

# LA NEGOCIACION COLECTIVA EN LAS RESOLUCIONES DEL COMITE DE LIBERTAD SINDICAL DE LA OIT (\*)

## SUMARIO:

- I. Negociación colectiva y libertad sindical.—II. Libertad de negociación.—III. Materias negociables.—IV. Controles estatales. Política de rentas.—V. Preferencias entre Sindicatos.—VI. Funcionarios públicos.

## I

### NEGOCIACIÓN COLECTIVA Y LIBERTAD SINDICAL

1. El derecho de negociación colectiva podría considerarse implícitamente reconocido en el Convenio n. 87 (1948) de la OIT, el cual, al definir el término organización (= sindicato) (1) —cuya constitución es un derecho de trabajadores y empresarios (2)—, le asigna el objetivo de «fomentar y defender los intereses de los trabajadores o de los empleadores». Un reconocimiento más explícito, aunque no nominal, aparece en el C. n. 98 (1949), que urge el uso entre organizaciones de trabajadores y de empresarios de «procedimientos de negociación voluntaria, al objeto de reglamentar, por medio de *contratos colectivos*, las condiciones de empleo» (3). Finalmente, y en esta misma línea, la Recomendación n. 91 (1951) habla de la necesidad de establecer sistemas «para la negociación, concertación, revisión o renovación de contratos colectivos, o para asistir a las partes» en tales tareas (4).

---

(\*) Las citas de los casos se toman de la versión castellana de los informes de dicho Comité, publicados en el *Boletín Oficial de la Oficina Internacional del Trabajo*, Ginebra-Suiza.

(1) Art. 10.

(2) *Ibid.*, art. 2.

(3) Art. 4. Por el contrario el C. n. 84, de 1947, sobre libertad de asociación (territorios no-metropolitanos) habla ya del «derecho a celebrar contratos colectivos».

(4) Art. 1.1.

2. La posibilidad de negociar colectivamente las condiciones de trabajo es un elemento esencial de la libertad sindical (5), y, en tal sentido, constituye uno de los derechos sindicales. No es extraño, pues, que el CLS haya visto en su ausencia dentro de un determinado sistema sindical, uno de los factores para considerar a éste contrario al principio de libertad sindical (6); y que, al tiempo, estimase cierto desarrollo de la negociación colectiva como un indicio de la restauración de los derechos sindicales allí donde éstos venían siendo violados o desconocidos (7).

La negociación colectiva es un derecho sindical en el sentido de referirse a los sindicatos como a sus titulares (8). Por esta razón, el CLS lo considera incluido en el derecho que el C. n. 87 reconoce a las organizaciones de trabajadores y de empresarios de «organizar... sus actividades» (9). Pero también lo es en el sentido de implicar una *actividad sindical* con independencia de que quienes la desplieguen estén formalmente agrupados en sindicatos. La posibilidad de convenios negociados por grupos no-sindicales en sentido formal aparece recogida en la R. n. 91, que, al definir los convenios colectivos, incluye como partes contratantes no sólo a organizaciones de trabajadores, sino también a «representantes de los trabajadores interesados, debidamente elegidos y autorizados por esos últimos» (10).

3. Esta posibilidad no es, sin embargo absoluta, pues, de otro modo se equipararían indebidamente los sindicatos «informales» a los formales. De ahí que la R. n. 91 la acepte únicamente en caso de *ausencia* de verdaderas organizaciones de trabajadores (11). El CLS tuvo ocasión de interpretar correctamente esta regla cuando consideró que la «negociación directa de la empresa con sus trabajadores, por encima de las organizaciones representativas cuando las mismas existan, puede, en ciertos casos, ir en detrimento del principio por el cual se debe estimular y fomentar la negociación colectiva entre empleadores y organizaciones de trabajadores» (12); principio efectivamente recogido, según se vio, en el C. n. 98 (13).

(5) V., entre otros, casos 291 (Reino Unido-Adén), inf. 81, pfo. 84.

(6) Caso 14 (Checoslovaquia), inf. 8, pfo. 84.

(7) Caso 1 (Perú), inf. 3, pfo. 20.

