlas lo mejor posible a las necesidades actuales. Además, es importante que los empleados públicos, que son la piedra angular de la administración pública, puedan desempeñar su cometido con un alto sentido de la misión y del cumplimiento, procurando mejorar sus aptitudes y optando entre los diversos cauces profesionales que se les presenten, al tiempo que se granjean la confianza de la gente.

Así pues, hoy día se necesita un régimen atento a lo que la gente espera de la administración pública y considera verdaderamente esencial.

Con este planteamiento, el proyecto de reforma del régimen de la administración pública radica principalmente en el logro de una administración pública que atienda a las necesidades de la gente y apunte a remodelar sus propios cimientos mediante una reforma radical del régimen de administración pública con un criterio eminentemente orientado hacia el cliente.

Al propio tiempo, tomando en consideración de manera general la forma en que se garantizan servicios públicos estables y continuados, así como el modo en que estas reformas han de incidir en la vida de los japoneses, se mantendrán las actuales restricciones a los derechos laborales

fundamentales de los empleados públicos, al tiempo que se garantizarán medidas compensatorias adecuadas.

I. Logro de una administración adecuada de la organización y del personal de todo el Gobierno

1. Concepto básico

A fin de responder a las necesidades de cada momento, de formular políticas completas y estratégicas en el ámbito nacional, y de prestar servicios administrativos con presteza y eficiencia, es fundamental que el Gabinete y los ministerios responsables de la dirección administrativa gestionen adecuadamente los asuntos de organización y de personal.

El Gobierno tropieza hoy día con dos dificultades: las políticas inflexibles no permiten dar cumplimiento a los imperativos administrativos, que se han tornado complejos y sofisticados, y el régimen administrativo padece hoy un desgaste institucional que se traduce en un desempeño laboral deficiente. Estos problemas se deben en parte a que los ministerios del Gobierno no han logrado administrar los asuntos de organización y de personal de manera activa y responsable, al carecer de un sentido claro de la gestión del personal.

En un entorno en el que las exigencias administrativas se han tornado complejas y sofisticadas, y en el que se requiere movilidad en las funciones administrativas, el Gobierno ha introducido nuevos mecanismos de información y de valoración de las políticas, etc., a fin de orientar la administración pública hacia un desempeño de las funciones administrativas transparente y claramente responsable ante el público, de modo que pueda mantenerse un correcto criterio político sin aplazar la solución de los problemas.

Sin embargo, el actual marco de la administración organizativa y del personal, en el que se requieren exámenes previos y detallados de cada caso planteado, restringe parcialmente la movilidad de los ministros competentes en el desempeño de sus tareas administrativas con los procedentes recursos humanos, etc. Además, el Gabinete debe formular políticas adecuadas, de suerte que cada ministro competente pueda administrar los asuntos relativos al personal sin dejar de satisfacer las necesidades prácticas inherentes a las tareas administrativas. Ahora bien, resulta sin embargo, imposible afirmar que el Gabinete ha atendido plenamente esta responsabilidad, por cuanto depende en buena medida del órgano independiente.

Por consiguiente, se requiere una reorganización de la administración organizativa y del personal de todo el Gobierno, de modo que con un régimen transparente para el público, el Gabinete, responsable ante el Parlamento, que representa al pueblo, y los ministros competentes, que componen el Gabinete, puedan desempeñar activa y responsablemente las tareas de administración del personal integrado por los empleados públicos, que son los que sostienen la administración pública, al tiempo que aseguran la neutralidad y la equidad de la administración del personal. Es necesario también que se reconsideren las restricciones institucionales previas y detalladas que impusieron los órganos administrativos centrales del personal y que el Gabinete y los ministros competentes gestionen los asuntos organizativos y del personal atendiendo a criterios de movilidad y de flexibilidad.

Por otra parte, en las circunstancias actuales, en que los empleados públicos ven restringidos sus derechos laborales fundamentales, es necesario instaurar un marco que garantice un trato adecuado de los empleados públicos.

A la luz de lo expuesto anteriormente y partiendo de una óptica de reforma drástica del régimen de la administración pública se constituirá un nuevo marco para lograr una adecuada administración organizativa y del personal de todo el Gobierno.

2. Dirección de la nueva administración de la organización y del personal para todo el Gobierno

1) Ley por la que se prevén normas más claras sobre la administración de la organización y del personal

Con arreglo al gran principio de someter a los empleados públicos a un control democrático, la ley deberá prever el marco del nuevo régimen de administración pública. A estos efectos, la ley habrá de disponer claramente cómo deberán ser los empleados públicos, la finalidad del régimen del personal, el marco y otras normas importantes.

2) Reordenación de las funciones del Gabinete y del órgano independiente

1) Clarificación de la responsabilidad activa y de las facultades de cada ministro competente que será designado Funcionario Encargado de la administración del personal

Cada ministro competente actuará con flexibilidad y eficiencia en el desempeño de las tareas administrativas mediante una administración idónea y ajustable del personal y de la organización, con una utilización plena y equitativa de los recursos humanos en las organizaciones administrativas que entren en su ámbito de competencia.

A estos efectos, cada ministro competente será nombrado explícitamente Funcionario Encargado de la administración del personal, y como tal, atendiendo a su propio juicio y a su responsabilidad, nombrará y dirigirá a su vez los asuntos de organización y de personal en su ámbito de competencia.

El Funcionario Encargado de la administración del personal se ocupará activa y responsablemente de la gestión del personal en general, con arreglo a la ley. Procederá a una administración organizativa de carácter flexible mediante la gestión de las cuestiones relativas a la organización del personal y a sus efectivos a la que, el proyecto de reforma, y una administración activa de los puestos deberían conferir elasticidad.

Cada ministerio reforzará las oficinas encargadas de las cuestiones organizativas y de personal a fin de dar paso a una administración organizativa y del personal adecuada y flexible.

2) Fortalecimiento de la función de planificación de las políticas del Gabinete y coordinación completa de la administración del personal

En lo que respecta a su responsabilidad solidaria ante el Parlamento, sede de la soberanía popular, el Gabinete asumirá, bajo un control democrático, la responsabilidad de las políticas de concepción y planificación del régimen de la administración pública.

El Gabinete desempeñará su función con dinamismo para formular políticas sobre la administración del personal, mediante la redacción de proyectos de ley y la promulgación de ordenanzas por delegación de la ley. Asimismo, preparará los reglamentos necesarios para el Funcionario Encargado de la administración del personal, para permitir a esta última gestionar los asuntos organizativos y de personal con acierto y flexibilidad. En segundo término, el Gabinete podrá solicitar a la Autoridad Nacional del Personal que actúe para examinar concretamente asuntos que la ley delegara en las reglamentaciones de la Autoridad Nacional del Personal, con miras a garantizar una dirección administrativa adecuada. A la hora de concebir el nuevo régimen, habrá de dedicarse la debida consideración a los vínculos existentes entre el Gabinete y la Autoridad Nacional del Personal.

En tercer término, el Gabinete tendrá una función consolidada para coordinar, de manera completa, la administración del personal, dirigida por el Funcionario Encargado de la administración del personal, de tal modo que se mantenga una administración del personal integral.

3) **Protección de los intereses del personal y garantía de la neutralidad y de la equidad de la administración del personal por parte del órgano independiente**

Respecto a la óptica de la protección de los intereses del personal y de la garantía de la neutralidad y de la equidad de la administración del personal, la Autoridad Nacional del Personal expresará sus opiniones, según lo requieran el Parlamento y el Gabinete, y preparará el reglamento de la Autoridad Nacional del Personal por delegación de la ley. Además, la Autoridad Nacional del Personal seguirá interviniendo en la determinación de condiciones laborales tales como el salario.

Con la misma perspectiva y de conformidad con una norma claramente predeterminada, la Autoridad Nacional del Personal, procederá a fiscalizaciones *ex post*, por ejemplo, mediante la formulación de recomendaciones dirigidas a mejorar las prácticas de administración del personal para el Funcionario Encargado de la materia.

4) **Sistema de compensación**

Con el fin de tramitar de modo adecuado los casos en los que los empleados públicos padecen perjuicios derivados de la administración del personal, se estudiarán las medidas que el Funcionario Encargado de la administración del personal deba adoptar respecto a las reclamaciones. También se mejorarán y reforzarán las medidas de asistencia adoptadas por la Autoridad Nacional del Personal, de modo que los empleados de la administración pública que padezcan perjuicios tengan derecho a medidas de compensación justas y adecuadas, las cuales habrán de ser adoptadas por la Autoridad Nacional del Personal.

3. Reordenación de las funciones del Gabinete y de aquellas del órgano independiente en el régimen de que se trata

Con arreglo al punto 2 anterior, se reordenarán las funciones del Gabinete y las del órgano independiente del régimen del que se trata.

1) Contratación de los empleados

A efectos de garantizar que los empleados atiendan a las necesidades prácticas de la administración, el Funcionario Encargado de la administración del personal desempeñará un papel capital en la contratación. El Gabinete planificará y formulará las políticas relativas al régimen de contratación y garantizará una contratación ágil de los recursos humanos requeridos por cada ministerio.

La Autoridad Nacional del Personal controlará las prácticas de contratación de manera efectiva, con arreglo a una norma clara predeterminada, a fin de impedir el empleo basado en favoritismos y en intereses personales.

2) Asignación de personal, desarrollo de los recursos humanos y códigos de conducta

Para desempeñar con rapidez y eficacia la dirección de la administración de los asuntos que entran en su ámbito de competencia el Funcionario Encargado de la administración del personal nombrará al personal para los puestos adecuados, fomentará los recursos humanos mediante la formación y otros medios, y velará por la adecuada observancia de las reglamentaciones de la administración, por los empleados, incluso en el momento de la jubilación. El Gabinete planificará y formulará las políticas relativas al régimen de administración del personal para la asignación del personal, el desarrollo de los recursos humanos y la administración de la reglamentación del servicio dirigida por el Funcionario Encargado de la administración del personal, y realizará la coordinación necesaria para garantizar una administración del personal normalizada.

Respecto a la protección de los intereses de los empleados y de la garantía de neutralidad y equidad de la administración del personal, la Autoridad Nacional del Personal llevará a cabo, según

una norma predeterminada clara, verificaciones *ex post*, por ejemplo mediante la formulación de recomendaciones orientadas a mejorar las prácticas de administración del personal para el Funcionario Encargado de la administración del personal.

3) **Asuntos relativos a las condiciones de trabajo**

Con arreglo al principio del sistema fiscal democrático y a las condiciones de trabajo regladas, la Autoridad Nacional del Personal intervendrá en las cuestiones relativas a las condiciones de trabajo. La Autoridad Nacional del Personal determinará las escalas salariales, formulará recomendaciones al Parlamento y al Gabinete, y expresará opiniones al Parlamento y al Gabinete respecto a los efectivos necesarios en cada grado de competencia que determinará la dimensión de cada plantilla. Además, la Autoridad Nacional del Personal podrá lograr que cada ministerio actúe con flexibilidad mediante la normalización de las condiciones de trabajo y de los controles *ex post*.

CASO NÚM. 2198

INFORME EN QUE EL COMITÉ PIDE QUE SE LE MANTENGA
INFORMADO DE LA EVOLUCIÓN DE LA SITUACIÓN

Queja contra el Gobierno de Kazajstán presentada por la Federación de Sindicatos de Kazajstán

Alegatos: la organización querellante alega que el empleador ha puesto fin a la larga tradición de posibilidad de descuento en nómina de las cuotas sindicales; deniega al presidente del sindicato el acceso a los lugares de trabajo de los afiliados y a los locales sindicales; ha organizado sindicatos «amarillos»; pone obstáculos a la celebración de reuniones sindicales y viola el derecho a la negociación colectiva en la empresa Tengizchevroil (TCO)

- 653.** Por comunicación de fecha 16 de abril de 2002, la Federación de Sindicatos de Kazajstán presentó una queja contra el Gobierno de Kazajstán por violación del derecho de libertad sindical.
- 654.** El Gobierno remitió sus observaciones en una comunicación de fecha 18 de julio de 2002.
- 655.** Kazajstán ha ratificado el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87), y el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98). Además, ha ratificado el Convenio sobre los representantes de los trabajadores, 1971 (núm. 135).

A. Alegatos del querellante

- 656.** En su comunicación de fecha 16 de abril de 2002, la Federación de Sindicatos de Kazajstán alega que la dirección de la empresa Tengizchevroil (TCO) ha violado el derecho del Sindicato de Trabajadores de la TCO a organizar su administración y sus actividades, violación que ha consistido, entre otras cosas, en suspender la transferencia de las cuotas sindicales, en negar al presidente del sindicato el acceso a los lugares de trabajo

de los afiliados, en poner obstáculos a las reuniones sindicales y en crear sindicatos «amarillos». Asimismo, el querellante alega que en la TCO se ha violado el derecho a la negociación colectiva.

- 657.** Concretamente, el querellante afirma que, en julio de 1998, la dirección de la TCO decidió poner fin al descuento en nómina y a la transferencia de las cuotas sindicales correspondientes a los trabajadores afiliados al Sindicato de Trabajadores de la TCO. La dirección de la TCO fundamentó su decisión de suprimir esta práctica de cinco años en el artículo 22 de la ley sobre sindicatos, en virtud del cual «los comités sindicales tienen derecho a recaudar las cuotas sindicales en el lugar de trabajo o de formación sin que ello perjudique la actividad de la empresa». La dirección justificó su decisión invocando la sobrecarga de trabajo de su programa contable. Según la organización querellante, esta explicación resulta poco convincente, ya que el programa de contabilidad utilizado por la empresa es uno de los más perfeccionados que existen en el mercado. La dirección de la TCO no respondió a la solicitud del sindicato en el sentido de demostrar por qué la transferencia de las cuotas sindicales podía considerarse perjudicial para la actividad de la empresa, y de explicar cuáles eran las condiciones que permitían que la TCO siguiese transfiriendo como de costumbre las cuotas de los afiliados a otra organización pública constituida en la TCO, a saber, la Sociedad del Idioma Kazako. Por otra parte, como indica la organización querellante, dado que las unidades de producción de la TCO están dispersas en un vasto territorio y que el acceso a las mismas está prohibido a los funcionarios sindicales, resulta sencillamente imposible reclamar directamente a los trabajadores el pago de las cuotas sindicales. Así, la supresión del sistema de descuento en nómina de la cuota sindical está causando graves perjuicios económicos al Sindicato de Trabajadores de la TCO.
- 658.** El querellante alega también que la dirección de la TCO se opone a que el presidente del sindicato tenga acceso a los lugares de trabajo de los afiliados y a los locales sindicales. En julio de 1998, la dirección de la TCO se negó a extender el salvoconducto solicitado por el presidente del Sindicato, documento que le hubiese permitido entrar en la oficina sindical ubicada en la zona de viviendas comprendida en el perímetro de la empresa. Tras la presentación del caso al tribunal de distrito en septiembre de 1998, el presidente del sindicato consiguió dicho salvoconducto.
- 659.** En la actualidad, la dirección de la TCO ha prohibido que los dirigentes sindicales que no trabajan para la TCO tengan acceso a los locales ubicados en la zona de viviendas de la empresa fuera de las horas de trabajo (sólo está permitido el acceso a dichos locales entre las 6 h. y las 18 h.), lo cual constituye una violación del artículo 10 de la ley sobre sindicatos, en cuya virtud el derecho de los representantes de los trabajadores a visitar las empresas y los lugares de trabajo de los afiliados a los sindicatos. Ahora bien, en el segmento horario indicado los miembros del sindicato se encuentran en el lugar de trabajo y no en la zona de viviendas. Por este motivo, el presidente del sindicato no puede visitar a los afiliados ni comunicarse con ellos en su lugar de trabajo.
- 660.** Por otra parte, el querellante alega que en 1998 la dirección de la TCO promovió la constitución del Sindicato Independiente del Complejo de Gas y Petróleo de Tengiz. Algunos trabajadores fueron invitados a discutir con la dirección en el Departamento de Gestión de Recursos Humanos (DGRH), donde se les obligó a firmar declaraciones en las que se comprometían a afiliarse al nuevo sindicato. El representante del Departamento de Relaciones Públicas de la TCO se encargó de inscribir el nuevo sindicato, de preparar su sello y de anunciar en la prensa local la creación de un nuevo sindicato en la TCO. Según la dirección, el nuevo sindicato tiene 130 miembros. En cambio, la organización querellante afirma que carece de miembros reales, con la salvedad del presidente, nombrado por la administración.

