

LA LIBERTAD SINDICAL BAJO EL PRISMA DE LA OIT. EL CASO ESPAÑOL¹

FREEDOM OF UNION UNDER THE PRISM OF OIT THE CASE SPANISH

Antonio Ojeda Avilés²
Miguel Gutiérrez Pérez³

RESUMEN: Se traza la evolución de las relaciones entre OIT y España en materia de libertad sindical desde las tensiones del período 1969-1975 derivadas de las violaciones de ésta por el gobierno de la Dictadura, pasando por el espléndido momento de la restauración de la democracia, hasta la más matizada relación actual, cuando España ha recibido alguna admonición por el Comité de Libertad Sindical y los tribunales españoles se muestran más remisos a aplicar sin matices los Convenios suscritos.

PALABRAS CLAVE: Libertad sindical, represión sindical, Convenio 87 OIT, negociación colectiva, huelgas y conflictos.

SUMARIO: 1. Consideraciones generales. 1.1. Acotación de los convenios OIT. 1.2. La denuncia del sindicato vertical. 2. Principales aportaciones de los Convenios OIT en materia de libertad sindical en el ordenamiento español. 2.1 Repercusión de los Convenios OIT tras su ratificación: los Convenio 87 y 98. 2.2 Repercusión de los Convenios OIT en el escenario actual de la libertad sindical en España. 3. Nivel de cumplimiento de los Convenios OIT en materia de Libertad sindical en nuestro País: el papel del Comité de Libertad Sindical. 3.1 La labor del Comité de Libertad Sindical. 3.2 Principales casos sometidos al conocimiento del Comité de Libertad Sindical relativos a España. 4. Conclusiones.

RESUMO: A evolução das relações entre a OIT e a Espanha em termos de liberdade de associação é traçada a partir das tensões do período 1969-1975 derivadas das violações deste pelo governo da Ditadura, passando pelo momento esplêndido da restauração da democracia, para a relação atual mais nuançada, quando a Espanha recebeu alguma admoestação pelo Comitê de Liberdade Sindical e os tribunais espanhóis estão mais relutantes em aplicar sem nuances os acordos assinados.

ABSTRACT: The evolution of the relationship between the ILO and Spain in terms of freedom of association is traced from the tensions of the period 1969-1975 arising from the violations by the Government of the Dictatorship, from the splendid moment of the restoration of democracy to the subtle, when Spain received some claims from the Committee on Freedom of Association and the Spanish courts are more reluctant to apply the agreements signed without nuances

KEYWORDS: Freedom of association; trade union repression; ILO Convention 87; collective bargaining; strikes and conflicts.

Artigo recebido em: 12/04/2019.

Artigo aprovado em: 17/05/2019 e 19/05/2019.

¹ En el centenario de la OIT 1919-2019, el caso español de libertad sindical puede servir como medida de la intervención de la OIT en países donde los convenios OIT 87 y 98 encuentran algún tipo de dificultades de aplicación, como puede ser el caso de Brasil al no haber ratificado aún el número 87, aunque sí el 98, en 1952. Este artículo es la actualización de otro publicado en el número 117 de la Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social española bajo el título “Análisis de la libertad sindical en España bajo el prisma de la OIT: las recomendaciones del Comité de Libertad Sindical a escena”.

² Catedrático de Derecho del Trabajo. Presidente de honor de la Asociación Española de Salud y Seguridad Social

³ Profesor contratado doctor de la Universidad de Extremadura.

RDRST, Brasília, Volume 5, n. 1, 2019, p 37-64, Jan-Abr/2019

1 CONSIDERACIONES GENERALES

1.1 ACOTACIÓN DE LOS CONVENIOS OIT

Ya nadie pone en duda, a día de hoy, de la trascendencia y el valor central de los derechos fundamentales y libertades públicas y los importantes avances llevados a cabo respecto a los mismos, sobre todo a partir de la segunda mitad del siglo XX, pudiendo ser un buen ejemplo de ello el caso español, una vez iniciado el proceso hacia la transición democrática hace ya más de treinta años.

En este contexto de realce y progresión de los derechos fundamentales y libertades públicas, donde la OIT ha desempeñado un destacado papel, queremos poner el acento, concretamente, en el estudio de la libertad sindical, habida cuenta de la trascendencia y el protagonismo que ha venido teniendo la misma en el devenir de las relaciones laborales. Pues un adecuado desarrollo de las mismas no es entendible desde el desconocimiento de aquella libertad. Ello explicaría la importancia que se ha venido dando desde la OIT al reconocimiento y respeto de la libertad sindical. De hecho desde dicha Organización se ha venido afirmando el alcance constitucional de la libertad sindical y del Convenio 87 sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, al que en seguida nos referiremos⁴.