(8) «Organizaciones de empleadores» y «organizaciones de trabajadores» (C. n., 98-1949, art. 4).

(9) Art. 3,1, cit., el caso 266 (Portugal), inf. 113, pfo. 111.

(10) Art. 2,1.

(11) *Ibid.*, pfo. 12.

(12) Caso 264 (Uruguay), inf. 73, pfo. 69.

(13) Cfr. *supra*, n. 1.

Con todo, el propio CLS, al circunscribir la validez de la regla a «ciertos casos», admite implícitamente que puede presentar excepciones. Lo lógico sería pensar que tales excepciones se refieren a supuestos de algún modo equiparables al de «ausencia» de sindicatos, como es seguramente el de una actitud o conducta *desleal* de estos últimos en relación con la negociación colectiva. Y a algo de esto apunta el CLS cuando, en un caso concreto, no consideró como «intento de negociar directamente con los trabajadores *al margen* de su organización, la «reiteración (a aquéllos) de las propuestas que (la empresa) había hecho ya al sindicato y que éste había rechazado» (14), pues se estimó «que el mismo mantenía en la ignorancia a sus afiliados a dicho respecto» (15).

4. Los convenios colectivos implican un factor regulador por parte de los sindicatos o de los representantes de trabajadores y empresarios. Por eso, cuando ese poder se confía al Estado *de un modo preeminente* para que lo ejerza a través de sus órganos, hay una violación de los derechos sindicales aunque el sistema de convenios continúe formalmente vigente. Como observa el CLS, la existencia de «disposiciones legislativas de carácter general y permanente que facultan a las autoridades a regular no sólo los salarios, sino también otros aspectos de las condiciones de empleo debiendo los convenios colectivos recoger estas normas», va contra el artículo 4 del C. n. 98 (16).

## II

### LIBERTAD DE NEGOCIACIÓN

5. Cualquier convenio colectivo tiene como presupuesto la libertad para negociarlo. Esto indica que las partes deben hallarse *inmunes* a toda coacción estatal en ese sentido, pues «las negociaciones colectivas deberán revestir, a fin de conservar su eficacia, un carácter voluntario, y no implicar un recurso a medidas coercitivas que tendrían por efecto alterar dicho carácter» (17). Porque pudiera suceder, que, dado el principio de estímulo estatal a la negociación colectiva que reconocen los Cs. ns. 87 y 98 (18), cualquiera

(14) Caso 334 (Argentina), inf. 75, pfo. 20.

(15) *Ibid.*, pfo. 12.

(16) Caso 551 (Cuba), inf. 16, pfo. 108.

(17) Caso 161 (Francia-Camerún), inf. 31, pfo. 33.

(18) Arts. 3 y 4, respectivamente.

de las partes encontrarse legitimado al Estado para coaccionar a la otra en orden a la conclusión del convenio. En este punto, la posición del CLS es clara, pues los gobiernos «no están obligados a imponer negociaciones colectivas por medios coactivos» (19).

6. La libertad de negociación incluye *dos posibilidades* para las partes: 1) la de que cualquiera de ellas se niegue a tratar con la otra; 2) la de que ambas no se pongan de acuerdo durante las deliberaciones, independientemente —parece— de que exista o no buena fe. Una y otra se reconocen por la jurisprudencia del CLS, pues: 1) «la negativa por parte de un empleador de negociar con un sindicato en particular... (no es) una violación de la libertad sindical» (20); 2) «la cuestión de si una parte adopta una actitud conciliadora o una actitud intransigente respecto a las demandas de la otra parte, es materia de negociación entre las... partes... (no habiéndose demostrado) que la supuesta falta de cooperación de los empleadores implicase una infracción de los derechos sindicales» (21). Las circunstancias en que estas posibilidades tienen lugar serán de hecho muy variadas. El CLS ha recogido, por ejemplo, varios casos de negativa a negociar fundada en un no-reconocimiento del sindicato negociador por los empresarios (22); así como el de un des-acuerdo en trámite de conciliación para solucionar un conflicto colectivo (23).