- 661.** Tras la entrada en vigor del nuevo Código del Trabajo, aprobado el 10 de diciembre de 1999 — en cuyo artículo 1 se establece que, además de los sindicatos, otras personas y organizaciones debidamente autorizadas por los trabajadores pueden actuar como representantes suyos —, se constituyó otro sindicato amarillo. En efecto, en una reunión celebrada el 7 de julio de 2002 por iniciativa de la dirección de la TCO se constituyó la Asociación de Trabajadores de la Tengizchevroil. En una carta enviada al presidente del Sindicato de Trabajadores de la TCO, el dirigente de dicha Asociación declaró abiertamente que «la dirección de la TCO estaba también interesada en crear esta Asociación y había tenido la intervención más directa en la organización de reuniones en todas las subdivisiones de la TCO y en el proceso de adopción de decisiones orgánicas».
- 662.** Asimismo, el querellante alega que la dirección de la TCO se negó en repetidas ocasiones a poner locales a disposición del Sindicato de Trabajadores de la TCO para la celebración de conferencias y obstaculizó todos los esfuerzos encaminados a organizar reuniones sindicales. Por ejemplo, el director general del DGRH se negó a proporcionar locales para la conferencia que debía celebrarse el 17 de julio de 1998, argumentando que la dirección no podía participar ese día en el evento. Muchas veces, la dirección no permitió que los trabajadores asistieran a reuniones, pese a que en un acuerdo establecido desde hacía tiempo se contemplaba este derecho.
- 663.** Ahora bien, según la organización querellante, sí se estaban celebrando reuniones de trabajadores organizadas por la dirección, entre ellas reuniones de la Asociación de Trabajadores de la TCO. A pesar de que, en virtud del convenio colectivo de 1996, el Sindicato de Trabajadores de la TCO es el único representante de los trabajadores de esta empresa, la dirección impidió en repetidas ocasiones que los activistas sindicales asistieran a estas reuniones.
- 664.** Además, la dirección de la TCO preparó un manual especial titulado «Manual para dirigentes de la TCO», en el que se dispone que la solicitud para celebrar reuniones con los trabajadores de la TCO debe presentarse con un mínimo de diez días de antelación, y que en la misma deben indicarse el objeto de la reunión y los nombres de los representantes sindicales que se proponen asistir y participar en ella. En el Manual se señala también que «las reuniones entre los representantes sindicales y miembros del colectivo laboral, así como las reuniones del comité del sindicato se celebrarán, por lo general, fuera del horario de trabajo en la oficina del comité del sindicato. Los representantes sindicales que no trabajan en la TCO deben recibir una autorización para entrar a los locales de la TCO fuera de las horas de trabajo. El coordinador de relaciones laborales del DGRH estará presente en todas las reuniones entre los representantes sindicales y los trabajadores que se celebren en la TCO. También podrán asistir a estas reuniones los representantes de la dirección de la TCO».
- 665.** Después de la constitución de los sindicatos «amarillos», la dirección de la TCO ha preferido tratar directamente con los representantes de las organizaciones sindicales en vez de autorizar la celebración de reuniones de los sindicatos. No se ha recibido respuesta a ninguna de las solicitudes de autorización para celebrar reuniones. Por ejemplo, hasta la fecha no ha habido respuesta a la solicitud presentada por el Sindicato de Trabajadores de la TCO el 26 de septiembre de 2001.
- 666.** En octubre de 2000, esta organización trató de impulsar la actividad sindical promoviendo negociaciones con la dirección de la TCO a propósito de un nuevo convenio colectivo. La dirección de la empresa estuvo de acuerdo en entablar negociaciones con el Sindicato de Trabajadores de la TCO, a condición de que se crease un órgano en el que participaran dos representantes de cada una de las tres organizaciones de trabajadores. Dado que la cláusula relativa a las garantías para el desarrollo de la actividad sindical propuesta por el Sindicato

de Trabajadores de la TCO no recibió el apoyo de las otras dos organizaciones, la dirección de la TCO se negó a incluirla en el convenio colectivo y propuso regular esta cuestión en otro convenio. Sin embargo, cuando el Sindicato de Trabajadores de la TCO presentó un proyecto de este segundo convenio, la dirección de la empresa se negó a firmarlo, ya que prefería que se presentase una solicitud específica para tratar cada cuestión. Pero incluso en este caso no se dejaría constancia escrita, por lo que, según la organización querellante, iba a ser posible poner fin en cualquier momento a los acuerdos así suscritos.

- 667.** En lo que atañe a la transferencia de las cuotas sindicales, la dirección de la TCO declaró que esta cuestión no podía resolverse mediante un nuevo acuerdo, opción que era incompatible con la legislación kazaka. En cambio, dicha legislación preveía la solución del problema precisamente en el marco de un convenio colectivo.

B. Respuesta del Gobierno

- 668.** En su comunicación de fecha 18 de julio de 2002, el Gobierno confirmó que la dirección de la TCO había suspendido el descuento y la transferencia bancaria de las cuotas sindicales. No obstante, el Gobierno señaló que, a cambio, la dirección de la TCO había propuesto como alternativa la creación de un sistema de recaudación en el que intervendrían tesoreros a nivel de taller. El Gobierno también indicó que, en virtud del acuerdo general de 2002 concluido entre el Gobierno y las asociaciones sindicales y las organizaciones de empleadores a nivel nacional, las partes «no deberán poner obstáculos a la transferencia bancaria de las cuotas sindicales cuando los miembros de los sindicatos así lo soliciten y cuando existan disposiciones en tal sentido en el convenio colectivo pertinente». Por consiguiente, la cuestión de las cuotas sindicales debe regularse en el marco de un convenio colectivo. Además, de conformidad con la legislación actual, el Gobierno no puede exigir que los empleadores transfieran las cuotas sindicales, dado que los empleadores y los representantes de los trabajadores de la TCO no lograron un consenso al respecto durante las negociaciones colectivas.
- 669.** Por otra parte, el Gobierno confirma que al presidente del sindicato se le negó comunicar directamente con los trabajadores en el lugar de trabajo de éstos, e indica que, tras una investigación judicial, el presidente fue autorizado a visitar los locales de trabajo. Según el Gobierno, durante las inspecciones efectuadas en la TCO, los inspectores estatales no recibieron queja alguna en relación con el acceso a los lugares de trabajo.
- 670.** El Gobierno rechaza los alegatos en cuanto a la constitución de sindicatos «amarillos», y declara que las cinco organizaciones de trabajadores desarrollan sus actividades en pie de igualdad y que el empleador no interviene en los asuntos internos de los sindicatos.
- 671.** En lo que atañe a los obstáculos a la celebración de reuniones sindicales, el Gobierno rechaza este alegato y afirma que — al parecer, refiriéndose a la conferencia que debía celebrarse el 17 de julio de 1998 — el empleador había propuesto modificar la fecha de una reunión debido a cambios en la organización de los turnos de trabajo.
- 672.** El Gobierno señala que la dirección de la TCO se reúne periódicamente con todos los representantes de las organizaciones de trabajadores. Al respecto, precisa que cuando se examinó el alegato de que la dirección de la empresa se negaba a proseguir las conversaciones sobre las condiciones de trabajo, la dirección y el presidente del Sindicato de Trabajadores de la TCO fueron incapaces de ponerse de acuerdo sobre las prestaciones adicionales para el personal del sindicato, correspondientes a gastos de manutención, gastos de transporte del contable del comité del sindicato y al pago de 1,5 horas por día pedido para los dirigentes del sindicato y también para sus miembros.

673. El Gobierno añade que la queja fue examinada por los inspectores estatales, junto con la dirección de la planta y el presidente del consejo regional de Neftegazprom. Además, indica que para superar las divergencias surgidas, regularizar los registros de los trabajadores afiliados al sindicato y conocer la opinión de dichos afiliados sobre todas las cuestiones planteadas en la queja, se ha recomendado que el comité del sindicato celebre una conferencia sindical el 1.º de noviembre de 2002.

C. Conclusiones del Comité

674. *El Comité toma nota de que los alegatos de este caso se refieren a la violación por la dirección de la empresa Tengizchevroil (TCO) del derecho del Sindicato de Trabajadores de la TCO a organizar su administración y sus actividades, violación que ha consistido en suspender la transferencia de las cuotas sindicales, negar al presidente del sindicato el acceso a los lugares de trabajo de los afiliados, poner obstáculos a las reuniones sindicales, constituir sindicatos «amarillos» e infringir el derecho a la negociación colectiva en la TCO.*

675. *En primer lugar, en lo relativo a la suspensión del descuento en nómina y a la transferencia de las cuotas sindicales, el Comité toma nota de que el querellante alega que desde julio de 1998 la dirección de la TCO dejó de descontar las cuotas sindicales directamente de los salarios de los miembros del Sindicato de Trabajadores de la TCO. El Comité toma nota también de que ambas partes tienen versiones contradictorias respecto a esta cuestión: mientras, por una parte, el querellante alega que la supresión del descuento en nómina fue una medida antisindical y que en la práctica al presidente del sindicato le resulta imposible recaudar directamente las cuotas sindicales, por otra parte el Gobierno afirma que la dirección de la TCO no actuó ilegalmente al dejar de descontar las cuotas sindicales y que dicha dirección propuso instaurar a cambio un sistema de recaudación en el que participasen los tesoreros a nivel de talleres. El Gobierno declara que la dirección de la TCO decidió no descontar las cuotas sindicales y que, en virtud de la legislación vigente, el Gobierno no puede exigir que el empleador asuma ese cometido, dado que los representantes del empleador y de los trabajadores no lograron un consenso al respecto durante sus discusiones.*

676. *Asimismo, el Comité toma nota de que, en virtud del artículo 22 de la ley sobre sindicatos, los comités sindicales tienen derecho a recaudar las cuotas sindicales en el lugar de trabajo o de formación sin que ello perjudique la actividad de la empresa, y que en el acuerdo general de 2002 concluido entre el Gobierno y las asociaciones sindicales y las organizaciones de empleadores a escala nacional, las partes se comprometieron a no poner obstáculos a la transferencia bancaria de las cuotas sindicales cuando así lo soliciten los afiliados sindicales interesados y cuando existan disposiciones pertinentes en los convenios colectivos.*

677. *El Comité toma nota también de que el Sindicato de Trabajadores de la TCO trató de resolver esta cuestión promoviendo negociaciones a propósito de un nuevo convenio colectivo. Sin embargo, la dirección de la empresa se negó a incluir en el convenio colectivo una cláusula relativa al descuento en nómina y a la transferencia de las cuotas sindicales, y declaró que esta cuestión tampoco podría resolverse mediante otro convenio.*

678. *El Comité hace hincapié en que debería evitarse la supresión de la posibilidad de percibir las cotizaciones sindicales en nómina, que pudiera causar dificultades financieras a las organizaciones sindicales, no propicia que se instauren relaciones profesionales armoniosas [véase **Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical**, cuarta edición, 1996, párrafo 435]. Al respecto, el Comité considera que, en el*

presente caso, dejar de descontar y transferir las cuotas sindicales podría causar graves dificultades al sindicato.

- 679.** *Además, la negativa categórica de la dirección de la TCO a justificar la supresión de la posibilidad de descuento en nómina y a incluir en el convenio colectivo una cláusula relativa al descuento y la transferencia de las cuotas sindicales, así como su falta de disposición para negociar un arreglo a esta cuestión mediante otro convenio, lleva al Comité a preguntarse si en la práctica se respetó el principio de negociación de buena fe. El Comité recuerda la importancia que concede a la obligación de negociar de buena fe y de hacer todo lo posible para llegar a un acuerdo. Más aún, la celebración de negociaciones verdaderas y constructivas es necesaria para establecer y mantener una relación de confianza entre las partes [véase **Recopilación**, op. cit., párrafos 814 y 815]. Por consiguiente, el Comité pide al Gobierno que adopte las medidas necesarias para garantizar que la empresa TCO entable de buena fe un proceso de negociación con el sindicato, de conformidad con la legislación sobre el descuento de las cuotas sindicales, y que lo mantenga informado al respecto.*
- 680.** *En segundo lugar, el Comité toma nota del alegato de la organización querellante en el sentido de que a los dirigentes sindicales que no son empleados de la TCO se les niega el acceso a los lugares de trabajo de los miembros del sindicato y sólo se les permite el acceso a la zona de viviendas de la empresa entre las 6 h. y las 18 h., período del día en que los miembros del sindicato suelen estar trabajando. El Gobierno confirma que anteriormente se negó al presidente del sindicato el acceso a los lugares de trabajo de los afiliados, e indica que el problema se resolvió tras una investigación judicial. El Gobierno agrega que, durante las inspecciones efectuadas en la TCO, los inspectores estatales no recibieron queja alguna en relación con el acceso a los lugares de trabajo. Ahora bien, según el querellante, en virtud de una decisión del tribunal de distrito, el presidente del sindicato logró obtener un salvoconducto para entrar en la oficina sindical, pero el problema del acceso a los lugares de trabajo de los miembros del sindicato todavía no se ha resuelto. Asimismo, el Comité toma nota de que en el «Manual para dirigentes de la TCO» al que se refiere el querellante se prevé que la autorización para tener acceso fuera de las horas de trabajo a los locales ubicados en la zona de viviendas de la empresa, así como a los talleres de la TCO ubicados fuera de dicha zona, podrá solicitarse a la dirección de la TCO y al coordinador del Departamento de Gestión de Recursos Humanos (DGRH).*
- 681.** *El Comité observa que, para que el derecho de sindicación sea efectivo, las organizaciones competentes de trabajadores deberían poder promover y defender los intereses de sus miembros, y disfrutar de las facilidades necesarias para el ejercicio adecuado de sus funciones como representantes de los trabajadores, lo que incluye el acceso al lugar de trabajo de los miembros de los sindicatos. Puesto que — según indica el querellante — sólo se obtuvo el acceso a la oficina del sindicato y no a los lugares de trabajo de los miembros del mismo, el Comité pide al Gobierno velar por que se garantice un acceso razonable a los lugares de trabajo de los miembros del sindicato.*
- 682.** *En tercer lugar, en lo que se refiere al alegato sobre la constitución por la dirección de la TCO de sindicatos «amarillos», el Comité toma nota de que el Gobierno lo rechaza y señala que los cinco sindicatos desarrollan sus actividades en pie de igualdad. El Gobierno no ha formulado comentarios sobre el alegato del querellante, en el sentido de que algunos trabajadores fueron invitados a discutir con la dirección en el DGRH y obligados allí a firmar declaraciones en las que se comprometían a afiliarse al nuevo sindicato, ni tampoco sobre la declaración del dirigente del sindicato supuestamente «amarillo» — la Asociación de Trabajadores de la Tengizchevroil —, según el cual la dirección de la TCO había tenido la intervención más directa en la organización de*

reuniones y en la adopción de decisiones. El Comité toma nota también de que durante las negociaciones respecto a un nuevo convenio colectivo, la cláusula relativa a las garantías para el desarrollo de la actividad sindical propuesta por el Sindicato de Trabajadores de la TCO no recibió el apoyo de las otras dos organizaciones supuestamente «amarillas», por lo que la dirección de la TCO se negó a incluir esta cláusula en el convenio colectivo.

- 683.** *El Comité considera que las situaciones en que la dirección de una empresa, al establecer organizaciones de trabajadores alternativas, inciden en las actividades de un sindicato libremente constituido crean un ambiente en el que resulta más difícil celebrar negociaciones colectivas. Al respecto, el Comité recuerda que el artículo 2 del Convenio núm. 98 establece la total independencia de las organizaciones de trabajadores en el ejercicio de sus actividades, con respecto a los empleadores [véase **Recopilación**, op. cit., párrafo 759]. Teniendo en cuenta la importancia de la independencia de las partes en la negociación colectiva, las negociaciones no deberían llevarse a cabo en nombre de los trabajadores por conducto de representantes designados o controlados por los empleadores o sus organizaciones [véase **Recopilación**, op. cit., párrafo 771]. Por lo tanto, el Comité pide al Gobierno que emprenda investigaciones en relación con los alegatos formulados a este respecto y que lo mantenga informado de los resultados de las mismas.*
- 684.** *Por último, en lo que atañe a los alegatos sobre los obstáculos a la celebración de reuniones sindicales, el Comité toma nota de que, en relación con la conferencia de trabajadores que debía celebrarse el 17 de julio de 1998, el Gobierno afirma que la dirección de la TCO había propuesto modificar la fecha de esa reunión debido a cambios en la organización de los turnos de trabajo. No obstante, el Comité toma nota también de que, según se desprende de la carta del director general del DGRH, adjunta a la queja, el motivo invocado para negarse a poner locales a disposición de dicha conferencia fue la imposibilidad de que miembros de la dirección de la TCO estuviesen presentes en la conferencia el día previsto. Por otra parte, el Comité toma nota de que en el «Manual para dirigentes de la TCO» preparado por la empresa, que regula de forma detallada la organización de reuniones con los trabajadores de la TCO, se establece que el coordinador de relaciones laborales del DGRH estará presente en todas las reuniones entre los representantes sindicales y los trabajadores que se celebren en la TCO, y que también podrán asistir a estas reuniones los representantes de la dirección de la TCO. Asimismo, el Comité toma nota de la afirmación del querellante en el sentido de que la dirección de la TCO impidió repetidamente la participación de sindicalistas en las reuniones colectivas de los trabajadores de la TCO, y de que no se había recibido respuesta a ninguna de las solicitudes de autorización para celebrar reuniones, como había ocurrido en particular con la solicitud escrita de fecha 26 de septiembre de 2001.*
- 685.** *El Comité manifiesta su preocupación en relación a las medidas tomadas por la dirección de la TCO a fin de dificultar las reuniones sindicales, a saber, la negativa a facilitar locales, el rechazo de las solicitudes del sindicato de estar presente en las reuniones colectivas de los trabajadores o de poder celebrar reuniones sindicales, y las instrucciones contenidas en el Manual de la TCO. En este contexto, el Comité considera que el derecho de las organizaciones profesionales a celebrar reuniones para examinar cuestiones profesionales, sin autorización previa y sin injerencia de los empleadores, constituye un elemento fundamental de la libertad de asociación, y que los empleadores deberían abstenerse de toda intervención que pueda limitar este derecho u obstaculizar su ejercicio [véase **Recopilación**, op. cit., párrafo 130]. El Comité recuerda que el respeto de los principios de la libertad sindical exige que las autoridades públicas actúen con gran moderación en todo lo que atañe a la intervención en los asuntos internos de los sindicatos. Es mucho más importante todavía que los empleadores procedan con cuidado a ese respecto [véase **Recopilación**, op. cit., párrafo 761]. El Comité pide*

encarecidamente al Gobierno que a la mayor brevedad adopte todas las medidas necesarias a fin de velar por que la dirección de la TCO suprima las instrucciones de su Manual anteriormente mencionadas y por que se garantice al Sindicato de Trabajadores de la TCO el derecho de llevar adelante sus actividades sindicales legítimas, y en especial el derecho a celebrar reuniones sin injerencia de la administración. El Comité pide al Gobierno que lo mantenga informado de toda medida que tome con tal fin.