En este escenario de reconocimiento de la libertad sindical desde la OIT, debemos partir de la base de lo que se viene considerando sus dos instrumentos claves o básicos en materia de libertad sindical⁵, tal cual son el aludido Convenio 87 sobre la Libertad Sindical y la protección del derecho de sindicación 1948 (ratificado por España el 20 de abril de 1977) y el Convenio 98 sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva 1949 (ratificado por España el 20 de abril de 1977). Si bien, debe advertirse, por un lado, que el Convenio 87 se centra, fundamentalmente, en los aspectos de la libertad sindical relacionados con los aspectos colectivos y organizativos de las relaciones de los sindicatos con los poderes públicos y trata, sobre todo, de evitar que el Estado impida mediante obstáculos legales o fácticos que los sindicatos se constituyan y funcionen libremente, protegiendo, por tanto, los atentados contra la libertad sindical que tienen su origen en los poderes públicos. Y, por otro

4 Conferencia Internacional del Trabajo 81, Reunión, 1994, Informe III, *Libertad sindical y negociación colectiva*, OIT, Ginebra, 1994.

5 RODRÍGUEZ PIÑERO Y BRAVO FERRER, M.: “La libertad sindical y el Convenio 87 (1948) OIT”, *Relaciones Laborales*, nº 1, 1999, p. 125.

lado, que el Convenio 98 trata específicamente, de los aspectos individuales de la libertad sindical, y trata de impedir, sobre todo, las violaciones de la libertad sindical de origen empresarial. Será, precisamente, este reparto de papeles entre aquellos dos Convenios lo que ha venido a acentuar la relevancia del Convenio 87, que contempla la libertad sindical en su faceta jurídico-política, como libertad frente a los poderes públicos, freno de injerencias estatales y contrapeso a los excesos del poder⁶.

No obstante, a pesar de la relevancia de los anteriores instrumentos normativos, en especial del Convenio 87, lo cierto es que el marco normativo de referencia de la libertad sindical en el ámbito de la OIT ha ido siendo completado con posterioridad a la promulgación de aquellos Convenios, pudiendo citarse a este respecto el Convenio 135 sobre representantes de los trabajadores 1971 (ratificado por España el 21 de diciembre de 1972), Convenio 141 sobre organización de los trabajadores rurales 1975 (ratificado por España el 28 de abril de 1978), el Convenio 151 sobre relaciones de trabajo en la Administración Pública 1978 (ratificado por España el 18 de septiembre de 1984 y el Convenio 154 sobre fomento de la negociación colectiva 1981 (ratificado por España el 11 de septiembre de 1985)⁷. No obstante, la creación de estos otros instrumentos normativos que desarrollan la materia de libertad sindical en el ámbito de la OIT y que vienen a completar, especialmente, el Convenio 87, no ha impedido que el referido Convenio venga a ser la piedra angular sobre la que habrá de girar nuestro estudio, tal y como tendremos la ocasión de comprobar en las próximas páginas.

Las líneas generales sobre las que se va a sustentar nuestra labor vienen a ser sustancialmente tres:

Por un lado, trataremos de analizar qué repercusión tuvo en el ordenamiento de nuestro País la ratificación de los diferentes Convenios OIT que regulan la materia de libertad sindical.

Por otro lado, trataremos de concretar qué incidencia tienen en la actualidad los referidos Convenios en nuestro Ordenamiento Jurídico.

Y, por último, analizaremos el grado de cumplimiento que han venido teniendo los referidos Convenios en nuestro País, para lo cual nos apoyaremos en el control regular que lleva a cabo la OIT sobre la aplicación de los distintos Convenios en los diferentes países, ciñéndonos específicamente al procedimiento de quejas presentadas ante el Comité de

6 RODRÍGUEZ PIÑERO Y BRAVO FERRER, M.: “La libertad sindical y...”, op. cit; p. 127.

7 GIMÉNEZ CHORNET, E.: “Los Convenios de la OIT ratificados por España”, *Revista Internacional de Derecho del Trabajo*, nº 94,1999, pp. 191 y ss.

Libertad Sindical⁸ que lleva a cabo el examen de las mismas, como posteriormente tendremos la ocasión de analizar.