7. Por último, parece lícito pensar que la libertad de negociación no puede servir de argumento, especialmente de cara a los empresarios, para eludir las responsabilidades que su ejercicio comporta. Quiere esto decir que la frustración de un convenio dejará libres a las partes, especialmente los trabajadores, para recurrir incluso a la acción directa. Como era de esperar, el CLS aceptó este criterio al no considerar ilícita la legislación de un país que permitía a un sindicato no reconocido por los empresarios para fines de negociación colectiva, tomar, dentro de los límites legales, «las medidas que considere adecuadas para obligar a la otra parte a reconocerlo: en el presente caso..., una huelga» (24).

---

(19) Caso 538 (India), inf. 109, pfo. 100. También en el caso 59 (Reino Unido-Chipre, inf. 11, pfo. 67) se declaró que «ninguna disposición del artículo 3 del convenio... núm. 84 (Territorios no-metropolitanos)... obliga al Gobierno interesado a dar efecto al principio de las negociaciones colectivas mediante medidas de coerción».

(20) Caso 516 (Perú), inf. 102, pfo. 19.

(21) Caso 107 (Birmania), inf. 16, pfo. 54.

(22) Caso 512 (Chipre), inf. 102, pfo. 19.

(23) Caso 107, cit., *ibid.*

(24) Caso 57 (Guayana Británica), inf. 6, pfo. 936.

## III

## MATERIAS NEGOCIABLES

8. Los convenios colectivos versan sobre las llamadas condiciones de trabajo. Así, la R. n. 91 (1951) entiende que el convenio colectivo se refiere «a las condiciones de trabajo y de empleo» (25); y el C. n. 98: que los contratos colectivos tienen por objeto «reglamentar... las condiciones de empleo» (26). La expresión debe interpretarse necesariamente de un modo amplio. Y en este sentido será comprensiva no sólo de las condiciones en que tiene lugar la prestación de trabajo, sino también de cualesquiera otras que afecten al trabajador *en cuanto tal*, pues como observa el CLS, la negociación colectiva pretende «mejorar las condiciones de *vida* y de trabajo» de los trabajadores (27).

9. Este criterio de amplitud se puso especialmente de relieve en dos cuestiones relativas a materias tan límites como el acceso al empleo y el despido. En la primera de ellas se pretendía impugnar un determinado proyecto legal que condicionaba la obtención de empleo por parte de cualquier trabajador a una previa inscripción administrativa, cuya admisión por la autoridad competente era del todo discrecional (28). Evidentemente, con esta norma, la materia en cuestión quedaba fuera de la disponibilidad de los sindicatos, eventualmente interesados en la colocación de sus miembros. De ahí la declaración del CLS de que «cuando la legislación establece ciertas limitaciones al empleo... (se puede impedir) la negociación de contratos colectivos para mejorar... las condiciones que reglamentan el acceso a empleos determinados, infringiendo por consiguiente los derechos de los trabajadores interesados en lo que afecta a la negociación colectiva» (29).

En la segunda, se pretendía declarar negociable por los sindicatos la materia relativa al «nombramiento o despido» como trabajadores de sus miembros.

---

(25) Art. 2,1.

(26) Art. 4.

(27) Casos 300-311-321 (República Sudafricana), pfo. 152.

(28) Discrecional en el sentido de inspirarse en motivaciones políticas, como tales incontrolables —al menos, en principio— judicialmente (V. caso 291, Reino Unido-Adén, inf. 76, pfo. 184).

(29) *Ibid.*, pfo. 194; v. también caso 145. inf. 24, pfo. 199.

bros; materia abandonada según «práctica corriente» —y dentro, naturalmente, de los límites legales— a la discreción del empresario (30). El CLS, sin pronunciarse entonces sobre el asunto, hizo propia una observación contenida en un informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, en la cual se manifestaban ciertas reservas sobre si la imposibilidad de los sindicatos de «negociar sobre el nombramiento o despido de un individuo» no entrañaría «una limitación... (ya que) el verdadero objeto de las organizaciones gremiales es poder defender los intereses de sus miembros» (31).