- 686.** *El Comité toma nota de la afirmación del Gobierno según la cual, tras el examen de la queja por los inspectores estatales, conjuntamente con la dirección de la planta y con el presidente del consejo regional de Neftegazprom, se ha recomendado que el comité del sindicato celebre una conferencia sindical el 1.º de noviembre de 2002, al objeto de superar las divergencias surgidas, regularizar los registros de los trabajadores afiliados al sindicato y conocer la opinión de dichos afiliados sobre todas las cuestiones planteadas en la queja. El Comité pide al Gobierno y a la organización querellante que lo mantengan informado al respecto.*

Recomendaciones del Comité

- 687.** *En vista de las conclusiones que anteceden, el Comité invita al Consejo de Administración a que apruebe las recomendaciones siguientes:*
- a) recordando la importancia de la obligación de todas las partes de negociar de buena fe, el Comité pide al Gobierno que adopte las medidas necesarias para asegurar que la empresa Tengizchevroil celebre de buena fe negociaciones con el Sindicato de Trabajadores de la TCO, de conformidad con la legislación relativa al descuento en nómina de las cuotas sindicales, y que lo mantenga informado al respecto;*
 - b) el Comité pide al Gobierno velar por que se garantice un acceso razonable a los lugares de trabajo de los miembros del sindicato en la empresa Tengizchevroil;*
 - c) con respecto a los alegatos sobre la constitución de sindicatos «amarillos» en la empresa Tengizchevroil, el Comité pide al Gobierno que realice las investigaciones correspondientes en relación con estos alegatos y que lo mantenga informado de los resultados de las mismas;*
 - d) el Comité insta al Gobierno a que tome sin demora todas las medidas necesarias a fin de velar por que la dirección de la TCO suprima las instrucciones de su Manual que establece que el coordinador de relaciones laborales del DGRH estará presente en todas las reuniones entre los representantes sindicales y los trabajadores que se celebren en la TCO y que también podrán asistir a estas reuniones los representantes de la dirección de la TCO, y por que se garantice al Sindicato de Trabajadores de la TCO el derecho de llevar adelante sus actividades sindicales legítimas, y en especial el derecho a celebrar reuniones sin injerencia de la administración. El Comité pide al Gobierno que lo mantenga informado de cualesquiera medidas que tome con tal fin, y*
 - e) el Comité pide al Gobierno y a la organización querellante que lo mantengan informado de los resultados de la conferencia sindical propuesta.*

CASO NÚM. 2175

INFORME EN QUE EL COMITÉ PIDE QUE SE LE MANTENGA
INFORMADO DE LA EVOLUCIÓN DE LA SITUACIÓN

**Queja contra el Gobierno de Marruecos
presentada por
la Confederación Democrática del Trabajo (CDT)**

Alegatos: negativa de la Agrupación Profesional de Bancos de Marruecos a dialogar y negociar con la organización querellante y a aceptar la adhesión de esta organización a un convenio colectivo de trabajo

- 688.** La queja objeto del presente caso figura en una comunicación de la Confederación Democrática del Trabajo (CDT) de fecha 15 de enero de 2002.
- 689.** El Gobierno envió sus observaciones por comunicación de 6 de mayo de 2002.
- 690.** Marruecos ratificó el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98); sin embargo, no ha ratificado el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87).

A. Alegatos de la organización querellante

- 691.** En su comunicación de 15 de enero de 2002, la CDT explica que la Agrupación Profesional de Bancos de Marruecos (GPBM) es una organización que agrupa a todos los bancos comerciales que ejercen actividades en Marruecos y que el sector bancario marroquí cuenta con 28.000 empleados y directivos. El convenio colectivo de trabajo que regula las relaciones profesionales en este sector se firmó en 1960 con la Unión Sindical Interbancaria (USIB), que en ese momento estaba afiliada a la Unión Marroquí del Trabajo (UMT). Desde esa fecha, sólo se han modificado algunos artículos del convenio colectivo, denominados protocolos de acuerdo. En febrero de 1993, la mayor parte de la oficina nacional de la USIB de la UMT, incluidos su secretario general así como la mayoría de los responsables sindicales locales, abandonó la UMT y se unió a la CDT con objeto de crear el Sindicato Nacional de Bancos (SNB). Además, casi la mitad de los delegados del personal enviaron a la presidencia de la GPBM declaraciones en las que afirmaban su pertenencia al SNB/CDT.
- 692.** Sin embargo, la organización querellante alega que la GPBM, en lugar de tomar nota del nuevo panorama sindical e iniciar el diálogo con el SNB/CDT, decidió respaldar a la UMT y rechazó todo diálogo con el SNB/CDT. Además, la organización querellante afirma que, durante las últimas elecciones de los representantes del personal celebradas en 1997, el SNB/CDT consiguió el 51 por ciento de los delegados del personal, de modo que se confirmaba su representatividad efectiva. A pesar de estos resultados y de las numerosas declaraciones enviadas a los diferentes responsables de la GPBM y del Gobierno en las que se pedía la apertura del diálogo y de las negociaciones con el SNB/CDT, la GPBM se negó a dialogar y negociar con este último, así como a aceptar la adhesión de este sindicato al convenio colectivo de trabajo que regula las relaciones en este sector desde 1960, en violación de los artículos 5 y 77 de dicho convenio.

B. Respuesta del Gobierno

693. En una comunicación de 6 de mayo de 2002, el Gobierno hace llegar copia de una carta de fecha 8 de abril de 2002 del SNB/CDT dirigida al Presidente de la GPBM, en la que el sindicato notifica a la GPBM su adhesión al convenio colectivo del personal de los bancos firmado entre la USIB/UMT y la GPBM. En esta comunicación, el SNB/CDT recuerda que ya ha notificado a la GPBM su adhesión en marzo de 1993 y en octubre de 1996, y manifiesta su esperanza de que las partes se reúnan próximamente.

C. Conclusiones del Comité

694. *El Comité toma nota de que el presente caso se refiere a los alegatos de negativa por parte de la GPBM a dialogar y negociar con el SNB, afiliado a la CDT, así como a aceptar la adhesión de este sindicato al convenio colectivo de trabajo que regula las relaciones profesionales en el sector bancario, que se firmó en 1960 entre la GPBM y la USIB, que estaba afiliada a la UMT.*

695. *El Comité observa que, según la organización querellante, el panorama sindical en el sector bancario sufrió un cambio profundo en 1993, cuando la mayoría de la oficina nacional de la USIB/UMT abandonó esta última para crear el SNB afiliado a la CDT. Esta nueva realidad quedó reflejada en el resultado de las elecciones de los delegados del personal celebradas en 1997, en cuya ocasión el SNB/CDT obtuvo el 51 por ciento de la representatividad sindical, de modo que se confirmaba su representatividad efectiva. El Comité toma nota de que, a pesar de todo, la GPBM se sigue negando a entablar un diálogo con el SNB/CDT, contando con la USIB/UMT como único interlocutor. El Comité observa además que, en su respuesta de carácter muy fragmentario, el Gobierno adjunta una carta del SNB/CDT en la que este último notifica a la GPBM sobre su adhesión al convenio colectivo de 1960. Sin embargo, en esta carta, por una parte, se aclara que el SNB/CDT ya había realizado una notificación parecida en 1993 y en 1996, y, por otra, se manifiesta de nuevo la esperanza de que se pueda celebrar un encuentro con la GPBM próximamente. El Comité constata que esta carta no parece confirmar en modo alguno que la GPBM haya aceptado la adhesión del SNB/CDT al convenio colectivo de 1960 ni haya decidido negociar con este último.*

696. *De manera general, el Comité desea recordar que, si se modifica la relación de fuerzas entre sindicatos que pugnan por un derecho preferente o la facultad de representar de manera exclusiva a los trabajadores en las negociaciones colectivas, es conveniente que exista la posibilidad de reconsiderar los elementos de hecho en que se había basado la atribución de tal derecho o facultad. De no existir semejante posibilidad, puede ocurrir que la mayoría de los trabajadores interesados estén representados por un sindicato al que durante un tiempo excesivamente largo se le haya impedido, de hecho o en derecho, organizar su administración y actividades con el fin de promover plenamente y defender los intereses de sus afiliados. Además, si las autoridades están facultadas para celebrar votaciones con objeto de determinar el sindicato mayoritario que ha de representar a los trabajadores en las negociaciones colectivas, siempre deben celebrarse tales votaciones si existieran dudas en cuanto a qué sindicato desean los trabajadores que los represente [véase **Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical**, cuarta edición, 1996, párrafos 836 y 837]. El Comité espera que el Gobierno tenga plenamente en cuenta estos principios en el futuro. Además, en el presente caso, el Comité pide al Gobierno que indique, en respuesta a la comunicación del SNB/CDT de 8 de abril de 2002, si la GPBM ha aceptado en efecto la adhesión de este sindicato al convenio colectivo de trabajo que regula las relaciones profesionales en el sector bancario y si se han iniciado negociaciones entre las partes interesadas. En caso contrario, el Comité pide al Gobierno que tome todas las medidas necesarias para que se logren tanto esta*

aceptación como la iniciación de las negociaciones entre las partes interesadas sin retraso injustificado, y que le mantenga informado a este respecto.

Recomendación del Comité

697. *En vista de las conclusiones que preceden, el Comité invita al Consejo de Administración a que apruebe la siguiente recomendación:*

El Comité pide al Gobierno que indique, habida cuenta de la comunicación del SNB/CDT de 8 de abril de 2002, si la GPBM ha aceptado en efecto la adhesión de este sindicato al convenio colectivo de trabajo que regula las relaciones profesionales en el sector bancario y si se han iniciado negociaciones entre las partes interesadas. En caso contrario, el Comité pide al Gobierno que tome todas las medidas necesarias para que se logren tanto esta aceptación como la iniciación de las negociaciones entre las partes interesadas sin retraso injustificado, y que le mantenga informado a este respecto.

CASO NÚM. 2163

INFORME EN QUE EL COMITÉ PIDE QUE SE LE MANTENGA
INFORMADO DE LA EVOLUCIÓN DE LA SITUACIÓN

Queja contra el Gobierno de Nicaragua presentada por la Federación Latinoamericana de Trabajadores de la Educación y la Cultura (FLATEC)

Alegatos: la organización querellante alega la no retención de las cuotas de la Federación Nicaragüense de Trabajadores de la Educación y la Cultura como consecuencia del anuncio de su voluntad de iniciar una huelga

698. La queja figura en una comunicación de la Federación Latinoamericana de Trabajadores de la Educación y la Cultura (FLATEC) de 8 de noviembre de 2001; posteriormente esta asociación envió nuevas informaciones el 5 de marzo de 2002. El Gobierno envió sus observaciones por comunicación de 13 de noviembre de 2001. En dos ocasiones, la Oficina se dirigió sin éxito a la organización querellante solicitándole ciertas precisiones reclamadas por el Gobierno.

699. Nicaragua ha ratificado el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87) y el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98).

A. Alegatos del querellante

700. En su comunicación de 8 de noviembre de 2001, la Federación Latinoamericana de Trabajadores de la Educación y la Cultura (FLATEC) explica que en Nicaragua, en cumplimiento de las normas de derecho interno, el Estado descontaba la cuota sindical de

los trabajadores docentes afiliados a la asociación sindical representada, y a través de un mecanismo de pago — cheque —, se pagaba la cuota sindical directamente a la Federación Nicaragüense de Trabajadores de la Educación y la Cultura (FENITEC), afiliada a FLATEC. La organización querellante alega que dicha práctica habitual para todo el colectivo laboral y el resto de las asociaciones sindicales del país sufrió una profunda alteración después de que el Presidente de la República dijera en un discurso público que por encontrarse en disconformidad con las directivas de los sindicatos de docentes nicaragüenses, se iba a dejar de retener la cuota sindical por cuanto los sindicatos del país, y entre éstos FENITEC, habían manifestado su voluntad de iniciar una huelga en el mes de marzo de 2001. Esta intromisión del Estado en la libertad sindical de la organización de trabajadores locales se cumplió y a la fecha, a raíz de esta represalia antisindical, la FENITEC tiene gravísimos problemas económicos para seguir desarrollando su programa y acciones sindicales, en defensa de los intereses de sus trabajadores afiliados.

701. En su comunicación de 5 de marzo de 2002, FLATEC informaba que tras la presentación de la queja ante el Comité de Libertad Sindical, el Gobierno había convocado a FENITEC para encontrar una vía de solución, abriéndose así una expectativa para resolver el conflicto en el marco de la reapertura de la negociación colectiva en el sector docente.

B. Respuesta del Gobierno

702. En su comunicación de 13 de diciembre de 2001, el Gobierno declara que las disposiciones del Código de Trabajo son de aplicación obligatoria a todas las personas naturales o jurídicas que se encuentren establecidas en el país. En cuanto a las deducciones de la cuota sindical a los trabajadores, ésta tiene que hacerse de forma expresa, es decir que los trabajadores aceptan mediante su firma en un documento que se les haga la deducción respectiva. El documento deberá ser presentado por los miembros de la directiva de la Organización sindical para que se proceda a realizar la respectiva deducción en la plantilla de pago respectiva. El Gobierno añade que en el caso de que la directiva de estas organizaciones sindicales realicen los trámites correspondientes y el empleador se niegue a realizar la deducción, éstos pueden acudir a las delegaciones departamentales del Ministerio del Trabajo a presentar la denuncia del caso y el Ministerio del Trabajo tomará las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento de la legislación laboral.
703. El Gobierno subraya que la queja carece de las precisiones siguientes: nombres de los supuestos trabajadores afectados; indicación sobre si la organización sindical realizó el trámite correspondiente conforme a la ley y sobre las delegaciones departamentales del Ministerio del Trabajo donde presentaron las respectivas denuncias.

C. Conclusiones del Comité

704. *El Comité observa que en la presente queja la organización querellante ha alegado la no retención de las cuotas sindicales de la federación sindical FENITEC como consecuencia del anuncio de su voluntad de iniciar una huelga en marzo de 2001. El Comité observa igualmente que la organización querellante indicó en marzo de 2002 que el Gobierno había convocado a FENITEC para encontrar una vía de solución para resolver el conflicto. En cambio, el Gobierno, si bien reconoce que las deducciones de cuotas sindicales en nómina están previstas y reglamentadas en la legislación, con posibilidad de recurrir ante la autoridad administrativa en caso de que se incumpla la legislación, subraya que la queja carece de precisiones (trabajadores afectados, cumplimiento de los trámites legales y presentación de eventuales denuncias ante la autoridad administrativa). El Comité observa que la Oficina se ha dirigido sin éxito en dos ocasiones a la organización querellante para que enviara estas precisiones.*

705. *El Comité recuerda que «debería evitarse la supresión de la posibilidad de percibir las cotizaciones sindicales en nómina, que pudiera causar dificultades financieras para las organizaciones sindicales, pues no propicia que se instauren relaciones profesionales armoniosas» [véase **Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical**, cuarta edición, 1996, párrafo 435]. A juicio del Comité el no descuento no debía ser en ningún caso una medida motivada por la realización de actividades sindicales legítimas. En el presente caso, teniendo en cuenta que la legislación permite el descuento de las cotizaciones sindicales en nómina, el Comité pide al Gobierno que realice una investigación y que, si se comprueba que FENITEC cumple con los requisitos legales, asegure el restablecimiento inmediato del descuento en nómina de las cotizaciones sindicales de sus afiliados. El Comité pide al Gobierno que le mantenga informado al respecto.*

Recomendaciones del Comité

706. *En vista de las conclusiones que preceden, el Comité invita al Consejo de Administración a que apruebe las recomendaciones siguientes:*

- a) el Comité pide al Gobierno que realice una investigación sobre los alegatos y que, si se comprueba que FENITEC cumple con los requisitos legales, asegure el restablecimiento inmediato del descuento en nómina de las cotizaciones de sus afiliados, y*
- b) el Comité pide al Gobierno que le mantenga informado al respecto.*

CASO NÚM. 2205

INFORME DEFINITIVO

**Queja contra el Gobierno de Nicaragua
presentada por
la Confederación Sindical de Trabajadores
José Benito Escobar (CST-JBE)**

Alegatos: la organización querellante alega retrasos excesivos y trabas en el procedimiento de negociación de un pliego de peticiones, así como la prórroga unilateral de la vigencia de un convenio colectivo

707. La queja objeto del presente caso figura en una comunicación de la Confederación Sindical de Trabajadores José Benito Escobar (CST-JBE), de fecha 30 de mayo de 2002. Posteriormente, la CST-JBE envió informaciones complementarias por comunicación de 29 de junio de 2002. El Gobierno envió sus observaciones por comunicaciones de 15 de julio y 10 de octubre de 2002.

708. Nicaragua ha ratificado el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87) y el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98).

A. Alegatos del querellante

- 709.** En sus comunicaciones de 30 de mayo y 29 de junio de 2002, la Confederación Sindical de Trabajadores José Benito Escobar (CST-JBE) alega que en virtud de lo dispuesto en el artículo 240 del Código de Trabajo [«La convención colectiva podrá revisarse antes de la terminación del plazo de su vigencia a solicitud de una de las partes, si se presentan modificaciones sustanciales en las condiciones socioeconómicas de la empresa o el país, que lo hagan aconsejable»], el 24 de mayo de 2000 el Sindicato Nacional de Trabajadores Carpinteros, Albañiles, Armadores, Similares y Conexos (SNSCAASC) presentó un pliego de peticiones antes el Ministerio de Trabajo con objeto de activar el procedimiento de revisión del convenio colectivo que había sido suscrito en abril de 1999 con la Cámara Nicaragüense de la Construcción (CNC).
- 710.** La organización querellante alega que no se respetaron los plazos previstos en el artículo 379 del Código de Trabajo (15 días prorrogables por otro período de 8 días) en el proceso de negociación. Según la CST-JBE el procedimiento de negociación se extendió durante más de un año y la CNC no se presentó a 12 de las 34 reuniones que se llevaron a cabo.
- 711.** La organización querellante añade también que en más de seis ocasiones solicitaron a la Dirección de Conciliación y Abogado Conciliador el nombramiento del tribunal de huelga para resolver el conflicto, pero que la autoridad administrativa no se ha pronunciado al respecto. Finalmente, la organización querellante alega que la Dirección de Conciliación Individual y Colectiva del Ministerio de Trabajo determinó, en forma unilateral, prorrogar por un período igual el anterior convenio colectivo, violando el proceso de negociación.