Pero antes analizaremos un episodio histórico en las relaciones entre la OIT y España que, pese a no haber dejado rastro legislativo en nuestro país y de tratarse más bien de una tensa situación de contenido político, contribuiría a acelerar la vuelta de España al seno de las naciones avanzadas. Nos referimos a la presión ejercida desde la OIT a favor de la libertad sindical desde propio momento de la reincorporación española como Estado miembro en 1956 y que culminaría con el Informe del grupo de expertos sobre la situación laboral y sindical en España de 1969⁹. Denominaremos a ese episodio internacional con el afortunado título acuñado por A. Mateos López y E. Martínez Quinteiro¹⁰.

1.2 LA DENUNCIA DEL SINDICATO VERTICAL

El Informe de la OIT sobre la situación en España surge aparentemente de una petición del propio gobierno del general Franco en 1967, como insiste reiteradamente el propio Informe, que se abre con el sugestivo título de “Invitación del Gobierno español”¹¹. La realidad terminó siendo otra, pues si en un principio la invitación efectivamente se produjo debido a las razones que vamos a analizar brevemente a continuación, pronto el gobierno comenzó una estrategia dilatoria bajo el argumento de que se hallaba en preparación una ley sindical y que lo más apropiado debería ser esperar a su promulgación antes de que el grupo

8 Sobre este procedimiento ver por todos ARIAS DOMÍNGUEZ, A.: *La acción normativa de la Organización Internacional de Trabajo*, 2ª edición, Editorial Abecedario, 2009, pp. 90 y ss.

9 OIT, *La situación laboral y sindical en España*, Ginebra 1969. España pertenecía a la OIT desde su fundación, pero había dejado de pertenecer a ella en 1941. Terminada la Segunda Guerra Mundial, y gracias al acuerdo bilateral con Estados Unidos, la diplomacia española comenzó una lenta labor de retorno a los organismos internacionales, que cuajó con la entrada en la ONU primero y después en la OIT. También consiguió la admisión en la Organización Europea de Cooperación Económica (OECE) y en el Banco Mundial, “que habían de desempeñar un papel esencial en el giro emprendido con el Plan de Estabilización y Liberalización Económica de 1959”, en opinión de MATEOS LÓPEZ A., “El retorno de España a la Organización Internacional del Trabajo: la persistencia del ostracismo, 1956-1960”, *Historia Contemporánea* 16 [1997], pág. 202). No obstante, los anhelos de la Dictadura por incorporar al país como Estado miembro a la OTAN y a la Comunidad Económica Europea no obtuvieron resultado.

10 MATEOS LÓPEZ A., y MARTÍNEZ QUINTEIRO, E., *La denuncia del sindicato vertical*, Madrid, CES 1997, dos volúmenes.

11 OIT, *La situación laboral y sindical*, pág. 3. El Gobierno dirigió una carta en mayo de 1967 al Director General de la OIT para realizar un estudio imparcial, y el Comité de Libertad Sindical en su informe nº 100 del propio mes de mayo consideró que “podría constituir una contribución útil para la realización en ese país de los objetivos de la OIT”, por lo que el Consejo de Administración nombró a tres renombradas personalidades para integrar el Grupo de Estudio, un indicio de la extrema importancia que se otorgaba al examen a España: Paul Ruegger, miembro de la Corte Permanente de Arbitraje y de la CEACR, como presidente; Júlio Barboza-Carneiro, ex-Presidente del Consejo de Administración de la OIT, vocal, y Pier Pasquale Spinelli, ex-Director General de la Oficina de Naciones Unidas en Ginebra, vocal. Wilfred Jenks, entonces Director General Adjunto de la OIT, participó en todas las reuniones del Grupo de Estudio y le acompañó en su viaje a España.

de estudio visitara el país y entregara sus conclusiones¹². La Ley Orgánica del Estado de 1967 acababa de modificar el Fuero del Trabajo en la línea de suprimir toda referencia a la Organización Nacional-Sindicalista, a los sindicatos verticales y al requisito de pertenecer a Falange Española para asumir cargos directivos de un sindicato. Y tanto el general Franco como el propio texto de la reforma habían anunciado una nueva ley sindical.