Por lo demás, esta segunda cuestión presenta el interés de haber sido enjuiciada también *a la luz del derecho de sindicación*. Con ello viene a decirse que el objeto de éste sirve para interpretar el de la negociación colectiva; y, en consecuencia, que la mejora de las condiciones de trabajo guarda una estrecha relación con el fomento y mejora de los intereses de los trabajadores: una interpretación, ésta, la más amplia posible del objeto de la negociación colectiva.

10. En fin, con este planteamiento, difícilmente puede admitirse una reducción apriorística y discrecional por parte del Estado de las materias objeto de negociación. Y así, una ley facultando a la «autoridad laboral» para señalar los aspectos sobre los que deben versar los convenios colectivos, fue declarada por el CLS contraria al artículo 4 del C. n. 98 (32).

#### IV

##### CONTROLES ESTATALES. POLÍTICA DE RENTAS

11. La jurisprudencia del CLS no es contraria a la idea de un control estatal de la validez de los convenios colectivos. Ahora bien, por referirse a este tema de la validez, el control debe ser reglado, esto es, fundado en normas. Estas pueden ser procedimentales o sustantivas. Las primeras serían las relativas a la elaboración del convenio, de modo que su infracción justificase la anulación del mismo por la autoridad competente. Como ha declarado el CLS, «si los motivos del rechazo (del convenio por parte de la autoridad) se fundaran... en defecto de forma, esta disposición no sería contra-

(30) Caso 179 (Japón), inf. 54, pfo. 183.

(31) *Ibid.*, pfo. 182.

(32) Caso 541 (Argentina), inf. 116, pfo. 72.

ría al principio de negociaciones voluntarias anunciado» en el C. n. 98 (33). En cuanto a las segundas, se refieren obviamente a las condiciones de trabajo establecidas como inderogables por la legislación. El control de la autoridad sería entonces de legalidad; y su admisión parece en principio clara, pues, aunque falta un pronunciamiento expreso sobre el tema, el CLS ha aceptado como algo normal que los convenios colectivos se negocien «de acuerdo con la legislación» (34).

12. La idea de un control reglado excluye la de un control discrecional. Este último ha estado presente en todos aquellos sistemas que subordinan la puesta en vigor de un convenio a las exigencias o conveniencias de la política nacional, fundamentalmente económica, tal y como se interpretan por el Estado en un determinado momento. Los casos sobre el particular, aunque abundantes, son muy similares. Baste, por ello, la cita de algunos en donde el CLS estimó vulnerante del principio de negociación voluntaria, la norma que consentía la no aprobación de los convenios colectivos, en base al juicio de ser «contrarios a la política general del Gobierno» (35); o al «derecho del Estado a coordinar la vida económica de la nación y ejercer un control general a este respecto» (36). Tal afirmación de lo convenido por las partes frente a las expuestas razones de interés general, llega incluso a explicarse desde la perspectiva de una cierta licitud de discrepancia de las primeras en relación con las segundas, pues no se justifica la intervención estatal que «tiene esencialmente por fin asegurar que las partes en las negociaciones subordinan sus intereses a la política económica nacional del Gobierno, independientemente del hecho de que estén o no de acuerdo con dicha política económica» (37).

13. Con todo, el propio CLS se percata de la insuficiencia de un planteamiento estrictamente jurídico del problema, y, en consecuencia, de la necesidad de arbitrar mecanismos que, anticipándose, lo eviten en la medida de lo posible, pues «la oposición al principio de la aprobación previa de los convenios... por el Gobierno no significa que no puedan ponerse en práctica medios tendentes a que las partes... tengan en cuenta voluntariamente en sus negociaciones las cuestiones relativas a la política económica y social del Gobierno y a la salvaguardia del interés general» (38). La solución ofrecida se

(33) Caso 341 (Grecia), inf. 85, pfo. 186.

(34) V. casos 294, 383 y 397 (España), inf. 95, pfo. 171.

(35) Caso 341 (Grecia), inf. 85, pfos. 181 y sigs.

(36) Caso 266 (Portugal), inf. 65, pfo. 70.

(37) Caso 654 (Portugal), inf. 129, pfos. 158 y sigs.