B. Respuestas del Gobierno

- 712.** En su comunicación de fecha 15 de julio de 2002, el Gobierno informa que la Inspectoría Departamental del Trabajo, sector construcción, transporte y telecomunicaciones de Managua, admitió un pliego petitorio presentado por el Sindicato Nacional de Albañiles, Armadores, Similares y Conexos, y trasladó las diligencias a la Dirección de Negociación y Conciliación Colectiva e Individual, por medio de auto del 27 de abril de 2000.
- 713.** Añade el Gobierno que ambas partes establecieron los criterios de convergencia sobre el espíritu de la negociación y dejaron sentado en actas, que revisarán de manera integral la lista de precios iniciando con los albañiles y estableciendo un salario transitorio mientras se llevara a cabo la negociación. De lo anterior, el Gobierno señala que se puede decir que no se está frente a un conflicto, pues no se está frente a ninguna causal de las que se establecen en el artículo 243 del Código de Trabajo.
- 714.** El Gobierno indica que debido a que el salario de los trabajadores del sector de la construcción, de acuerdo a la disposición legal del artículo 83b del Código de Trabajo, es estipulado por unidad de obra, pieza o destajo, la cláusula en cuestión es considerada sustancial ya que, lo que se pretendía subsanar por medio de la negociación, eran las discrepancias salariales en este sector. Sin embargo, el Gobierno señala que aún se encontraba vigente el convenio colectivo de la Cámara de la Construcción, por lo que el procedimiento no fue el debido por cuanto las solicitudes salariales corresponden a una revisión y no a un planteamiento de un pliego de petición.
- 715.** El Gobierno informa que si bien el artículo 240 admite la posibilidad de revisión, la legislación no deja en claro, si el procedimiento a seguir es el estipulado en los artículos 379 al 381 inclusive del Código de Trabajo sobre conciliación. De cualquier manera el Gobierno indica que la Dirección de Conciliación recordó a las partes que si

bien se pueden presentar discrepancias durante el proceso, éstas deben realizarse en un ambiente de concordia y consonancia, al tiempo que reiteró a las partes que la revisión que se lleva a cabo es exclusivamente sobre la cláusula salarial y no corresponde a una negociación de pliego petitorio del convenio colectivo, el cual había sido prorrogado de manera automática de conformidad con el artículo 241 del Código de Trabajo (dicho artículo dispone que: «Vencido el plazo fijado en la convención colectiva sin que se hubiese solicitado su revisión se dará por prorrogada por otro período igual al de su vigencia»), con una vigencia que finalizará el 30 de abril del año 2003. El Gobierno informa que el proceso ha continuado y en una reciente reunión celebrada en el Ministerio de Trabajo en julio de 2002, las partes en mutuo acuerdo decidieron continuar las negociaciones de revisión salarial durante tres meses más a partir de la firma del acuerdo, comprometiéndose ambos en un clima de armonía a consensuar las propuestas, y que dichos acuerdos se harán de conocimiento de la OIT al finalizar el período.

- 716.** En su comunicación de 10 de octubre de 2002, el Gobierno declara que en las fechas 29 de agosto y 18 de septiembre de 2002, se suscribieron convenios entre la Cámara Nicaragüense de la Construcción (CNC), el Sindicato Nacional de Sindicatos de Carpinteros, Albañiles, Armadores Similares y conexos (SNSCAASC-CST), la Federación de Trabajadores de la Construcción y Madera de Nicaragua (FITCMN) y los Funcionarios del Ministerio del Trabajo; los mencionados acuerdos ponen término al conflicto laboral en el sector de la construcción.

C. Conclusiones del Comité

- 717.** *El Comité observa que en el presente caso la organización querellante alega que: 1) en el mes de mayo de 2000 el Sindicato Nacional de Trabajadores Carpinteros, Albañiles, Armadores, Similares y Conexos (SNSCAASC) presentó un pliego de peticiones ante la autoridad administrativa para iniciar un procedimiento de revisión del convenio colectivo concluido en abril de 1999 con la Cámara Nicaragüense de la Construcción (CNC); 2) dicho procedimiento se extendió durante un plazo de más de un año, violando los plazos dispuestos en el Código de Trabajo para la negociación; 3) la CNC no se presentó en numerosas reuniones a las audiencias de negociación correspondientes; 4) en varias ocasiones se solicitó a la autoridad administrativa la convocatoria de un tribunal de huelga, pero que no ha existido un pronunciamiento al respecto; y 5) finalmente la Dirección de Conciliación Individual y Colectiva del Ministerio de Trabajo decidió en forma unilateral prorrogar por un período igual el convenio colectivo que estaba vigente.*
- 718.** *El Comité toma nota de que el Gobierno informa que: i) en el presente caso no se estaba ante un conflicto colectivo (modificación de la convención colectiva en su conjunto), sino que se pretendía subsanar las discrepancias salariales en el sector; ii) estaba vigente un convenio colectivo, por lo que el procedimiento que se debía haber seguido es el de revisión del convenio y no el de una presentación de un pliego de peticiones; iii) el convenio colectivo fue prorrogado en virtud de lo dispuesto en el artículo 241 del Código de Trabajo que dispone que «Vencido el plazo fijado en la convención colectiva sin que se hubiese solicitado su revisión se dará por prorrogada por otro período igual al de su vigencia»; iv) las partes de mutuo acuerdo decidieron en julio de 2002 continuar las negociaciones de revisión salarial durante tres meses más a partir de la firma del acuerdo, comprometiéndose ambos a consensuar las propuestas en un clima de armonía, y v) en agosto y septiembre de 2002, las partes y el Ministerio de Trabajo firmaron acuerdos que pusieron término al conflicto laboral.*
- 719.** *A este respecto, en primer lugar el Comité lamenta que, aun si el procedimiento iniciado no fue el correcto, la negociación de un pliego de peticiones haya demorado más de un*

año. En este sentido, el Comité pide al Gobierno que tome medidas para promover que en el futuro los procesos de negociación colectiva se lleven a cabo en plazos razonables.

720. *En segundo lugar, el Comité toma nota con interés de que las partes con funcionarios del Ministerio de Trabajo han firmado acuerdos en agosto y septiembre de 2002 que ponen término al conflicto laboral.*

Recomendación del Comité

721. *En vista de las conclusiones que preceden, el Comité invita al Consejo de Administración a que apruebe la recomendación siguiente:*

Lamentando que la negociación del pliego de peticiones haya demorado más de un año, el Comité pide al Gobierno que tome medidas para promover que en el futuro los procesos de negociación colectiva se lleven a cabo en plazos razonables.

CASO NÚM. 2195

INFORME EN QUE EL COMITÉ PIDE QUE SE LE MANTENGA
INFORMADO DE LA EVOLUCIÓN DE LA SITUACIÓN

Queja contra el Gobierno de Filipinas presentada por la Asociación de Pilotos de Líneas Aéreas de Filipinas (ALPAP)

Alegatos: el querellante alega que después de efectuar una huelga contra la dirección de Philippine Airlines Inc. por prácticas laborales indebidas se emitió una orden de retorno al trabajo y se declaró la ilegalidad de la huelga, lo cual provocó que los huelguistas perdieran su empleo y que el sindicato quedara prácticamente desmantelado

722. Por comunicación fechada el 15 de abril de 2002, la Asociación de Pilotos de las Líneas Aéreas de Filipinas (ALPAP) presentó contra el Gobierno de Filipinas una queja por violación de la libertad sindical.

723. El Gobierno envió sus observaciones en una comunicación fechada el 5 de junio de 2002.

724. Filipinas ha ratificado el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87) y el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98).

A. Alegatos del querellante

725. En una comunicación fechada el 15 de abril de 2002, la ALPAP explica en primer lugar que es una organización laboral legítima, integrada por todos los pilotos de las líneas aéreas comerciales Philippine Airlines, y, antes de que se produjera el problema actual, era

el agente legitimado para la negociación colectiva. La ALPAP también es miembro de la Federación Internacional de Asociaciones de Pilotos de Líneas Aéreas. La ALPAP explica a continuación que, con arreglo a la legislación vigente en Filipinas, para poder llevar a cabo legalmente una huelga, los sindicatos deben antes: *a)* comunicar su intención al Departamento de Trabajo y Empleo; *b)* dejar transcurrir un plazo de al menos 30 días cuando la huelga se deba a un estancamiento de la negociación colectiva; o un plazo de siete días cuando se trate de prácticas laborales indebidas. Sin embargo, un sindicato puede iniciar una huelga inmediatamente si ha comunicado que las prácticas laborales indebidas incluyen la terminación de la relación de empleo de los dirigentes sindicales. Ahora bien, en todos los casos de conflicto laboral, el Secretario de Trabajo y Empleo está facultado para determinar que la huelga puede afectar a los intereses públicos, y para declararse competente para conocer el conflicto, en cuyo caso, si los trabajadores huelguistas ya han iniciado una huelga, se expide inmediatamente una orden de reanudación del trabajo.

- 726.** La ALPAP explica también que varios actos del empleador, Philippines Airlines Inc. (PAL), provocaron la huelga de 5 de junio de 1998. Estos actos incluían: la jubilación forzosa de un piloto de 45 años de edad; el plan de gestión para suprimir empleos en las líneas aéreas, incluso de pilotos; una acusación infundada contra un piloto que había sido dirigente sindical; y retrasos repentinos e inexplicados en el pago de los salarios y de la cuota sindical. Por temor a perder su empleo y a que desapareciera el sindicato, el 5 de junio de 1998 la ALPAP decidió celebrar una asamblea general en la cual la mayoría de los asistentes pidió a sus delegados que actuaran de inmediato. Después de la asamblea, la ALPAP emitió un aviso de huelga por motivos de prácticas laborales indebidas y desmantelamiento del sindicato. Actuando en absoluta conformidad con la excepción permitida en el artículo 263 del Código de Trabajo, que permite ir a huelga sin votación previa sin tener que dejar transcurrir un plazo de reflexión al estar en juego la supervivencia del sindicato, la ALPAP inició una huelga alrededor de las 17 h. 30 el 5 de junio de 1998. Inmediatamente, el Departamento de Trabajo y Empleo (DOLE) se declaró competente para conocer del caso; convocó a las partes a una conferencia y emitió una orden de reanudación del trabajo, fechada el 7 de junio de 1998. En la orden se concedía a la ALPAP un plazo de 24 horas para cumplir con su obligación. Sin embargo, según la ALPAP, el 6 de junio de 1998, PAL anunció oficialmente que todos los delegados de la ALPAP habían perdido su empleo. Después de comunicar este aviso, PAL indicó presuntamente que todo piloto que volviera a su trabajo sería considerado como un nuevo empleado en su cargo, con lo cual perdía las prestaciones de jubilación adeudadas hasta la fecha.
- 727.** Además, la ALPAP sostiene que, si bien la orden de retorno al trabajo fue expedida el 7 de junio de 1998, no se le envió copia de la misma hasta el 25 de junio de 1998. En cumplimiento de lo anterior, los pilotos en huelga se presentaron a trabajar a las 11 horas el 26 de junio de 1998. Sin embargo, PAL no aceptó que se incorporaran y el 2 de julio de 1998, les indicó que no aceptaría a los trabajadores huelguistas porque no habían respetado el plazo de 24 horas.
- 728.** El 1.º de junio de 1999, el Secretario de Trabajo y Empleo, a raíz de una moción presentada por ambas partes, emitió una decisión según la cual la huelga de ALPAP del 5 de junio de 1998 en adelante era ilegal por no haberse respetado los procedimientos y por no haberse respetado la orden de retorno al trabajo del 7 de junio de 1998. Por consiguiente, se consideraba que los huelguistas habían perdido sus empleos. La ALPAP presentó un recurso de reconsideración, que le fue denegado el 23 de junio de 1999. Posteriormente, la ALPAP interpuso un recurso ante el Tribunal de Apelación, que también fue rechazado.

B. Respuesta del Gobierno

- 729.** En una comunicación fechada el 5 de junio de 2002, el Gobierno señala que, en su opinión, la queja se centra en la declaración según la cual las huelgas iniciadas por la ALPAP el 5 de junio de 1998 y en adelante eran ilegales. Se consideró que esas huelgas eran «ilegales por no ajustarse a los requisitos legales y porque constituían un desacato a la orden de retorno al trabajo del 7 de junio de 1998». El Gobierno indica que la base para declarar ilegales las huelgas se examinó en detalle en la resolución del 1.º de junio de 1999 del Secretario de Trabajo y Empleo y en la decisión del 22 de agosto de 2001 del Tribunal de Apelación. Por decisión del 10 de abril de 2002 la Corte Suprema desestimó el recurso de la ALPAP interpuesto en contra de la decisión del Tribunal de Apelación.
- 730.** El Gobierno sostiene que la legislación nacional prevé un procedimiento razonable para el ejercicio del derecho de huelga, en particular la obligación de decidir la huelga por votación (artículo 263 del Código de Trabajo). En el apartado 3 de la regla XXII del reglamento para aplicar el Código de Trabajo se indica que: «... en caso de prácticas laborales indebidas, como por ejemplo el despido de un delegado sindical ..., que puedan constituir una acción antisindical, y una amenaza para la existencia del sindicato, no procederá dejar transcurrir el plazo de reflexión de 15 días y *el sindicato podrá tomar acciones inmediatas una vez que se lleve a cabo la votación para decidir la huelga* y que los resultados de la misma sean comunicados a la oficina regional competente de la Junta».
- 731.** A este respecto, el Gobierno señala que la Corte Suprema ha decidido que la obligación de celebrar votaciones para decidir la huelga es obligatoria porque anteriormente se habían llevado a cabo muchas huelgas desastrosas sólo por insistencia de grupos minoritarios del sindicato. Por consiguiente, el Gobierno sostiene que la excepción aducida por la ALPAP no es tal, ya que la ley es clara al indicar que es necesario proceder a una votación antes de iniciar una huelga, incluso en casos en los que no procede dejar transcurrir un plazo de reflexión. El Gobierno insiste en el hecho de que está claro que la ALPAP no llevó a cabo una votación para decidir la huelga y que ningún delegado debidamente electo fue despedido, razón por la cual no estaba justificado llevar a cabo una huelga inmediata.
- 732.** En cuanto a la orden de retorno al trabajo, el Gobierno recuerda que la disposición pertinente del Código de Trabajo es el artículo 263, g) en cuya virtud:

Cuando, a su juicio, se produzca un conflicto laboral que dé lugar o pueda dar lugar a una huelga o a un cierre patronal en un sector de la industria indispensable para el interés nacional, el Secretario de Trabajo y Empleo podrá declararse competente en la materia y resolver al respecto, o remitir el caso a la Comisión para que proceda a un arbitraje obligatorio. Dicha asunción de competencia o remisión tendrá por efecto suspender automáticamente la huelga o cierre patronal pendiente o que se tiene la intención de efectuar, según lo dispuesto en la orden. *Si al declararse la asunción de competencia o remisión ya se ha llevado a cabo alguna de estas acciones, todos los trabajadores huelguistas o afectados por el cierre patronal deberán volver inmediatamente a su trabajo y el empleador deberá reanudar inmediatamente sus operaciones y readmitir a todos los trabajadores en las mismas condiciones que antes de la huelga o del cierre patronal.*

El Gobierno explica que la orden de retorno al trabajo de 7 de junio de 1998 reconocía el efecto de una huelga en la industria de la aviación civil, dada la importancia de la PAL en el mercado del transporte de pasajeros y de carga.

- 733.** Por último, el Gobierno señala que el cumplimiento de los requisitos legales es necesario para el buen ejercicio del derecho de huelga y que éstos no constituyen herramientas de represión para coaccionar a los trabajadores.

C. Conclusiones del Comité

734. *El Comité observa que, en el presente caso, la organización querellante (ALPAP) alega que tras la realización de una huelga contra la dirección de Philippine Airlines Inc. (PAL) por prácticas laborales indebidas, el Departamento de Trabajo y Empleo (DOLE) se declaró competente para tratar el conflicto y expidió una orden de retorno al trabajo. La ALPAP también alega que, al declararse ilegal la huelga, todos los trabajadores huelguistas perdieron su empleo y el sindicato quedó prácticamente desmantelado.*
735. *El Comité observa que, según el Gobierno, el objeto principal de la queja es el hecho de que la huelga iniciada por la ALPAP el 5 de junio de 1998 fue declarada ilegal por no haberse respetado los requisitos legales y la orden de retorno al trabajo de 7 de junio de 1998. Según el Gobierno, el hecho de que la ALPAP no respetara el requisito legal de efectuar una votación antes de iniciar la huelga el 5 de junio de 1998 la puso al margen de la ley, lo cual fue confirmado por distintas decisiones de los tribunales nacionales, incluida la Corte Suprema, en abril de 2002.*
736. *A este respecto, el Comité recuerda que ya ha considerado que las obligaciones de dar un aviso previo al empleador antes de convocar una huelga y de decidir una huelga por votación secreta son aceptables. Sin embargo, a juicio del Comité, el problema del presente caso reside principalmente en el contenido del artículo 263, g) del Código de Trabajo. El Comité observa que esta disposición permite al Secretario de Trabajo y Empleo someter un conflicto a un procedimiento de arbitraje obligatorio, y, en consecuencia, poner fin a una huelga, incluso en situaciones que afectan a servicios no esenciales o que no son de crisis nacional aguda. La disposición atribuye al Secretario tal autoridad en los casos en que él opina que existe «un conflicto de trabajo que dé lugar o pueda dar lugar a una huelga o a un cierre patronal en un sector de la industria indispensable para el interés nacional». Esta disposición también faculta al Presidente para determinar «qué industrias son, a su modo de ver, indispensables para el interés nacional», y le permite intervenir en todo momento y declararse competente «respecto de cualquier conflicto de trabajo de este tipo para solucionarlo o ponerle fin». En este sentido, el Comité recuerda que la responsabilidad de declarar una huelga ilegal no debería recaer en el Gobierno sino en un órgano independiente que goce de la confianza de las partes implicadas [véase **Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical**, 1966, párrafo 577]. Además, el Comité observa que desde hace varios años, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones ha venido solicitando al Gobierno que tome las medidas necesarias para modificar el artículo 263, g), del Código de Trabajo a fin de ponerlo en conformidad con las exigencias del Convenio.*
737. *En este caso el Comité toma nota de que, menos de 48 horas después de la huelga convocada por la ALPAP, el Secretario de Trabajo y Empleo se declaró competente para resolver el conflicto y expidió una orden de retorno al trabajo, teniendo en cuenta el efecto de una huelga en la industria de la aviación civil y considerando la importante parte de mercado de PAL en el transporte de pasajeros y de carga. A este respecto, el Comité recuerda que anteriormente nunca consideró el transporte, en general, ni a los pilotos de líneas aéreas, en particular, como servicios esenciales en el sentido estricto del término. El Comité recuerda que, para determinar los casos en los que podría prohibirse la huelga, el criterio determinante es la existencia de una amenaza evidente e inminente para la vida, la seguridad o la salud de toda o parte de la población [véase **Recopilación**, op. cit., cuarta edición, 1996, párrafos 540 y 545]. Además, cuando la suspensión total y prolongada del trabajo dentro de un sector importante de la economía pueda provocar una situación que ponga en peligro la vida, la seguridad o la salud de la población, podría ser legítimo impartir a determinada categoría del personal la orden de reanudar el*

trabajo si, por su magnitud y duración, la huelga pudiera provocar dicha situación. En cambio, exigir que se reanude el trabajo en los casos no comprendidos bajo esta condición es contrario a los principios de la libertad sindical [véase **Recopilación**, op. cit., párrafo 572]. Por esta razón, el Comité insta al Gobierno a que enmiende el apartado g) del artículo 263 del Código de Trabajo, a fin de ponerlo en plena conformidad con los principios de la libertad sindical. El Comité pide al Gobierno que lo mantenga informado a este respecto.