El afán por salir del aislacionismo internacional había jugado malas pasadas a la Dictadura en el caso de la OIT: el mismo año de su reingreso la Confederación Sindical de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL) y la UGT habían presentado cuatro quejas ante el Comité de Libertad Sindical¹³, e incluso se habían impugnado los nombramientos de los representantes españoles en la Conferencia. A partir de ese momento las quejas se repetirían, si bien la tensa situación en aquellos años entre Estados Unidos y la Unión Soviética –la guerra fría-, con acusaciones mutuas en la Conferencia Internacional del Trabajo, permitirían frenarlas a diferencia, por ejemplo, de las condenas a la Dictadura portuguesa¹⁴. Las cosas marchaban de modo muy distinto dentro del país, donde los años cincuenta veían la creación de las primeras comisiones obreras como embrión de un poderoso sindicato¹⁵ y las huelgas y conflictos se generalizarían en torno a la negociación libre de salarios, antes y después de la Ley de Convenios Colectivos de 1958.

En 1968 la 52ª Conferencia Internacional del Trabajo debía resolver tres proyectos de resolución condenatorios de la libertad sindical en España, pero durante la discusión del asunto el miembro gubernamental español recordó que el propio gobierno había solicitado la creación de un grupo de estudio para estudiar la situación, por lo que se acordó aplazar el debate al año siguiente y nombrar a dicho grupo de estudio. En su afán por suavizar las

12 OIT, *La situación laboral*, pág. 4. Sobre la “estrategia de la demora” nos habla MARTINEZ QUINTEIRO E., *La denuncia del sindicato vertical*, vol. II/2, págs.. 89 ss.

13 MATEOS LÓPEZ A., “El retorno de España”, cit., pág. 204.

14 De “persistente condena” habla MATEOS LÓPEZ, “El retorno de España”, pág. 202. Los casos analizados por el Comité de Libertad Sindical hasta 1969 fueron los números 143, 294, 383, 397, 400, 461, 497, 507, y 520. Véase al respecto al Boletín Oficial de la OIT, donde vienen publicados. La condena del Comité de Libertad Sindical a la situación sindical española se encuentra en el Informe 27, Boletín Oficial OIT XLI (1958), párrafo 187, b) y c): “Llamar la atención al Gobierno español sobre la contradicción fundamental que existe entre la legislación vigente en España y los principios de libertad sindical que consagra la Constitución de la OIT en su preámbulo (...); urgir al Gobierno para que enmiende su legislación a fin de hacerla compatible con estos principios”, etc.

15 VVAA (RUIZ, D., dir.), *Historia de Comisiones Obreras (1958-1988)*, Siglo Veintiuno Editores, Madrid 1994, en especial los capítulos debidos a GARCÍA PIÑEIRO y ERICE SEBARES, “La reconstrucción de la nueva vanguardia obrera y las comisiones de Asturias (1958-1977)”, con referencia a los mineros asturianos, págs. 141 ss., y a IBARRA GÜELL y GARCÍA MARROQUÍN, “De la primavera de 1956 a Lejona 1978”, págs. 111 ss.; En general CALAMAI, *La lotta di classe sotto il franchismo. Le commissioni operaie*, Bari 1971; FRANZ, *Klassenkämpfe in Spanien heute*, Frankfurt/Main 1975, pág. 32; OJEDA AVILÉS A., *Derecho Sindical*, Tecnos, Madrid 2003, pág. 27.

tensiones, se consideró que no tendría el carácter de una comisión de encuesta ni de la Comisión de investigación y conciliación en materia de libertad sindical, sino que su mandato se reduciría estrictamente a la elaboración de un *estudio*¹⁶.

Durante el año que duró la elaboración del *estudio*, con una larga visita a España en marzo de 1969, las autoridades de la Dictadura asumieron una doble actitud, de facilitar las entrevistas y la documentación solicitadas, por un lado, y de contrarrestar intensamente las opiniones que se iban conociendo del informe, con presiones a todos los niveles de la OIT y con una fuerte propaganda dentro del país para desacreditar las labores del grupo, por otro¹⁷. El resultado final es un amplio y detallado análisis del Derecho del Trabajo español a la altura de 1969, donde se indica de la mejor forma posible que la situación española no se ajusta a lo establecido en los Convenios de la organización¹⁸.

A nuestros efectos, lo importante de todo aquel episodio radicó en el hecho de que “la campaña realizada por la diplomacia española para evitar que el Consejo de Administración de la OIT hiciera suyas las conclusiones del Grupo de Estudio, para deslegitimar su informe, rindió sus frutos”: el Consejo, “previamente preparado por una intensa campaña diplomática”, se limitó a tomar nota del Informe Ruegger¹⁹.