(38) Caso 341 (Grecia), inf. 85, pfo. 177.

ciñe a una reconsideración de lo convenido por las partes a la vista del informe no-vinculante de un tercero, pues «cuando la autoridad pública considerase que los términos del convenio... son claramente contrarios a los objetivos de la política económica... deseables en el interés general, el caso podría ser sometido al juicio y recomendación de un organismo consultivo... teniendo siempre en cuenta... que las partes deberán permanecer libres de adoptar su decisión final» (39).

14. Esta solución presupone indudablemente una situación de normalidad económica en el país. Porque pudiera suceder que ésta se rompiera, haciendo necesaria la adopción de medidas estabilizadoras, entre ellas, la limitación temporal de la «libre fijación de salarios por medio de la negociación colectiva» (40). La licitud de esta medida ha sido expresamente reconocida por el CLS, siempre y cuando no se abuse de la misma, pues, de otro modo, la limitación temporal de un derecho, lícita cuando lo pide el bien común, se convertiría en una situación permanente de injusticia que atentaría de por sí contra ese mismo bien común. Precisamente para evitar esto, el CLS exige que la adopción de la medida tenga lugar dentro de una serie de condiciones, a saber: 1) señalamiento de su carácter de excepción; 2) limitación a lo estrictamente necesario —lo que parece aludir a la posibilidad de porcentajes autorizados de incrementos salariales—; 3) vigencia durante un período que no exceda de lo razonable, y 4) acompañamiento de garantías adecuadas para proteger el nivel de la vida de los trabajadores (41).

15. Hay, por último, un claro propósito de control discrecional cuando la legislación subordina la puesta en vigor de un convenio colectivo concluido con una empresa u organismo público a la existencia de fondos disponibles en el presupuesto según criterio del órgano competente (asamblea) que expresamente se pronuncia al efecto. Sobre este punto, el CLS ha declarado que «la reservación de facultades presupuestarias (a un organismo público local)... no debería tener por resultado impedir el cumplimiento... del contrato colectivo celebrado directamente o en nombre» del mismo (42).

---

(39) *Ibid.*

(40) Caso 541 (Argentina), inf. 106, pfo. 16.

(41) Caso 503 (Argentina), inf. 110, pfo. 45, b.

(42) Caso 179 (Japón), inf. 58, pfo. 412.

## V

## PREFERENCIAS ENTRE SINDICATOS

16. El deber que, según el CLS, tienen los empresarios de «reconocer a las organizaciones representativas de los trabajadores de una industria determinada a los fines de la negociación colectiva» (43), se hace problemático cuando, en una misma profesión o industria, concurren sindicatos de signo diverso. Este problema se resolvió en algunos países legitimando a uno de ellos —el más representativo— para los expresados fines. Y tal ha sido el criterio seguido por el CLS al reconocer entre las facultades del sindicato más representativo la de gozar de cierta «prioridad» en las negociaciones colectivas (44). Dicha prioridad puede hacerse efectiva mediante la expedición al sindicato en cuestión de un certificado que le acredite como agente exclusivo de negociación (45). Ahora bien, este acreditamiento debe, en primer lugar, responder a la realidad, y, en segundo, llevarse a efecto con las garantías de un procedimiento imparcial. De ahí las exigencias del CLS de que el sindicato de que se trate sea elegido por la «mayoría de los trabajadores de la unidad interesada», y de que el certificado sea expedido por un «organismo independiente» (46). Por otra parte, la situación de preferencia no podrá nunca considerarse definitiva por la elemental razón de que la distribución numérica de trabajadores entre los diversos sindicatos varía con el paso del tiempo. En este sentido, el CLS ha arbitrado dos recursos —por lo demás, difícilmente distinguibles entre sí— dirigidos precisamente a provocar nuevas elecciones dentro de determinados períodos. Así: 1) el sindicato «que no obtenga un número de votos suficiente... (tiene) derecho a solicitar una nueva elección después de un período dado» (47); y 2) el sindicato que no «haya obtenido el certificado... (tiene) el derecho de solicitar nuevas elecciones, una vez transcurrido, después de la elección anterior, un período determinado, a ménudo de doce meses» (48).