738. *En cuanto a las sanciones impuestas a los huelguistas afiliados a la ALPAP, en particular la pérdida de su empleo, el Comité recuerda que los principios de la libertad sindical no brindan protección en los casos de abuso que consisten en actos delictivos perpetrados al ejercer el derecho de huelga. Sin embargo, en el presente caso, parecería que la huelga iniciada por la ALPAP fue por completo pacífica. El Comité recuerda, pues, que el recurso a medidas extremadamente graves, tales como el despido de los trabajadores por haber participado en una huelga y la negativa a reintegrarlos en sus empleos, implica un grave riesgo de abuso y constituye una violación de la libertad sindical. Además, el Comité siempre ha considerado que sólo debería ser posible aplicar sanciones por efectuar una huelga cuando las prohibiciones relativas al derecho de huelga están en conformidad con los principios de la libertad sindical. Como se señala más arriba, algunas de las limitaciones al derecho de huelga contenidas en la legislación no están en conformidad con los principios del Convenio núm. 87. El Comité, si bien reconoce el hecho de que se podía exigir a la ALPAP que efectuara una votación para declarar la huelga antes de llevarla a cabo, considera, sin embargo, que el Secretario de Trabajo y Empleo no debería haberse declarado competente para conocer en el conflicto ni haber puesto fin de inmediato a la huelga. Más aún, el Comité considera que sanciones tales como los despidos masivos, en relación con las acciones de huelga deberían guardar proporción con el delito, o la falta cometida. En estas condiciones, el Comité pide al Gobierno que inicie discusiones a fin de examinar un eventual reintegro en sus puestos de trabajo, de todos los trabajadores afiliados a la ALPAP que fueron despedidos tras la huelga efectuada en junio de 1998. El Comité pide al Gobierno que lo mantenga informado al respecto.*

Recomendaciones del Comité

739. *En vista de las conclusiones que preceden, el Comité invita al Consejo de Administración a que apruebe las recomendaciones siguientes:*

- a) *recordando que la responsabilidad de declarar una huelga ilegal no debería recaer en el Gobierno sino en un órgano independiente que goce de la confianza de todas las partes implicadas, el Comité insta al Gobierno a que enmiende el apartado g) del artículo 263 del Código de Trabajo para ponerlo en plena conformidad con los principios de la libertad sindical. El Comité pide al Gobierno que lo mantenga informado a este respecto, y*
- b) *el Comité, si bien reconoce el hecho de que se podía haber exigido a la ALPAP que celebrara una votación antes de declarar la huelga, considera, sin embargo, que el Secretario de Trabajo y Empleo no debería haberse declarado competente para conocer en el conflicto ni haber puesto fin con carácter inmediato a la huelga. Más aún, teniendo en cuenta que las sanciones tales como los despidos masivos en relación con las acciones de huelga deberían guardar proporción con el delito o la falta cometida, el Comité pide al Gobierno que inicie discusiones a fin de examinar un eventual reintegro en sus puestos de trabajo, de todos los trabajadores*

afiliados a la ALPAP que fueron despedidos tras la huelga efectuada en junio de 1998. El Comité pide al Gobierno que lo mantenga informado a este respecto.

CASO NÚM. 2181

INFORME EN QUE EL COMITÉ PIDE QUE SE LE MANTENGA
INFORMADO DE LA EVOLUCIÓN DE LA SITUACIÓN

**Queja contra el Gobierno de Tailandia
presentada por
el Sindicato del personal de la empresa Bangchak
Petroleum Public Co. Ltd. (BCPEU)**

Alegatos: la organización querellante alega que el Gobierno canceló su registro y la disolvió a raíz de la privatización de la empresa correspondiente

- 740.** La queja objeto del presente caso figura en comunicaciones del Sindicato del personal de la empresa Bangchak Petroleum Public Co. Ltd. (BCPEU), de fechas 18 de febrero y de 10 de mayo de 2002.
- 741.** El Gobierno envió su respuesta por comunicaciones de 17 de mayo y 7 de octubre de 2002.
- 742.** Tailandia no ha ratificado el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87), el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98), ni el Convenio sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978 (núm. 151).

A. Alegatos del querellante

- 743.** En su comunicación de 18 de febrero de 2002, el BCPEU alega que se había inscrito oficialmente en el registro de sindicatos el 25 de enero de 2001 (Certificado de Registro núm. SorRorRor 54) como sindicato legal de la empresa Bangchak Petroleum Public Co. Ltd., en virtud de la ley sobre las relaciones laborales en las empresas estatales de 2000 (SELRA 2000), bajo la presidencia del Sr. Sobhon Thamrongpholtheeraphap. El 26 de diciembre de 2001 el Departamento de Protección Laboral y Bienestar (DLPW) del Ministerio de Protección Laboral y Bienestar Social (MOLSW) canceló su registro. El querellante describe la secuencia de los acontecimientos como sigue.
- 744.** El 11 de septiembre de 2001, la dirección de la Autoridad del sector petrolero de Tailandia de Prospección (PTT-EP) preguntó al DLPW si todavía merecía la consideración de empresa pública en virtud del artículo 6 (2) de la SELRA 2000, toda vez que su empresa matriz, la Autoridad del sector petrolero de Tailandia (PTT), sería privatizada el 1.º de octubre de 2001. El 4 de octubre de 2001, el DLPW contestó que la PTT-EP dejaba de ser una empresa estatal, sujeta como tal a la SELRA 2000, y pasaba a regirse por la ley aplicable a las empresas privadas, a saber, la ley sobre relaciones laborales de 1975.
- 745.** El 12 de octubre de 2001, el director en funciones de la empresa Bangchak Petroleum Public Co. Ltd. escribió al Ministerio para preguntarle: 1) si la empresa seguía teniendo la consideración de estatal y si, como tal, podría acogerse a la SELRA 2000; 2) en caso

negativo, qué legislación social le era aplicable, y a partir de qué fecha, y 3) si seguía considerándose que el BCPEU era un sindicato en virtud de la SELRA 2000 o, si no, cuál sería la fecha efectiva de su disolución.

- 746.** El 28 de octubre de 2001, el presidente del BCPEU escribió al Ministerio una carta en la que sostenía que el sindicato merecía la consideración de sindicato de empresa estatal, habida cuenta del objetivo de la SELRA 2000. El 22 de abril de 2002, el presidente de la empresa, el Sr. Narong Boonyasaguan, también declaró públicamente, en relación con una solicitud de 3.000 millones de bahts de ayuda financiera para reestructurar la deuda de la empresa, dirigida al Gobierno, que «... como la empresa era de propiedad estatal, estaba seguro de que el Gobierno nunca permitiría su quiebra».
- 747.** El 3 de noviembre de 2001, representantes de la empresa y del BCPEU se reunieron con funcionarios del Ministerio para debatir sobre un conflicto laboral derivado de una serie de peticiones objeto de negociación colectiva formuladas por el BCPEU con arreglo a la SELRA 2000 el 1.º de octubre de 2001, fecha en que ya se había enviado copia de dichas peticiones a las autoridades. La dirección de la empresa se negó a negociar colectivamente con el sindicato, y declaró que ante todo deseaba saber si el sindicato tenía derecho a presentar dichas peticiones y si la empresa merecía todavía la consideración de estatal. Al finalizar la reunión, los funcionarios del Estado presentes declararon que pedirían un dictamen jurídico al Consejo de Estado.
- 748.** El 28 de noviembre de 2001, el Ministerio de Finanzas informó al Ministerio de Trabajo de que se seguía considerando, que la empresa era estatal en virtud de la ley sobre procedimientos presupuestarios de 1959. Sin embargo, el 24 de diciembre de 2001, el Consejo de Estado informó al Ministerio de Trabajo de que la SELRA 2000 ya no amparaba a la empresa y que, por tanto, se debería cancelar el registro del BCPEU. El 26 de diciembre de 2001, se procedió así a dicha cancelación, con efecto a partir del 1.º de octubre de 2001. El mismo día se notificó esta decisión al presidente del BCPEU, en la que además se decía que el sindicato debía organizarse nuevamente, con arreglo a la ley sobre relaciones laborales, de 1975.
- 749.** El BCPEU sostiene que su derecho a existir no debería quedar subordinado a la índole pública o privada del empleador, puesto que sus actividades y tareas de representación no han cambiado en modo alguno. Argumenta que el Ministerio piensa valerse de la clasificación jurídica de los empleadores para destruir este sindicato y tal vez, en el futuro, otras empresas en Tailandia. La cancelación del registro del BCPEU tuvo una repercusión directa en los esfuerzos de negociación colectiva que se desplegaban con el empleador, como lo demostró la negativa de la dirección a negociar en la reunión del 3 de noviembre de 2001. Además, ahora ya no queda claro si los términos y condiciones de empleo negociados anteriormente siguen en vigor, y los trabajadores están muy preocupados por que el empleador tome medidas unilaterales para reducir los salarios y beneficios sin negociar con el sindicato.
- 750.** En su comunicación de 10 de mayo de 2001, el BCPEU añade que, el 7 de enero de 2002, dio queja de la situación a la Comisión Parlamentaria de Trabajo y Bienestar Social, lo cual permitió que se iniciase una investigación al respecto. El 30 de enero de 2002, el presidente de dicho comité se reunió con representantes del BCPEU y de diversos organismos gubernamentales preocupados por este problema. Las dos conclusiones más importantes a las que llegó el Comité, dadas a conocer el 10 de abril de 2002, eran que el cambio de accionistas de la compañía no tenía repercusiones en su condición de empresa estatal y, por lo tanto, no debería cambiar la condición del BCPEU como sindicato de una empresa estatal.

B. Respuesta del Gobierno

- 751.** En su comunicación de 17 de mayo de 2002, el Gobierno confirma que el BCPEU se registró el 25 de enero de 2001, en virtud de la SELRA 2000, como un sindicato legal de empleados de la empresa Bangchak Petroleum Public Co. Ltd. En aquel entonces los accionistas de la empresa eran: el Ministerio de Finanzas (47,87 por ciento), la Autoridad del sector petrolero de Tailandia (PTT, 24,29 por ciento), la empresa Krung Thai Bank Public Co. Ltd. (7,86 por ciento) y «otros» (20 por ciento). Como el Ministerio de Finanzas y la PTT detentaban entre los dos más del 50 por ciento de las acciones, la empresa tenía la consideración de empresa estatal en virtud del artículo 6(2) de la SELRA 2000.
- 752.** El 25 de septiembre de 2001, el Gabinete adoptó una resolución por la que se creaba la empresa Thai Petroleum Public Company Ltd. También aprobó la conversión del capital de la PTT en acciones de la recién creada Thai Petroleum Public Company Ltd., que se registró el 1.º de octubre de 2001 como sociedad anónima, cuyo único accionista era entonces el Ministerio de Finanzas. Con arreglo al artículo 24 de la ley sobre el capital de empresas estatales de 1999, todos los derechos, activos y pasivos de la PTT, incluidos el 24,29 por ciento de capital en acciones de la empresa Bangchak Petroleum Public Co. Ltd. fueron transferidos a la empresa Thai Petroleum Public Company Ltd., con efecto a partir del 1.º de octubre de 2001. Como resultado de ello, a partir de esa fecha, los accionistas de la empresa Bangchak Petroleum Public Co. Ltd. fueron: el Ministerio de Finanzas (47,87 por ciento), la empresa Thai Petroleum Public Company Ltd. (24,29 por ciento), la empresa Krung Thai Bank Public Co. Ltd. (7,86 por ciento), y «otros» (20 por ciento).
- 753.** Según el Gobierno, el Consejo de Estado consideró que la Autoridad del sector petrolero de Tailandia (PTT) se privatizó completamente y se convirtió en la empresa Thai Petroleum Public Company Ltd. el 1.º de octubre de 2001. En consecuencia, la PTT dejó de ser una empresa estatal en virtud del artículo 6(1) de la SELRA 2000, y la empresa Bangchak Petroleum Public Co. Ltd. se convirtió automáticamente en una empresa privada, que perdió la condición de empresa estatal. El Gobierno añade que cuando la empresa fue privatizada, el 1.º de octubre de 2001, el BCPEU perdió automáticamente la condición de sindicato de empresa estatal. El Registrador lo anunció oficialmente el 26 de octubre de 2001.
- 754.** El Departamento de Protección Laboral y Bienestar (DPLW) invitó entonces al antiguo presidente y al comité ejecutivo del BCPEU a que se reunieran con la persona competente a fin de obtener información sobre su derecho a organizarse y registrarse en virtud de la ley sobre relaciones laborales de 1975.
- 755.** El 18 de marzo de 2002, un grupo de 12 trabajadores dirigidos por una persona distinta al antiguo presidente del BCPEU (un tal Sr. Sthaphorn Mesa-Ard) presentó ante el DLPW una solicitud de registro que el Registrador aprobó y dio a conocer el 5 de abril de 2002 (Certificado de Registro núm. KorThor 785).
- 756.** Por comunicación de 7 de octubre de 2002, el Gobierno indica que la anterior ejecutiva del BCPEU tiene derecho a constituir un sindicato en virtud de la ley sobre relaciones laborales de 1975. El Gobierno estima que la cancelación del asiento registral del BCPEU y la disolución de dicho sindicato son legítimas, y que no se han menoscabado en absoluto los derechos del BCPEU a organizarse y negociar colectivamente, de conformidad con la ley sobre relaciones laborales de 1975 y la Constitución tailandesa de 1997.

C. Conclusiones del Comité

757. *El Comité observa que la presente queja se refiere a una situación originada por un supuesto cambio de condición jurídica de una empresa petrolera de propiedad estatal, que fue privatizada tras lo cual se disolvió automáticamente la organización querellante (el BCPEU) y se le impidió negociar colectivamente.*

758. *En primer lugar, el Comité toma nota de que el presunto cambio de régimen no queda del todo claro, puesto que dos organismos o instituciones gubernamentales (el Ministerio de Finanzas, el 28 de enero de 2001, y la Comisión Parlamentaria sobre Trabajo y Bienestar Social, el 10 de abril de 2002) declararon que el cambio de accionistas no había incidido en la condición de la empresa Bangchak Petroleum Public Co. Ltd. como empresa estatal, y que no se debería cambiar la condición del BCPEU, que era un sindicato de empresa estatal. Por otra parte, el propio presidente de la empresa Bangchak Petroleum declaró públicamente el 22 de abril de 2002 (más de siete meses después del supuesto cambio) que «la empresa es de propiedad estatal», y que solicita ayuda financiera del Gobierno para reestructurar la deuda de la empresa.*

759. *Independientemente de la condición jurídica actual de la empresa (cuestión que no compete al Comité) y de si la conversión se hizo o no de buena fe, el Comité considera las cuestiones fundamentales planteadas en este caso son que el BCPEU fue disuelto, que su registro fue cancelado, que se impidió al sindicato negociar colectivamente, que no está clara la aplicación del convenio negociado anteriormente y que la falta de una organización que represente a los trabajadores puede afectar las condiciones de trabajo de los mismos.*

760. *El Comité recuerda que:*

- *las medidas de suspensión o de disolución por parte de la autoridad administrativa constituyen graves violaciones de los principios de la libertad sindical [véase **Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical**, cuarta edición, 1996, párrafo 664];*
- *la disolución de organizaciones sindicales es una medida que sólo debería producirse en casos de extrema gravedad, y sólo como consecuencia de una decisión judicial a fin de garantizar plenamente los derechos de la defensa [véase **Recopilación**, op. cit., párrafo 666];*
- *la cancelación por el registrador de sindicatos del registro de una organización equivale a su suspensión o disolución por vía administrativa [véase **Recopilación**, op. cit., párrafo 669];*
- *las medidas de cancelación del registro, aunque se justifiquen, no deberían excluir la posibilidad de que un sindicato solicite su registro en el momento en que se restablezca una situación de normalidad [véase **Recopilación**, op. cit., párrafo 671], y*
- *una legislación por la que el ministro puede, a su total discreción y sin derecho de apelación ante los tribunales, ordenar la anulación del registro de un sindicato, es contraria a los principios de libertad sindical [véase **Recopilación**, op. cit., párrafo 672].*

761. *El Comité observa que se violaron todos estos principios en las circunstancias en cuestión, especialmente con respecto a la disolución administrativa del BCPEU, así como a la cancelación automática de su registro y a la supresión de su*

personalidad jurídica. Por lo tanto, el Comité pide al Gobierno que adopte las medidas apropiadas para que se restablezcan de inmediato la personalidad jurídica y el registro del BCPEU, si fuera necesario, mediante la transferencia de estos derechos en virtud de la nueva legislación que se aplica a la empresa Bangchak Petroleum Public Co. Ltd., y que le mantenga informado a este respecto.