A pesar de todo, la labor del Grupo de Estudio no fue en vano. Tres respuestas inmediatas surgieron desde distintos ángulos, y en ellas nos centraremos para concluir este epígrafe.

a) El 116 Informe del Comité de Libertad Sindical, 1970. Dedicado a los casos 520 y 540 sobre España, indicaba expresamente que coincidía en sus admoniciones al gobierno español con las reflexiones del Grupo de Estudio y en concreto recogía el párrafo sobre el encarcelamiento y tortura de sindicalistas arriba transcrito en nota. A ello añadía una recomendaciones al Consejo de Administración que implicaban un tirón de orejas (Martínez

16 OIT, La situación laboral y sindical, pág. 8.

17 Sobre la “estrategia defensivo-preventiva del gobierno español”, cfr. MARTÍNEZ QUINTEIRO E., *La denuncia del sindicato vertical*, págs. 170 ss.

18 Los párrafos más duros son los referentes a la tortura de sindicalistas (“Constituye una creencia difundida y sincera de todos los sectores del movimiento sindical internacional que determinadas personas detenidas por motivos que en otros países serían consideradas como legítimas actividades sindicales pero que son ilegales conforme a la legislación española reciben malos tratos en las cárceles españolas y que se han registrado casos de tortura”: La situación laboral y sindical, pág. 282), y a las destituciones de representantes de trabajadores (“Los trabajadores que han sido elegidos para ocupar cargos sindicales pueden ser destituidos a través de un procedimiento [...] de 1948, según el cual es la línea política la que decide la desposesión. En diversos sectores se ha afirmado reiteradamente al Grupo de Estudio que, después de las últimas elecciones, son muchos los cargos sindicales electivos que han sido desposeídos de su puesto”: *ibidem*, pág. 297).

19 MARTÍNEZ QUINTEIRO E., *La denuncia del sindicato vertical*, págs. 174-177. El grupo de empleadores y el de los gobiernos decidieron esta respuesta, en contra del grupo de trabajadores.

Quinteiro) a la Dictadura y que el Consejo asumió en su totalidad. El gobierno del general Franco protestó por ello ante el Director General²⁰.

b) La Ley Sindical 2/1971 pareció ser, con todo, la respuesta oficial a las sugerencias de la OIT, dada su proximidad a lo acaecido en Ginebra y a que efectivamente el gobierno español seguía buscando la homologación internacional, pero la Ley demostraría que la intensa actividad diplomática desplegada perseguía en realidad el principio conservador de cambiar las formas para que todo siguiera como estaba²¹. No solamente no aparecía rastro en la Ley, ni siquiera en su exposición de motivos, de las sugerencias de la OIT²², sino que las modificaciones de apertura democrática eran mínimas. En efecto, la sindicación de trabajadores y empresarios continuaba siendo forzosa (art. 6), así como la cotización a la Organización Sindical verticalista, que también ostentaba la representación exclusiva de los intereses profesionales (art. 1) y se regía en sus estructuras por el principio de unicidad, solo una organización en cada ámbito (art. 14). No obstante, la Ley 2/1971 estableció la elección democrática de casi todos los cargos dirigentes (la junta directiva de las diversas estructuras orgánicas elegía a su presidente, arts. 16, 18, 20 y 23), excepto los más altos, que continuaban siendo controlados por el Gobierno (art. 29)²³ a través del Ministro de Relaciones Sindicales, quien podía rechazar nombramientos y suspender acuerdos sindicales (arts. 34 y 46).

El resquicio de la elección democrática de los cargos intermedios se cortocircuitaba, desde luego, mediante el control externo de la policía y del ominoso Tribunal de Orden

20 “Escocía la edición especial del Informe, realizada por la propia OIT, que había contribuido a su general conocimiento. Indignaba la reciente actitud del Comité de Libertad Sindical y se temía que el Grupo de los Trabajadores se vería estimulado por estas actitudes a hacer a la Organización Sindical Española un ataque cerrado”: MARTÍNEZ QUINTEIRO E., op.cit., págs. 188-189. En algunas Universidades españolas el Informe del Grupo de Estudio se recomendó a los alumnos como libro de texto.

21 Sobre la Ley Sindical 2/1971, GARCÍA ABELLÁN J., *Derecho sindical español. Estudio sistemático de la ley Sindical de 1971*, Servicio de Información y Publicaciones Sindicales, Madrid 1972; IGLESIAS SELGAS C., *Comentarios a la ley Sindical*, Cabal Editorial, Madrid 1971.