17. El concepto de categoría —profesional o industrial— es esencial para entender correctamente el de sindicato más representativo. Esta afirmación no

(43) V., por ejemplo, caso 690 (Reino Unido-Honduras Británicas), inf. 135, pfo. 29.

(44) Caso 352 (Guatemala), inf. 78, pfo. 165.

(45) V. caso 303 (Ghana), inf. 83, pfo. 205.

(46) *Ibid.*

(47) *Ibid.*

(48) *Ibid.*

vendría a cuento si no fuera por la circunstancia de existir países que, urgidos por razones de orden público, reconocen las preferencias típicas del sindicato más representativo a centrales sindicales, comprensivas como es obvio de sindicatos referentes a muy diversas categorías. Con tal política, se corre el riesgo de privar del derecho de negociación colectiva a sindicatos afiliados a una central distinta o no afiliados a ninguna, por más que en sí mismos resulten más representativos que otros de la misma categoría, si es que existen. Justamente a una variante de este último supuesto se refiere el CLS, cuando entiende que la concesión del «derecho a entablar negociaciones colectivas... a las dos centrales obreras nacionales más representativas... no debiera ser óbice para que el sindicato que representa a la mayoría de los trabajadores de determinada categoría defienda los intereses de sus afiliados», debiendo, por tanto, dársele «la posibilidad de estar asociado al proceso de negociación colectiva» (49). Evidentemente, esta asociación al proceso puede ser instrumentada de muchas formas, pero ninguna de ellas deberá excluir el derecho puro y simple de estipular convenios con validez para la categoría interesada. En este sentido, el CLS ha declarado que «la concesión del derecho de negociar colectivamente a organizaciones no afiliadas a la central sindical (nacional no implica)... una violación de los derechos sindicales» (50); regla justa, por cuanto al reconocimiento de un derecho a alguien (organización sindical más representativa) no puede lesionar los derechos de otro (sindicato independiente).

## VI

### FUNCIONARIOS PÚBLICOS

18. El que el artículo 6 del C. n. 98 entienda que éste «no trata de la situación de los funcionarios públicos al servicio del Estado», ha impedido al CLS reconocer a estos últimos un derecho a la negociación colectiva. Con todo, una interpretación del precepto en armonía con la propia jurisprudencia del CLS permitiría tachar de legalista el criterio seguido. Porque si, como se vio en su lugar, la negociación colectiva es un derecho sindical (51) —comprendido en el que tienen los sindicatos a «organizar... sus actividades» (artículo 3, 1, C. n. 87)—, y si, en los términos del mismo Convenio, los fun-

(49) Caso 590 (Luxemburgo), inf. 119, pfo. 63.

(50) Caso 105 (Grecia), inf. 14, pfo. 145, d.

(51) *Supra*, n. 2.

cionarios públicos tienen derecho a constituir sindicatos (52), por fuerza debe concluirse que los sindicatos de funcionarios negociarán convenios colectivos. Quizá la ausencia en las legislaciones nacionales de un criterio mínimamente generalizado en el sentido de la interpretación propuesta, haya llevado al CLS a mantener una interpretación distinta. De cualquier modo, el propio comité no ha dejado de constatar también que a ciertas especies de funcionarios públicos «se les reconoce generalmente el derecho de presentar reivindicaciones» (53): una aproximación clara a la idea de negociación colectiva. En fin, ésta se corresponde con la declaración efectuada a propósito de ciertos empleados públicos asimilables a los funcionarios, según la cual, dada su exclusión colectiva como medio de establecer condiciones de trabajo, sería deseable asociar a los sindicatos afectados a la preparación de reglamentaciones que, con ese objeto, se elaborasen de acuerdo con la legislación (54).

GONZALO DIÉGUEZ

---

(52) Así, en la interpretación del caso 359 (Trinidad y Tobago), inf. 118, pfo. 153, «los funcionarios podrán constituir libremente las organizaciones que estimen convenientes y afiliarse a las mismas».

(53) Caso 534 (Colombia), inf. 104, pfo. 65.

(54) Caso 51 (Sarre), inf. 11, pfos. 48 y sigs.