762. *Con respecto a la actual situación sindical de la empresa, el Comité observa que las autoridades han registrado a un nuevo sindicato, dirigido por otro presidente. Sin embargo, no queda claro si dicho registro impide en la práctica al BCPEU solicitar su registro, ni cuáles son las consecuencias prácticas, por ejemplo, en términos de derechos de negociación colectiva preferentes, etc. Por lo tanto, el Comité pide al Gobierno y a la organización querellante que proporcionen más información actualizada sobre la situación sindical en la empresa Bangchak Petroleum Public Co. Ltd., en la que consten el número de sindicatos existentes en la empresa y, su representatividad, y se especifique si se están aplicando el convenio colectivo anterior y la situación en relación con los derechos de negociación colectiva. Además, el Comité pide al Gobierno que precise el carácter público o privado de la empresa.*

763. *Habida cuenta de las graves consecuencias que puede tener la legislación vigente para la existencia de organizaciones de trabajadores en los casos de privatización de las empresas, el Comité invita al Gobierno a que adopte las medidas apropiadas para que no se vuelva a producir esta situación y se garanticen los derechos de los sucesores sindicales.*

Recomendaciones del Comité

764. *En vista de las conclusiones que preceden, el Comité invita al Consejo de Administración a que apruebe las recomendaciones siguientes:*

- a) el Comité pide al Gobierno que adopte las medidas apropiadas para que se restablezcan de inmediato la personalidad jurídica y el registro del BCPEU, de ser necesario mediante la transferencia de estos derechos en virtud de la legislación que se aplica a la empresa Bangchak, y que le mantenga informado a este respecto;*
- b) el Comité pide al Gobierno y a la organización querellante que proporcionen información actualizada sobre la situación sindical y de negociación colectiva en la empresa Bangchak Petroleum Public Co. Ltd., y pide al Gobierno que precise el carácter público o privado de la sociedad Bangchak Petroleum Public Co. Ltd., y*
- c) el Comité pide al Gobierno a que tome las medidas apropiadas para que no se vuelva a producir esta situación.*

CASO NÚM. 2079

INFORME EN EL QUE EL COMITÉ PIDE QUE SE LE MANTENGA
INFORMADO DE LA EVOLUCIÓN DE LA SITUACIÓN

**Queja contra el Gobierno de Ucrania
presentada por
la Organización Sindical Regional de Volyn
del Sindicato Panucraniano «Capital y Regiones»**

***Alegatos: adopción de una legislación contraria
a la libertad sindical, negativa a reconocer
la personalidad jurídica de un sindicato
y hostigamiento e intimidación de sindicalistas
en varias empresas de la región de Volyn***

- 765.** El Comité ya ha examinado el fondo de este caso en tres ocasiones, en sus reuniones de noviembre de 2000, junio de 2001 y marzo de 2002, en las que sometió informes provisionales al Consejo de Administración [véanse 323.^{er} informe, párrafos 525-543, 325.^o informe, párrafos 547-560 y 327.^o informe, párrafos 868-883, respectivamente].
- 766.** El Gobierno envió nuevas informaciones por comunicaciones de 25 de marzo, 30 de mayo y 7 de junio de 2002. El querellante envió informaciones complementarias por comunicaciones de 22 de mayo y 10 de julio de 2002.
- 767.** Ucrania ha ratificado el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87), y el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98).

A. Examen anterior del caso

- 768.** En su reunión de marzo de 2002, en virtud de las conclusiones provisionales del Comité, el Consejo de Administración aprobó las recomendaciones siguientes:
- a) con respecto a los alegatos sobre la legislación relacionados con ciertas disposiciones de la ley sobre los sindicatos, sus derechos y salvaguardia de sus actividades, el Comité toma debida nota de que en una sesión del Tribunal Supremo se examinó un proyecto de ley de modificación de dichas disposiciones. El Comité solicita una vez más al Gobierno que siga manteniéndolo informado de las medidas efectivas adoptadas para poner la mencionada ley en conformidad con las disposiciones de los Convenios núms. 87 y 98;
 - b) el Comité pide al Gobierno que lo mantenga informado sobre el registro ante las autoridades locales de la división provincial de Volynskaya del Sindicato Panucraniano «Capital y Regiones»;
 - c) con respecto al caso del Sr. Linik, el Comité solicita al Gobierno que inicie una investigación independiente sobre su despido y que, si se constata que el mismo se debió a causas vinculadas con la realización de actividades sindicales legítimas, tome las medidas necesarias para que se lo reintegre en un puesto apropiado, con el pago de los salarios caídos y beneficios. El Comité pide al Gobierno que lo mantenga informado a este respecto. El Comité pide asimismo al Gobierno que lo mantenga informado de la situación del Sr. Jura, dirigente sindical en la empresa Volynoblenergo, y
 - d) en vista de los constantes alegatos de discriminación antisindical en la empresa Lutsk Bearing Plant, el Comité insta al Gobierno a que investigue dichos alegatos y que si se

constata la veracidad de los mismos tome las medidas necesarias para poner fin a tales hechos. El Comité pide al Gobierno que lo mantenga informado al respecto. El Comité solicita asimismo al Gobierno que envíe sus observaciones sobre los recientes alegatos presentados por la organización querellante en comunicaciones de 1.º y 21 de noviembre de 2001, y de 9 de enero de 2002.

B. Nuevos alegatos del querellante

769. En comunicación de fecha 10 de julio de 2002, la organización querellante manifiesta una vez más su gran preocupación por los proyectos de modificación de los artículos 16 y 39 de la ley sobre los sindicatos, sus derechos y salvaguardia de sus actividades. La organización querellante teme que el artículo 16 de la ley, relativo al registro de sindicatos, equivalga a una autorización previa a la constitución de sindicatos. Además, según el querellante, el artículo 39 de la ley, que trata sobre la terminación de la relación de trabajo, otorgaría al empleador poderes excesivos para decidir si un sindicato, que dice estar en desacuerdo con la terminación de una relación de trabajo, ha motivado claramente su posición. La organización querellante indica además que se seguirán llevando a cabo negociaciones sobre las propuestas de modificación de la ley sobre los sindicatos, sus derechos y salvaguardia de sus actividades hasta el 2 de septiembre de 2002.

C. Nuevas respuestas del Gobierno

770. En sus comunicaciones de fecha 25 de marzo, 30 de mayo y 7 de junio de 2002, el Gobierno, en primer lugar, reconoce que la dirección de algunas empresas ha violado en el pasado derechos sindicales. Sin embargo, una vez confirmadas estas violaciones, las autoridades competentes tomaron medidas para poner fin a las mismas y solucionar los conflictos laborales. Por ejemplo, se reconoció que hubo infracciones por parte de la dirección de la empresa Volynoblenergo en sus relaciones con la organización querellante. En consecuencia, el 12 de marzo de 2002, el Ministerio de Trabajo y Política Social envió una carta al Presidente de la junta de dicha empresa, en la que se le pedía que tomara las medidas necesarias para eliminar las deficiencias existentes por parte de la administración en sus relaciones con el sindicato mencionado anteriormente. En respuesta a esta petición, la dirección de la empresa Volynoblenergo ha proporcionado al comité sindical del Sindicato Panucraniano «Capital y Regiones» instalaciones, medios de comunicación y otras facilidades para llevar a cabo su labor, y dicho sindicato puede llevar a cabo sus objetivos sin problemas. Por regla general, el estudio de todas las quejas se realiza en el terreno, en cooperación con las autoridades locales así como con las oficinas regionales del Servicio Nacional de Mediación y de Inspección Estatal del Trabajo. A este respecto, el Gobierno señala que en numerosos casos los hechos que se declaran en las quejas no se confirman durante las inspecciones y parece faltar buena voluntad por parte de algunos dirigentes sindicales para solucionar conflictos laborales.

771. En lo que respecta a la situación de la división provincial de Volynskaya del Sindicato Panucraniano «Capital y Regiones», el Gobierno indica que, según la Dirección Regional de Justicia de Volynskaya, la organización regional del Sindicato Panucraniano «Capital y Regiones» no ha presentado hasta la fecha sus documentos de registro. El Gobierno indica además que, durante el presente año, el jefe de la Dirección de Protección Laboral y Social de la región de Volynskaya no ha recibido queja alguna relativa a violaciones de derechos por parte de los trabajadores de la empresa Lutsk Bearing Plant o de la empresa Volynoblenergo.

772. Por último, con respecto al caso del despido del forjador, Sr. Linik, el Gobierno insiste en que ya ha enviado toda la información pertinente y que, en virtud de la legislación en vigor

en Ucrania, la cuestión de la reintegración del Sr. Linik sólo puede decidirse por medio de una acción judicial.

D. Conclusiones del Comité

- 773.** *El Comité recuerda que este caso se refiere a dos tipos de alegatos, a saber, los alegatos de carácter legislativo relativos a ciertas disposiciones de la ley sobre los sindicatos, sus derechos y salvaguardia de sus actividades, y los alegatos sobre hechos relacionados con la negativa a reconocer la personalidad jurídica de sindicatos, el hostigamiento e intimidación de sindicalistas y los despidos sin justa causa.*
- 774.** *Con respecto a los alegatos de carácter legislativo relativos a ciertas disposiciones de la ley sobre los sindicatos, sus derechos y salvaguardia de sus actividades, el Comité ya había tomado nota de que, según el Gobierno, en una reunión del Tribunal Supremo se había examinado y adoptado, como base para una discusión posterior, un proyecto de ley de enmienda de varios artículos de dicha ley. En el proceso de redacción de ese texto también se habían tenido en cuenta las conclusiones de la misión de la OIT que visitó el país en abril de 2001. El Comité entiende, a partir de la declaración del querellante, que las discusiones sobre los proyectos de enmienda de la ley han de finalizar durante el otoño de 2002. El Comité también toma nota de la renovada inquietud de la organización querellante por determinados artículos de la ley, y en especial por el artículo 16, relativo a los requisitos para el registro de los sindicatos. A este respecto, el Comité desea recordar que ya ha examinado las disposiciones objeto de conflicto de esta ley y formulado comentarios, en especial, en un examen anterior de este caso [véase 323.º informe, párrafos 538-539] así como en el contexto del caso núm. 2038 [véase 318.º informe, párrafos 517-533]. Por lo tanto, si bien toma debidamente nota de que prosiguen las discusiones sobre el proyecto de enmiendas de la ley, el Comité pide una vez más al Gobierno que continúe manteniéndolo informado de las medidas efectivas adoptadas para poner la mencionada ley en plena conformidad con las disposiciones de los Convenios núms. 87 y 98.*
- 775.** *Con respecto a los repetidos alegatos de actos de discriminación sindical en las empresas Lutsk Bearing Plant y Volynoblenergo que ha presentado la organización querellante en 2000 y 2001, el Comité toma nota de que el propio Gobierno reconoce que en el pasado se han cometido violaciones de los derechos sindicales por parte de la dirección de estas empresas. Sin embargo, el Comité observa que, según el Gobierno, se han tomado medidas con objeto de poner fin a estas violaciones y que, hasta ahora, los trabajadores de las empresas Lutsk Bearing Plant y Volynoblenergo no han presentado queja alguna ante el jefe de la Dirección de la Protección Laboral y Social de la región de Volynskaya.*
- 776.** *En cuando a la cuestión del registro de los sindicatos, el Comité toma nota de la indicación del Gobierno en virtud de la cual, según la Dirección Regional de Justicia de Volynskaya, la organización regional del Sindicato Panucraniano «Capital y Regiones» no ha presentado hasta la fecha sus documentos de registro. Sin embargo, en un examen anterior del caso, el Comité tomó nota del registro del Sindicato Panucraniano «Capital y Regiones» y del reconocimiento de la personalidad jurídica de sus afiliados. Además, en su respuesta más reciente, el Gobierno indica que la dirección de la empresa Volynoblenergo ha proporcionado instalaciones al comité del Sindicato Panucraniano «Capital y Regiones» y que dicho sindicato lleva a cabo sus objetivos. A este respecto, recordando que los fundadores de un sindicato deberían respetar los requisitos previstos en la legislación y que dichos requisitos no deberían ser susceptibles de impedir la libre creación de organizaciones, el Comité pide al Gobierno que aclare la situación de la división provincial de Volynskaya del Sindicato Panucraniano «Capital y Regiones» en lo*

que se refiere a su registro por las autoridades locales. El Comité pide al Gobierno que lo mantenga informado a este respecto.

777. *En cuanto al caso del Sr. Linik, el Comité observa que el Gobierno se limita a declarar que su reintegro sólo puede decidirse por medio de una acción judicial. A este respecto, el Comité recuerda que en un examen anterior del caso, y en vista de las declaraciones contradictorias del querellante y del Gobierno, pidió al Gobierno que se realizara una investigación independiente sobre el despido del Sr. Linik. El Comité reitera esta petición y, si se comprueba que el despido del Sr. Linik está relacionado con la realización de actividades sindicales legítimas, confía en que el Gobierno tomará todas las medidas necesarias para reintegrarlo en un puesto apropiado, con el pago de los salarios caídos y los beneficios. El Comité pide al Gobierno que lo mantenga informado a este respecto. Asimismo, el Comité pide una vez más al Gobierno que lo mantenga informado de la situación del Sr. Jura, que era dirigente sindical en la empresa Volynoblenergo y que según los alegatos habría sido amenazado con el despido por sus actividades sindicales en 2000.*

Recomendaciones del Comité

778. *En vista de las conclusiones que preceden, el Comité invita al Consejo de Administración a que apruebe las recomendaciones siguientes:*

- a) *con respecto a los alegatos sobre la legislación relacionados con ciertas disposiciones de la ley sobre los sindicatos, sus derechos y salvaguardia de sus actividades, el Comité toma nota de que se siguen discutiendo los proyectos de enmienda de dichas disposiciones. El Comité pide una vez más al Gobierno que siga manteniéndolo informado de las medidas efectivas adoptadas para poner dicha ley en plena conformidad con las disposiciones de los Convenios núms. 87 y 98;*
- b) *recordando que los fundadores de un sindicato deberían respetar los requisitos previstos en la legislación y que dichos requisitos no deberían ser susceptibles de obstaculizar la libre creación de organizaciones, el Comité pide al Gobierno que aclare la situación de la división provincial de Volynskaya del Sindicato Panucraniano «Capital y Regiones» en lo que respecta a su registro por las autoridades locales. El Comité pide al Gobierno que lo mantenga informado a este respecto, y*
- c) *en cuanto al caso del Sr. Linik, el Comité pide una vez más al Gobierno que se realice una investigación independiente sobre su despido y, si se comprueba que el mismo se debió a causas relacionadas con la realización de actividades sindicales legítimas, que tome las medidas necesarias para reintegrarlo en un puesto apropiado, con el pago de los salarios caídos y beneficios. El Comité pide al Gobierno que lo mantenga informado a este respecto. Asimismo, el Comité pide una vez más al Gobierno que lo mantenga informado de la situación del Sr. Jura, que era dirigente sindical en la empresa Volynoblenergo y que según los alegatos habría sido amenazado con el despido por realizar actividades sindicales en 2000.*

CASO NÚM. 2174

INFORME PROVISIONAL

**Queja contra el Gobierno de Uruguay
presentada por
la Asociación de Funcionarios del CASMU (AFCASMU)**

Alegatos: la organización querellante alega que: 1) el Centro de Asistencia del Sindicato Médico del Uruguay separó de sus cargos a 46 trabajadores sin goce de sueldo y ordenó la instrucción de un sumario en contra de ellos con motivo de un paro, y 2) se iniciaron sumarios contra cinco trabajadores por participar en una protesta, fuera del lugar de trabajo, organizada por el sindicato

779. La queja figura en una comunicación de la Asociación de Funcionarios del CASMU (AFCASMU) de 21 de enero de 2002. La AFCASMU envió nuevos alegatos por comunicación de 11 de junio de 2002. El Gobierno envió sus observaciones por comunicación de 22 de mayo de 2002.

780. Uruguay ha ratificado el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87), el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98).

A. Alegatos del querellante

781. En su comunicación de 21 de enero de 2002, la Asociación de Funcionarios del CASMU (Centro de Asistencia del Sindicato Médico del Uruguay) — AFCASMU alega graves hechos acaecidos en la institución mutual CASMU, con motivo de la realización de una medida de lucha resuelta por la soberana asamblea general del gremio el 10 de enero de 2002, cuya aplicación determinó una medida de clara represión sindical.

782. La AFCASMU explica que la institución CASMU desde hace más de tres años paga con atraso de hasta tres meses el salario a sus trabajadores (el cual se paga en franjas), y en el último período tampoco ha abonado los salarios vacacionales. Dicha situación se agravó en los últimos meses del año 2001. Ante estos hechos, los trabajadores reunidos en asamblea el día 10 de enero de 2002 resolvieron una serie de medidas gremiales tendientes a superar esta situación, así como medidas correctivas para el mejor funcionamiento del sistema de salud. Entre las medidas resueltas, se decidió «que el 14 de enero paguen todos los sueldos o el 15 de enero no entra el personal de sala de operaciones ni del centro de materiales, en esta oportunidad del Sanatorio 2. Que en la puerta permanezca la Mesa Directiva de AFCASMU, en pleno, asesorada y apoyada por el comité de base de este sanatorio y los compañeros de los otros lugares que deseen apoyar. Que el próximo mes, si para el 11 no se hubieran pagado todos los sueldos no médicos, se realizará paro de 24 horas. De todos los BQ y centros de materiales». Esta medida fue tomada por mayoría y comunicada en tiempo y forma el día 11 de enero a las autoridades institucionales. Cabe aclarar que siempre que se toman medidas en todas las áreas asistenciales se instrumenta guardia gremial habilitando salas de urgencia y emergencia. Cosa que se hizo en esta oportunidad.