22 Exposición de Motivos de la Ley 2/1971, párrafo 10: “Cuatro fueron, por consiguiente, los factores o elementos informadores del proyecto de Ley: los dimanantes de la experiencia adquirida a través del proceso evolutivo del movimiento sindical español; los impuestos por la exigencia de adecuar su marco legal al orden institucional definido en las Leyes Fundamentales; los derivados de las conclusiones aprobadas por el IV Pleno del Congreso Sindical, y los resultantes de los criterios del Consejo de Ministros en su condición de órgano que determina la política nacional”.

23 A partir del cargo de Presidente de cada sindicato nacional, art. 29: la junta general proponía el candidato al Ministro de Relaciones Sindicales por mayoría de $\frac{3}{4}$. El candidato no podía haber sido declarado anteriormente incompatible por actuación contraria a los Principios fundamentales del Movimiento, o inhabilitado para el ejercicio de sus derechos civiles o políticos o de cargos públicos, o condenado por delito que hiciera desmerecer en el concepto público, art. 29.4.

Público²⁴, a pesar de lo cual permitió al sindicalismo libre, y en especial a Comisiones Obreras, entrar torrencialmente e infiltrar por completo las estructuras de la OSE²⁵.

c) Ni la condena por el Comité de Libertad Sindical de la OIT ni la Ley Sindical 2/1971 pueden considerarse que hayan provocado o que hayan sido debidas a la influencia de la OIT en la legislación española. Es probable, en cambio, que la instauración del denominado recurso contencioso sindical por Decreto 2077/1971 supusiera, muy lejanamente, a una acción defensiva de la Dictadura ante los constantes ataques del Grupo de los Trabajadores en la OIT. Se trataba de un recurso del cual entendía la sala de lo social (sala 6ª en aquel entonces) del Tribunal Supremo respecto a los actos y disposiciones del Ministro de Relaciones Sindicales, del Comité Ejecutivo Sindical y del Congreso Sindical, así como contra las decisiones del Tribunal Central de Amparo”. Se trataba en consecuencia de una fase judicial mínima con la que culminaba la pirámide de recursos internos sindicales de reposición y alzada que podían eternizar el acceso a la justicia de los representantes desposeídos de sus cargos o de los órganos colegiados que veían sus decisiones anuladas por instancias superiores²⁶. La instauración del nuevo orden judicial –decía Casas Baamonde- viene, pues, a remediar en parte la referida situación de inexistencia de fiscalización jurisdiccional de la actuación sindical, concibiéndose, por tanto, como la culminación del sistema de garantías que la vigente ley Sindical ofrece a los particulares y entidades sometidos al ordenamiento jurídico-sindical”²⁷.

24 Todavía en 1974 el 144º Informe del Comité de Libertad Sindical dejó abiertos varios casos por falta de suficiente información, entre los cuales se hallaba, junto a la muerte del sindicalista Pedro Patiño (caso 679), los detenidos en las manifestaciones de Cataluña (caso 736) y los sindicalistas de Solidaridad de Trabajadores Vascos (caso 760), el de los seis sindicalistas de UGT procesados por el Tribunal de Orden Público con motivo de las huelgas de Michelín (caso 697).

25 Ya las elecciones a los cargos básicos del sindicalismo vertical de 1966 habían permitido al sindicalismo libre copar la representación de las bases obreras: FRANZ, *Klassenkampfe*, cit., pág. 35, siguiendo a CALAMAI, considera que alrededor de 3/4 de los representantes elegidos provenían de las listas de CCOO, por lo que solo fueron confirmados en sus puestos el 22,5% de los alrededor de 200.000 representantes elegidos. Más tarde, UGT y CNT celebran reuniones en el exilio y deciden dirigir sus organizaciones clandestinas desde el interior de España, comenzando en 1971. Al año siguiente tiene lugar el "proceso 1001", contra los líderes de CCOO, convirtiéndose en un proceso al sindicalismo libre del que la Dictadura sale malparada en la prensa internacional: OJEDA AVILÉS, *Derecho Sindical*, pág. 26. En 1973 comienza la crisis económica internacional, y el régimen no podrá ya contener las reivindicaciones sindicales.

26 En cierto modo presentaba similitudes con la jurisdicción militar (los tribunales militares, sometidos en la actual Ley Orgánica de Jurisdicción Militar 4/1987 a la Sala de lo Militar del Tribunal Supremo y al Consejo General del Poder Judicial), y quizá por ello algunos autores se manifestaban insistentemente en defensa de la unidad de jurisdicción. Adviértase que el Tribunal Central de Amparo, creado por un Decreto de 1944, era un órgano arbitral interno sin naturaleza jurisdiccional, como entendían unánimemente los especialistas del momento (García Abellán, Fernández Hernando, Alonso Olea, Iglesias Selgas), y de igual naturaleza participaban los Tribunales Provinciales de Amparo.

27 “El recurso contencioso-sindical”, cit., págs. 152-153.

Nuestro hilo conductor no nos permite alejarnos demasiado de las reflexiones sobre la influencia internacional en las normas laborales españolas, y a tal asunto hemos de volver una vez constatada la escasa entidad de tan pomposo recurso. Los especialistas de la época pusieron de relieve la premura en la aparición del Decreto y la similitud del procedimiento judicial establecido en sus artículos respecto al existente para el procedimiento contencioso-administrativo²⁸, partiendo de un debate que entonces parecía irresoluble, el de la naturaleza administrativa o no de la Organización Sindical Española²⁹, y que provisionalmente se había resuelto con la total *inmunidad* de los actos sindicales, al considerar el Tribunal Supremo el no carácter de Administración de los sindicatos verticales y por ende la no susceptibilidad de control de sus actos por los tribunales contencioso-administrativos³⁰.

Aquella aparición sorpresiva del recurso contencioso-sindical vino de la mano, a lo que parece, de una decisión del Gobierno, a la vista de que en 1968 se había celebrado un importante Congreso Sindical en Tarragona para elaborar los criterios que debían guiar a la futura Ley Sindical, y en él se había resuelto la total “autonomía” del sindicalismo vertical respecto de los controles judiciales, permitiendo únicamente la *jurisdicción* de los Tribunales Provinciales de Amparo³¹: como indica Casas Baamonde, el recurso contencioso-sindical aparece en el proyecto de Ley Sindical presentado por el Gobierno en 1969³². En su

28 La exposición de motivos del Decreto reiteraba lo previsto por la Ley Sindical 2/1071 al señalar que “la disposición transitoria tercera [de la Ley] prevé que hasta tanto las disposiciones orgánicas y procesales regulen de forma específica la vía contencioso-sindical, los recursos de esta naturaleza serán sometidos al conocimiento de la Sala Sexta del Tribunal Supremo, utilizando, en lo que sea aplicable, el procedimiento regulado por la Ley de 27 de diciembre de 1956”. De imprevista creación la calificaba FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ T.R., *Derecho administrativo, sindicatos y autoadministración*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1972, págs. 198-199. De inopinado nacimiento que había producido sorpresa y escepticismo hablaba por su parte J. SANTAMARÍA PASTOR J., “Un año de jurisprudencia contencioso-sindical”, en *Revista de Administración Pública* 71 (1974), pág. 155. De “improvisada jurisdicción” la califica, en fin, CASAS BAAMONDE M.E., “El recurso contencioso-sindical”, *Revista de Política Social* 101 (1974), pág. 137.

29 Así, PÉREZ BOTIJA E. había calificado a los sindicatos verticales como corporaciones de derecho público (en “*Aportaciones del Derecho administrativo al Derecho del trabajo*”, Libro homenaje a Jordana de Pozas, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1961, págs. 29 ss.), mientras que FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ T.R. los consideraba como corporaciones profesionales que no podían ser asimiladas a administraciones públicas (“*Derecho administrativo, Sindicatos y autoadministración*”, cit., págs. 137 ss.), y BOQUERA OLIVER les asignaba poder público administrativo (“El aspecto jurídico-administrativo de la Organización Sindical Española”, en *Revista de Administración Pública* 52 [1967], pág. 53), en igual sentido que PARADA VÁZQUEZ (“Informe sobre la Administración y la Jurisdicción contencioso-administrativa en el anteproyecto de Bases para una ley Orgánica de la Justicia”, *Revista de Administración Pública* 58, págs. 468-469).