Ante el no pago de los salarios el día 14 de enero (se adeudan noviembre y diciembre), se realizó la medida en el bloque quirúrgico y sala de materiales del Sanatorio 2 instrumentándose guardias gremiales desde las 0 horas hasta las 24 horas del día 15 de enero, marcando la presencia a través de planillas gremiales. Se deja constancia que todo el personal se encontraba en el comedor del Sanatorio 2 por si era necesario reformar las guardias. Las guardias mencionadas fueron coordinadas con el responsable técnico del bloque quirúrgico. También se encontraba presente la Directora del Sanatorio, la cual no constató ninguna irregularidad ni de urgencia ni de emergencia.

- 783.** La AFCASMU alega que la dirección técnico/administrativa del CASMU resolvió el mismo día enviar comunicado mediante nota de separación preventiva del cargo sin goce de sueldo y la instrucción de un sumario a 46 trabajadores de los 78 que realizaron la medida. Cabe informar que esta resolución fue refrendada por la junta directiva del CASMU, órgano político de dirección institucional, luego de una reunión mantenida con la gremial, donde la misma aclaró las condiciones en que se realizó la aplicación de la medida resuelta por la asamblea. Esta resolución fue comunicada a la AFCASMU mediante un fax, el día 16 de enero.
- 784.** La AFCASMU añade que el día 17 de enero, el gremio se reunió en una multitudinaria asamblea general resolviendo, entre otras cosas, presentar una acción de amparo ante el Poder Judicial requiriendo la nulidad de la suspensión de los 46 trabajadores y la retención de haberes a causa de su participación en una actividad gremial. Se resolvió, asimismo, denunciar ante el Ministerio de Trabajo y a la OIT (Comité de Libertad Sindical).
- 785.** Por comunicación de 11 de junio de 2002, la organización querellante alega que como consecuencia de una protesta realizada fuera del lugar de trabajo por las medidas económicas adoptadas por el Gobierno, las autoridades de ese organismo decidieron realizar un sumario a cinco trabajadores que participaron en la protesta (Sra. Sadi y Sres. Daniel Fernández, Julio César Ximens, Héctor Pereira y Cyro Simoes).

B. Respuesta del Gobierno

- 786.** En su comunicación de 22 de mayo de 2002, el Gobierno declara que se ha consultado tanto en la Inspección General del Trabajo como en la Dirección Nacional de Trabajo acerca de la queja de referencia y no se ha encontrado registro alguno acerca del referido conflicto.
- 787.** El Gobierno añade que la Asociación de Funcionarios del CASMU (AFCASMU), en cumplimiento de una medida gremial aprobada por la asamblea general de la AFCASMU, el jueves 10 de enero de 2002, decidió que si el 14 de enero pasado el CASMU no hubiera abonado los sueldos al personal, realizaría un paro parcial sectoriado que afectaría al departamento del bloque quirúrgico y centro de materiales del Sanatorio 2. Al no haberse abonado los créditos salariales, el día 15 de enero pasado, se realizó un paro de las 0 a las 24 horas manteniendo una guardia gremial.
- 788.** El CASMU con fecha 16 de enero, según resolución de la junta directiva resolvió la instrucción de sumario (el que debía terminar el 23 de enero) a los trabajadores involucrados en la medida gremial y la separación del cargo con retención total de haberes durante el período de la instrucción sumarial. Los trabajadores entendieron que la resolución de 16 de enero lesiona los siguientes derechos fundamentales: libertad sindical, derecho de huelga que en este caso se trató de una forma atípica de paro sectorial.

789. El día 17 de enero el gremio resolvió presentar una acción de amparo ante el Poder Judicial requiriendo la nulidad de la suspensión de los 46 trabajadores y retención de haberes a causa de realizar una actividad gremial.
790. La instrucción sumarial finalizó el 21 de enero, se levantó la suspensión preventiva y se llamó al reintegro habitual de funciones. Por tanto, los trabajadores volvieron a su lugar de trabajo.
791. Se realizó la audiencia sindical, prevista en la acción de amparo; la autoridad judicial, luego de la declaración de testigos y considerando el reintegro que efectuó el CASMU de los trabajadores a su lugar de trabajo, interpretó que «no existe, la amenaza de lesión de un derecho, ni de daño irreparable y además, existe el procedimiento ordinario, mediante el cual pueden ser revisada las eventuales sanciones disciplinarias que la demandada pueda imponer a los actores», y no hizo lugar al amparo.
792. Por tanto, en principio, el Ministerio de Trabajo no tendría objeciones que realizar al resultado de la acción de amparo interpuesta y estará a la información que eventualmente brinden los trabajadores del resultado del sumario.

C. Conclusiones del Comité

793. *El Comité observa que en el presente caso la organización querellante alega que el Centro de Asistencia del Sindicato Médico del Uruguay separó preventivamente del cargo, sin goce de sueldo y ordenó la instrucción de un sumario a 46 trabajadores el 16 de enero de 2002, como medida de represión sindical por la realización de una medida de lucha (sindical) (concretamente, la no entrada del personal de sala de operaciones ni del centro de materiales el 15 de enero de 2002, aunque habilitando salas de urgencia y de emergencia instrumentando guardias gremiales y encontrándose todo el personal en el comedor por si era necesario reformar las guardias). La organización querellante explica que en estas medidas participaron 78 trabajadores y que se debieron a que desde hace más de tres años el CASMU paga con atraso de hasta tres meses el salario a sus trabajadores y no había abonado tampoco en el último período los salarios vacacionales.*
794. *El Comité toma nota de que el Gobierno declara que se trató de un paro parcial sectoriado y confirma la falta de abono de créditos salariales así como la separación del cargo con retención total de haberes durante la instrucción sumarial que ordenó la institución. El Comité toma nota de que finalizada la instrucción sumarial se levantó la suspensión preventiva y se llamó al reintegro habitual de funciones el 21 de enero de 2002, reintegrándose de hecho los trabajadores que habían sido separados del cargo. El Gobierno envía copia de la sentencia sobre la acción (recurso judicial) de amparo de 28 de enero de 2002 donde se desestima dicha acción «sin especial condenaciones», en particular dada la naturaleza del recurso (que procede «cuando hay una lesión o amenaza inminente de lesión a un derecho o libertad que produce o va a ocasionar un daño irreparable de seguir los trámites de los instrumentos normales») y teniendo en cuenta que los funcionarios en cuestión fueron reintegrados y que «existe el procedimiento ordinario, mediante el cual pueden ser revisadas las eventuales sanciones disciplinarias que la demandada pueda imponer a los actores» (denunciantes).*
795. *El Comité ha considerado que el derecho de huelga puede limitarse o prohibirse en los servicios esenciales en el sentido estricto del término (es decir, aquellos cuya interrupción podría poner en peligro la vida, la seguridad o la salud de las personas en toda o parte de la población) [véase **Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical**, 1996, párrafo 526] y ha estimado como servicio esencial el sector hospitalario [véase **Recopilación**, op. cit., párrafo 544]. El Comité ha considerado posible el*

establecimiento de servicios mínimos en casos de huelga en servicios esenciales en el sentido estricto del término [véase **Recopilación**, op. cit., párrafo 556]. El Comité observa que en Uruguay los paros en el sector hospitalario no están prohibidos y que en el presente caso se mantuvieron servicios mínimos.

- 796.** *Teniendo en cuenta las circunstancias de este caso, el Comité pide al Gobierno que indique por qué el CASMU separó del cargo preventivamente con retención de sueldos a 46 trabajadores y les abrió un sumario (investigación). Asimismo, dado que cinco días después del día de paro parcial fueron reintegrados los trabajadores en cuestión, el Comité pide al Gobierno que indique si se les abonaron los salarios retenidos durante los cinco días que duró la instrucción del sumario, así como si estos trabajadores corren todavía el riesgo de ser sancionados o si por el contrario, el procedimiento disciplinario ha sido archivado. El Comité pide al Gobierno que le mantenga informado al respecto.*
- 797.** *Por último, el Comité toma nota con preocupación del alegato relativo al sumario que se habría iniciado contra cinco trabajadores del CASMU por participar en una protesta organizada por el sindicato fuera del lugar de trabajo ante medidas económicas adoptadas por el Gobierno y pide al Gobierno que sin demora comunique sus observaciones al respecto y en particular que informe sobre el resultado de los sumarios en cuestión.*

Recomendaciones del Comité

- 798.** *En vista de las conclusiones provisionales que preceden, el Comité invita al Consejo de Administración a que apruebe las recomendaciones siguientes:*
- a) teniendo en cuenta las circunstancias de este caso, el Comité pide al Gobierno que indique por qué el CASMU separó del cargo preventivamente con retención de sueldos a 46 trabajadores y les abrió un sumario (investigación). Asimismo, dado que cinco días después del día de paro parcial fueron reintegrados los trabajadores en cuestión, el Comité pide al Gobierno que indique si se les abonaron los salarios retenidos durante los cinco días que duró la instrucción del sumario, así como si estos trabajadores corren todavía el riesgo de ser sancionados o si por el contrario el procedimiento disciplinario ha sido archivado. El Comité pide al Gobierno que le mantenga informado al respecto, y*
 - b) el Comité toma nota con preocupación del alegato relativo al sumario que se habría iniciado contra cinco trabajadores del CASMU por participar en una protesta organizada por el sindicato fuera del lugar de trabajo ante medidas económicas adoptadas por el Gobierno y pide al Gobierno que sin demora comunique sus observaciones al respecto y en particular que informe sobre el resultado de los sumarios en cuestión.*

CASO NÚM. 2154

INFORME PROVISIONAL

Queja contra el Gobierno de Venezuela

presentada por

- **la Confederación de Trabajadores de Venezuela (CTV)**
- **el Sindicato de Trabajadores de Vialidad del estado de Trujillo y**
- **la Federación de Trabajadores de la Industria de la Construcción y la Madera de Venezuela (FETRACONSTRUCCION)**

<p><i>Alegatos: despidos improcedentes y denegación de justicia</i></p>
--

799. La queja figura en una comunicación conjunta de 14 de septiembre de 2001, suscrita por la Confederación de Trabajadores de Venezuela (CTV), la Federación de Trabajadores de la Industria de la Construcción y de la Madera de Venezuela (FETRACONSTRUCCION), afiliada a esta última, y el Sindicato de Trabajadores de Vialidad del estado de Trujillo.

800. Ante la falta de respuesta del Gobierno, el Comité tuvo que aplazar en dos ocasiones el examen del presente caso. Asimismo, en su reunión de mayo-junio de 2002 [véase 284.º informe, párrafo 8], el Comité dirigió un llamamiento urgente y señaló a la atención del Gobierno que, de conformidad con el procedimiento establecido en el párrafo 17 de su 127.º informe, aprobado por el Consejo de Administración, presentaría en su próxima reunión un informe sobre el fondo de este caso, incluso si las informaciones u observaciones del Gobierno no se hubiesen recibido en tiempo oportuno.

801. Venezuela ha ratificado el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87), así como el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98).

A. Alegatos de las organizaciones querellantes

802. En una comunicación de 14 de septiembre de 2001, la Confederación de Trabajadores de Venezuela (CTV), la Federación de Trabajadores de la Industria de la Construcción y de la Madera de Venezuela (FETRACONSTRUCCION) y el Sindicato de Trabajadores de Vialidad del estado de Trujillo alegan que, mediante decreto, el gobierno regional del estado de Trujillo procedió a despedir a 3.500 trabajadores, médicos, deportistas y educadores, así como a mujeres embarazadas empleados todos ellos al servicio de la indicada entidad. De los anexos remitidos por los querellantes se desprende que el despido fue motivado por la reorganización de dicho ejecutivo, instrumentada por el decreto núm. 60 de la gobernación del estado de Trujillo, que entrañó, entre otras supresiones, la del Instituto Trujillano de Deportes, el Instituto Trujillano de Turismo, del Centro de Desarrollo de la Artesanía, Microempresa y Pequeña Industria del estado de Trujillo, de la Corporación de Fomento Agropecuario, del Fondo Especial para el Desarrollo de la Infancia, del Instituto de la Cultura del estado de Trujillo, de la Corporación Trujillana de Desarrollo, del Instituto Trujillano de Vivienda, y del Instituto de Vialidad del estado de Trujillo, cuya personalidad jurídica quedó así extinguida. Las organizaciones querellantes indican que los bienes de dichos organismos permanecieron en el patrimonio del estado de Trujillo, y fueron asignados a los nuevos organismos fruto de la remodelación administrativa, quedando bajo la dependencia de las respectivas direcciones del ejecutivo.

803. Señalan los querellantes que este despido masivo fue improcedente, por ser contrario al artículo 93 de la Constitución Política (que consagra la estabilidad en el trabajo y proscribire los despidos injustificados), a la prohibición legal de despedir a mujeres embarazadas, a la convención colectiva de trabajo, y a la ley orgánica del trabajo (artículos 449, 451 y 453), en que se prevé la inamovilidad de los empleados despedidos, derivada de la discusión del proyecto de convenio colectivo previsto en la misma ley (fuero sindical). El Ejecutivo del estado de Trujillo despidió, en efecto, de forma arbitraria a estos trabajadores, sin cumplir el procedimiento pautado en el artículo 453, por remisión expresa del artículo 449. A tenor de los artículos 449 a 459:

- Los trabajadores gozarán de fuero sindical durante la negociación colectiva, en cuyo caso no podrán ser despedidos sin justa causa previamente calificada por el Inspector de Trabajo.
- El despido de un trabajador amparado por el fuero sindical se considerará nulo si no se han cumplido los trámites establecidos en el artículo 453 de esta ley. En virtud de este último, cuando un patrono pretenda despedir por causa justificada (en este caso una reorganización que, según los querellantes, no es más que un pretexto) a un trabajador investido del fuero sindical, solicitará la autorización correspondiente del Inspector del Trabajo de la jurisdicción donde esté domiciliado el sindicato. De lo contrario, el trabajador despedido de esta forma, sin haberse cumplido las formalidades establecidas, podrá solicitar ante el Inspector del Trabajo el reenganche o la reposición a su situación anterior.
- El Inspector verificará en su caso si procede la inamovilidad, y si así fuere, ordenará la reposición a su situación anterior y el pago de los salarios caídos. La decisión por la que se ordene el reenganche será inapelable, quedando a salvo la vía judicial.

804. Las organizaciones querellantes indican que, siguiendo estos cauces legales, la Inspectoría del Trabajo de la jurisdicción correspondiente ordenó en marzo de 2001 la readmisión de las personas despedidas de esta suerte de uno de los sectores mencionados (el de la construcción y el médico), así como el abono de los sueldos devengados desde la fecha del despido (a la queja se anexó el tenor de esta orden). Ello no obstante, según indica la organización querellante en uno de los anexos adjuntos a la queja, pese al fallo firme del tribunal primero de primera instancia en lo civil, mercantil, agrario, tránsito, trabajo y estabilidad laboral del estado de Trujillo, condenatorio de la entidad estatal a raíz del proceso de estabilidad laboral incoado por varios empleados despedidos de esta suerte, la entidad demandada no cumplió la decisión judicial. También hizo caso omiso de los mandamientos de ejecución emitidos contra ella por las autoridades competentes ante su desacato y su desobediencia rotundos a las resoluciones judiciales.

805. Indican finalmente que se ha producido una denegación extremada de justicia, toda vez que el tribunal contencioso administrativo competente no admitió a trámite el recurso de amparo constitucional presentado por los demandantes, pese al mandato del Tribunal Supremo de admitir todos los casos de solicitud de amparo y al apoyo que les manifestaron la Comisión de Derechos Humanos y Constitucionales de la Asamblea Nacional, así como la Comisión de Derechos Humanos del estado de Trujillo (según consta en anexo remitido junto a la queja).

B. Solicitud del Gobierno

806. Por comunicación de 5 de septiembre de 2002, el Gobierno recuerda que los propios querellantes pidieron al Comité que acumulara los alegatos formulados en este caso a los que motivaron el caso núm. 2067, por lo que considera que lo correcto hubiera sido que el Comité se hubiera limitado a solicitarle observaciones adicionales al respecto, en vez de incurrir en lo que califica de extralimitación de su mandato, y en una vulneración del

derecho de defensa inherente al principio de simetría procesal. Además, el Gobierno señala que no alcanza a comprender el contenido de los alegatos, qué hechos concretos se denuncian, ni qué normas internacionales han sido supuestamente vulneradas. Desde esta perspectiva, considera de hecho importante presentar observaciones sobre la comunicación del querellante, por lo que exigirle cualquier tipo de respuesta sobre una comunicación tan imprecisa vulneraría el derecho al proceso debido.

C. Conclusiones del Comité

- 807.** *El Comité toma nota de la solicitud del Gobierno de acumular los alegatos correspondientes a este caso a los formulados en el caso núm. 2067, por denegársele de lo contrario el derecho al debido proceso. No obstante, aunque el Comité reconoce que algunos aspectos de ambos casos pueden estar relacionados, lo cierto es que los alegatos de este caso son diferentes a los del caso núm. 2067. Recuerda, en efecto, que éste se refería a una legislación antisindical, a la suspensión de la negociación colectiva por decisión de las autoridades, a la convocatoria de un referéndum nacional sobre cuestiones sindicales, y a la hostilidad de las autoridades a una central sindical (la CTV), mientras que el presente caso, en el que el único querellante común con el anterior es la CTV, se refiere a despidos improcedentes y a la denegación de justicia, que también pueden apuntar a obstruir el ejercicio efectivo de la libertad sindical. Además, si bien es cierto que el Gobierno nacional es, por definición, responsable de velar por el cumplimiento de las normas internacionales en todo el territorio del país, procede resaltar sin embargo que el presente caso se plantea en el plano regional (estado de Trujillo), mientras que el anterior tenía ámbito federal.*
- 808.** *Por otra parte, el Comité considera que la solicitud de examen de alegatos en el caso núm. 2067 no impedía en modo alguno al Gobierno enviar sus observaciones en los plazos señalados. El Comité recuerda además que cuando se presentó esta queja, en junio de 2001, el Comité ya había examinado el caso núm. 2067 en dos ocasiones, y que alcanzó conclusiones definitivas en noviembre del mismo año.*
- 809.** *El Comité deplora pues que, pese al tiempo transcurrido desde la presentación de la queja y habida cuenta de la gravedad de los hechos alegados, el Gobierno no haya respondido sobre el fondo y de manera detallada a los alegatos formulados por las organizaciones querellantes, pese a haber sido invitado en varias ocasiones a presentar sus comentarios y observaciones respecto al caso, especialmente mediante un llamamiento urgente. En estas condiciones, y de conformidad con las normas de procedimiento aplicables en este caso [véase 127.º informe del Comité, párrafo 17, aprobado por el Consejo de Administración en su 184.ª reunión], el Comité se ve obligado a presentar un informe sobre el fondo del caso, incluso pese a no disponer de la información que había esperado recibir del Gobierno.*
- 810.** *En primer lugar, el Comité recuerda al Gobierno que el objetivo de todo el procedimiento instituido por la Organización Internacional del Trabajo con miras a examinar los alegatos relativos a violaciones de la libertad sindical es asegurar el respeto de las libertades sindicales, tanto de jure como de facto; así, el Comité está convencido de que si bien este procedimiento protege a los gobiernos contra las acusaciones infundadas, éstos deberán reconocer a su vez la importancia que tiene presentar, con vistas a un examen objetivo, respuestas detalladas y precisas sobre el fondo de los hechos alegados [véase primer informe del Comité, párrafo 31].*
- 811.** *El Comité deplora con grave preocupación que, pese al hecho de que este caso relativo a Venezuela haya sido objeto de un párrafo especial en la introducción del último informe del Comité bajo el título «Llamamientos urgentes» [véase 328.º informe, párrafo 8], el*

Gobierno de Venezuela parece no estar todavía dispuesto a cooperar con el Comité respecto a las quejas presentadas contra él.

- 812.** *En lo que respecta al carácter presuntamente genérico y vago de los alegatos, el Comité observa que los querellantes presentan alegatos específicos. En efecto, indican concretamente que el Gobierno regional del estado de Trujillo despidió por motivos de reorganización, pero de manera improcedente, a 3.500 trabajadores en violación de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y de la ley orgánica del trabajo, que prescribe la inamovilidad derivada de la discusión del proyecto de convenio colectivo previsto en la ley orgánica del trabajo (LOT) por una parte, así como en menoscabo de la convención colectiva de trabajo vigente, por otra parte.*
- 813.** *En estas condiciones, el Comité recuerda en primer lugar que en los procesos de racionalización y de reducción de personal debería consultarse o intentar llegar a un acuerdo con las organizaciones sindicales, sin preferir la vía del decreto [véase **Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical**, cuarta edición, 1996, párrafo 937]. Además, observando que la entidad estatal objeto de la queja procedió a este despido masivo mientras se hallaba en discusión un proyecto de convenio colectivo, el Comité recuerda que el despido de trabajadores por sus actividades sindicales viola los principios de la libertad sindical y que cuando un gobierno se ha comprometido a garantizar con medidas apropiadas el libre ejercicio de los derechos sindicales, para que esta garantía sea realmente eficaz deben establecerse, de ser necesario, medidas de protección a favor de los trabajadores contra los actos de discriminación sindical en el empleo [véase **Recopilación**, op. cit., párrafos 702 y 698].*
- 814.** *El Comité toma nota de que en marzo de 2001 la Inspectoría del Trabajo competente ordenó la readmisión de parte de las personas despedidas y el abono de los salarios que se les adeudaban. Además, parece que el tribunal competente que conoció de la demanda incoada por este concepto por varios empleados despedidos resolvió condenando a la entidad estatal. Sin embargo, observa que no sólo la entidad demandada no cumplió estas resoluciones, sino que además hizo caso omiso de los correspondientes mandamientos judiciales de ejecución emitidos contra ella en el sentido de que readmitiese a las personas despedidas y les abonase los sueldos devengados desde el día de su despido.*
- 815.** *En estas condiciones, comprobando que en definitiva las autoridades competentes se pronunciaron a favor de parte de las personas despedidas, pero que no se veló por la ejecución de lo resuelto, concretamente por la Inspectoría del Trabajo y por los tribunales, el Comité no puede menos de recordar que la demora en la aplicación de la justicia equivale a la denegación de esta última. También señala la necesidad de garantizar, mediante disposiciones específicas y sanciones penales y civiles, la protección de los trabajadores contra actos de discriminación antisindical por parte de los empleadores [véase **Recopilación**, op. cit., párrafos 105 y 746]. El Comité urge por tanto firmemente al Gobierno que vele por que se ejecute lo resuelto en lo que respecta a parte de las personas despedidas por el Gobierno regional del Estado de Trujillo e informe, junto con las organizaciones querellantes, de la situación de los empleados en cuyo favor se dictaron mandamientos de readmisión en su puesto de trabajo y abono de salarios caídos.*
- 816.** *Respecto a los restantes empleados despedidos, el Comité recuerda al Gobierno que en un caso relativo a un gran número de despidos sería particularmente necesario que el Gobierno realice una investigación con carácter urgente a fin de establecer las verdaderas razones de tales medidas [véase **Recopilación**, op. cit., párrafo 735]. Así pues, el Comité pide al Gobierno que si resultare de esta investigación, que debe ser independiente, que los demás despidos fueron antisindicales, vele por la readmisión de*

estos trabajadores y el correspondiente pago de los salarios caídos. Pide asimismo al Gobierno que, junto con las organizaciones querellantes, le informe al respecto.

Recomendaciones del Comité

817. *En vista de las conclusiones provisionales que preceden, el Comité invita al Consejo de Administración a que apruebe las recomendaciones siguientes:*

- a) el Comité recuerda que el despido de trabajadores por sus actividades sindicales viola los principios de la libertad sindical y que cuando un gobierno se ha comprometido a garantizar con medidas apropiadas el libre ejercicio de los derechos sindicales, para que esta garantía sea realmente eficaz deben establecerse, de ser necesario, medidas de protección a favor de los trabajadores contra los actos de discriminación sindical en el empleo;*
- b) el Comité no puede menos de recordar que la demora en la aplicación de la justicia equivale a la denegación de esta última y señala la necesidad de garantizar, mediante disposiciones específicas y sanciones penales y civiles, la protección de los trabajadores contra actos de discriminación antisindical por parte de los empleadores;*
- c) el Comité urge al Gobierno a que mande ejecutar lo resuelto en lo que respecta a parte de las personas despedidas por el Gobierno regional del estado de Trujillo e informe, junto con las organizaciones querellantes, de la situación de los empleados en cuyo favor se dictaron mandamientos de readmisión en su puesto de trabajo y abono de salarios caídos, y*
- d) el Comité recuerda al Gobierno que en un caso relativo a un gran número de despidos sería particularmente necesario que el Gobierno realice una investigación con carácter urgente a fin de establecer las verdaderas razones de tales medidas. Pide asimismo al Gobierno que si de esta investigación, que debe ser independiente, resultare que los demás despidos, o parte de ellos, fueron antisindicales, vele por la readmisión de estos trabajadores y por el correspondiente pago de los salarios caídos. Le pide finalmente, así como a las organizaciones querellantes, que le informen al respecto.*

CASO NÚM. 2184

INFORME DEFINITIVO

**Queja contra el Gobierno de Zimbabwe
presentada por
la Confederación Internacional de Organizaciones
Sindicales Libres (CIOSL)**

Alegatos: el 14 de marzo de 2002, un grupo de policías entró a la fuerza en la sede del Congreso de Sindicatos de Zimbabwe (ZCTU), en Harare, con objeto de supervisar una reunión de su Consejo Ejecutivo. Cuando se les recordó que no estaban invitados y, por lo tanto, debían abandonar los locales del ZCTU, los policías amenazaron con hacer uso de la fuerza para disolver la reunión si no se les permitía la entrada. Como los dirigentes sindicales perseveraron en su posición, los policías impidieron al ZCTU seguir adelante con la reunión. Los alegatos también hacen referencia a la intención de las autoridades de retirar el registro al ZCTU

- 818.** La queja figura en una comunicación de la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL) de fecha 15 de marzo de 2002. El Gobierno envió sus observaciones en una comunicación de fecha 26 de junio de 2002.
- 819.** Zimbabwe ha ratificado el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98), y el Convenio sobre los representantes de los trabajadores, 1971 (núm. 135).

A. Alegatos del querellante

- 820.** El querellante alega que la policía entró sin autorización en locales sindicales con objeto de impedir la celebración de una reunión del consejo ejecutivo de un sindicato.
- 821.** En su comunicación de fecha 15 de marzo de 2002, la CIOSL declara que el 14 de marzo de 2002, a las 14 horas aproximadamente, policías vestidos de civil entraron a la fuerza en la sede del Congreso de Sindicatos de Zimbabwe (ZCTU), en Harare, con objeto de supervisar una reunión de su Consejo Ejecutivo. Cuando se les recordó que no estaban invitados y que, por lo tanto, debían abandonar los locales del ZCTU, amenazaron con hacer uso de la fuerza para disolver la reunión si no se les permitía la entrada. El querellante alega que debido a que los dirigentes sindicales perseveraron en su posición, la policía impidió que el ZCTU siguiera adelante con su reunión.
- 822.** El querellante alega además que actualmente la situación de los sindicalistas en Zimbabwe es extremadamente precaria. Según el querellante, varios sindicalistas han sido discriminados tanto durante la campaña electoral como en el período previo a ésta, a la vez

que durante dicha campaña el Presidente supuestamente expresó su intención de retirar el registro al ZCTU. El querellante también señala que algunos trabajadores sindicalizados han participado en gran escala en actividades cívicas y políticas en las que se hacían llamamientos a un cambio en el liderazgo político en Zimbabwe, en momentos en que los trabajadores son víctimas de la mala gestión de la economía nacional y en que el deterioro de su poder adquisitivo, el elevado desempleo, la interrupción de los servicios sociales y médicos y el amenazante problema de la hambruna, problemas que les incitan a luchar por un cambio.

B. Respuesta del Gobierno

823. En su comunicación de fecha 26 de junio de 2002, el Gobierno declara que, lejos de forzar su entrada en la reunión del ZCTU, la policía simplemente se acercó a los dirigentes del ZCTU con objeto de conocer la naturaleza de la reunión y, en ese momento, el Consejo Ejecutivo del ZCTU abandonó la reunión alegando injerencia policial. El Gobierno informa al Comité de que la policía actuó de conformidad con la ley de orden público y seguridad (POSA), la cual obliga a notificar las reuniones públicas y autoriza el control de la policía (capítulos 11:17 y 28:03). Con respecto a la base jurídica de sus actos, el Gobierno informa al Comité de que, una vez disuelta la reunión, el ZCTU interpuso una demanda ante el Tribunal Supremo, el cual determinó que la POSA no se aplicaba a las reuniones del ZCTU.

824. El Gobierno opina que la reunión disuelta del ZCTU no era verdaderamente una reunión sindical, sino más bien tenía por objeto planificar acciones en gran escala contra el Gobierno, como lo demostró el hecho de que la organización pidiera dos días después a los trabajadores que no acudieran a sus puestos de trabajo. El Gobierno pone énfasis en que este llamamiento a la no asistencia al trabajo no guardaba relación con cuestiones laborales sino que tenía objetivos políticos. Según el Gobierno, el ZCTU es un apéndice del Movimiento para el Cambio Democrático (MDC), un partido político de la oposición que fue derrotado en las últimas elecciones presidenciales y actuó en complicidad con el ZCTU para incentivar las acciones en gran escala destinadas a derrocar el Gobierno electo. El Gobierno señala que, tal y como lo ha comunicado a los dirigentes del ZCTU, no interfiere en reuniones sindicales legítimas, pero, si tiene buenas razones para creer que las reuniones son de índole político e infringen la POSA, no dudará en poner fin a esta situación, sobre todo si las acciones están destinadas a derrocar el Gobierno por medio de la violencia.

C. Conclusiones del Comité

825. *El Comité observa que la organización querellante alega que el 14 de marzo de 2002, a las 14 horas aproximadamente, representantes de la policía de la República de Zimbabwe vestidos de civil entraron en la sede del ZCTU, en Harare, amenazaron con hacer uso de la fuerza para disolver la reunión si no se les permitía entrar en los locales, y, por último, impidieron al ZCTU seguir adelante con una reunión programada.*

826. *El Comité toma nota de que el Gobierno declara que la policía simplemente se acercó a los dirigentes del ZCTU con objeto de conocer la naturaleza de la reunión, en virtud de la ley de orden público y seguridad (POSA), la cual prohíbe las reuniones públicas sin previa notificación a la policía, y que el propio ZCTU fue quien decidió disolver la reunión. El Comité también toma nota de que, según el Gobierno, la reunión disuelta del ZCTU no era una genuina reunión sindical, sino una reunión de índole político. El Comité toma nota de que, según el Gobierno, el ZCTU propugnó la reunión en cuestión con objeto de planificar un llamamiento a la no asistencia al trabajo, lo cual ocurrió dos días después, con el*

ánimo de emprender una acción en gran escala para derrocar el Gobierno. El Comité observa que el Gobierno no ha enviado información en apoyo de su punto de vista.

- 827.** *Sin embargo, el Comité observa que la decisión de 11 de abril de 2002 del Tribunal Supremo (enviada por el Gobierno) dictaminó que la POSA no se aplicaba a la reunión del ZCTU en virtud del párrafo j) del anexo al artículo 24 (5) de dicha ley. Además, el Tribunal consideró que la reunión del ZCTU no se podía calificar de reunión pública tal y como queda definido en el artículo 2 de dicha ley. Por lo tanto, el Tribunal Supremo llegó a la conclusión de que la policía no tenía derecho a supervisar la reunión y dictó una orden según la cual se prohibía que la policía acudiera o asistiera a la reunión del Consejo Ejecutivo del ZCTU, que se celebraría el viernes 12 de abril de 2002, o a cualquier otra reunión futura.*
- 828.** *El Comité recuerda que «fuera de los allanamientos por mandato judicial, el ingreso de la fuerza pública en los locales sindicales constituye una grave e injustificable injerencia en las actividades sindicales» [véase **Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical**, 1996, párrafo 176] y que «el derecho a la inviolabilidad de los locales sindicales tiene como corolario necesario que las autoridades públicas no puedan exigir la entrada en tales locales sin autorización previa de los ocupantes o sin haber obtenido el correspondiente mandato judicial» [véase **Recopilación**, op. cit., párrafo 175]. El Comité recuerda que «el respeto de los principios de libertad sindical exige que las autoridades públicas actúen con gran moderación en todo lo que atañe a la intervención en los asuntos internos de los sindicatos» [véase **Recopilación**, op. cit., párrafo 761].*
- 829.** *El Comité pide al Gobierno que garantice el respeto de los principios de no injerencia por parte de las autoridades en las reuniones y asuntos internos de los sindicatos y que aplique la decisión del Tribunal Supremo de Zimbabwe en el sentido de que se evite en el futuro la injerencia policial en las reuniones sindicales.*
- 830.** *El Comité toma nota con profunda preocupación de los alegatos del querellante con respecto a la intención de las autoridades de retirar el registro al ZCTU y a la actitud adoptada contra los sindicalistas antes de la campaña electoral y durante ésta. Observa que el Gobierno no ha formulado observaciones a este respecto. El Comité insta firmemente al Gobierno a que se abstenga de tomar medidas de este tipo.*

Recomendaciones del Comité

- 831.** *En vista de las conclusiones que preceden, el Comité invita al Consejo de Administración a que apruebe las recomendaciones siguientes:*
- a) el Comité recuerda al Gobierno que, fuera de los allanamientos por mandato judicial, el ingreso de la fuerza pública en los locales sindicales constituye una grave e injustificable injerencia en las actividades sindicales, y que el respeto de los principios de libertad sindical exige que las autoridades públicas actúen con gran moderación en todo lo que atañe a la intervención en los asuntos internos de los sindicatos;*
 - b) el Comité pide al Gobierno que se respeten los principios de no injerencia por parte de las autoridades en las reuniones y asuntos internos de los sindicatos, y que aplique la decisión del Tribunal Supremo de Zimbabwe en el sentido de que se eviten futuras injerencias de la policía en las reuniones sindicales, y*

- c) *el Comité toma nota con profunda preocupación de los alegatos del querellante con respecto a la actitud adoptada contra los sindicalistas antes de la campaña electoral y durante ésta, y la intención de las autoridades de retirar el registro al ZCTU, e insta firmemente al Gobierno a que se abstenga de tomar medidas de este tipo.*

Ginebra, 15 de noviembre de 2002.

(Firmado) Paul van der Heijden,
Presidente.

Puntos que requieren decisión:

párrafo 174;	párrafo 534;
párrafo 184;	párrafo 548;
párrafo 193;	párrafo 566;
párrafo 216;	párrafo 652;
párrafo 281;	párrafo 687;
párrafo 298;	párrafo 697;
párrafo 315;	párrafo 706;
párrafo 356;	párrafo 721;
párrafo 384;	párrafo 739;
párrafo 399;	párrafo 764;
párrafo 417;	párrafo 778;
párrafo 447;	párrafo 798;
párrafo 479;	párrafo 817;
párrafo 492;	párrafo 831.
párrafo 511;	