30 Cfr. al respecto CASAS BAAMONDE, “El recurso contencioso-sindical”, cit., pág. 149. No obstante lo cual, el Decreto 2077/1971 alude en su Disposición Transitoria 1ª a que “Los recursos contencioso-sindicales interpuestos con anterioridad a la entrada en vigor de este Decreto, cualquiera que sea su estado procesal, continuarán sustanciándose en todos sus trámites y recursos por las normas contenidas en la Ley reguladora de la Jurisdicción contencioso-administrativa, completada mediante la presente disposición”.

31 En tal sentido, IGLESIAS SELGAS C., *Comentarios a la ley Sindical*, Ed. Cabal, Madrid, 1971, págs. 87 y ss.

32 “El recurso contencioso-sindical”, cit., pág. 138, en nota.

aislamiento no tan espléndido, el país permanecía de espaldas a la realidad internacional, pero el Gobierno era consciente del enorme descrédito provocado en los foros de ese nivel, y sobre todo en la OIT, por el cúmulo de arbitrariedades ejecutadas contra el sindicalismo libre, y trató inútilmente de revestirlas de una apariencia de normalidad.

De cualquier modo, el recurso nació con un talante de provisionalidad y, después de unos pocos años de sustanciarse mediante argumentos procesales³³ comienza el advenimiento de una democracia en donde poco tenía que hacer: ya en 1973 se publica un proyecto de bases para la Ley Orgánica de la Justicia donde no se advierte rastro del mentado recurso, y éste queda en un limbo del que nos da noticia Alonso Olea en 1977, al comentar la nueva libertad inaugurada con el fallecimiento del dictador, cuando alude a cierta problemática “que se encuentra aún pendiente de regulación en nuestro ordenamiento jurídico, salvo que provisional y transitoriamente se apliquen a esta materia las normas del actual recurso ‘contencioso-sindical’ contenidas en el D. 2077/1971, de 13 agosto, lo que no iba a resultar nada sencillo, porque estas normas desarrollan en este respecto la Ley sindical de 1971, virtualmente derogada, contemplando estructuras sindicales ya desaparecidas”³⁴.

Aquel negro período de las relaciones entre la OIT y España no podía terminar de otra manera que como había empezado, tumultuosamente: entre 1973 y 1976 el Comité de Libertad Sindical conoció nada menos que de once quejas referidas a España³⁵. Y, como dicen Gravel, Duplessis y Gernigon, “en tales casos deploró el arresto y la detención por las autoridades franquistas de dirigentes sindicales y de trabajadores por motivo de sus actividades sindicales. Sólo después de la instauración de un régimen democrático fueron liberadas las personas mencionadas en los diferentes casos, en virtud de un Decreto de indulto de noviembre de 1975. Este ejemplo muestra que los casos de progreso registrados como tales por el Comité exigían fundamentalmente un cambio radical del régimen político español”³⁶. En su conjunto, el número de quejas recibidas por el CLS respecto a España en los cincuenta

33 Es significativo al respecto el análisis realizado por CASAS BAAMONDE M.E. de los primeros 19 recursos, de los cuales 11 se referían a elecciones sindicales (op. cit., pág. 171): el Tribunal Supremo aplicaba argumentos procesales en la mayoría de los casos, como por ejemplo la supletoriedad de la LEC y de la LPA, la congruencia procesal, las causas de inadmisibilidad del recurso, la falta de legitimación, los actos no impugnables, las causas de inadmisibilidad, las causas de estimación y de desestimación, la validez del recurso frente a las decisiones del Tribunal Central de Amparo, o el sometimiento al control judicial de los órganos y entidades sindicales. Solo en algunos casos entraba a considerar argumentos sustantivos, referentes por ejemplo a la validez de las elecciones sindicales efectuadas.

34 ALONSO OLEA M., “Consideraciones sobre la reforma del sindicalismo español” disertaciones en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas de los días 26 de octubre y 2 de noviembre de 1976, *Anales de la RACMYP*, 54 (1977), pág. 253.

35 Casos núms. 658, 678, 679, 684, 697, 704, 722, 735, 780, 803 y 812.

36 GRAVEL, DUPLESSIS y GERNIGON, *El Comité de Libertad Sindical: impacto desde su creación*, OIT, Ginebra 2002, 2ª ed., pág. 28.

años que median entre 1951 y 2001 suma la nada despreciable cifra de 86 casos, lo cual coloca a nuestro país en el número 5 de países con mayor número de quejas, un *ranking*, dicho sea de paso, encabezado por países de habla hispana, puesto que por delante de España se encuentran Argentina, Grecia, Colombia y Perú³⁷.

2 PRINCIPALES APORTACIONES DE LOS CONVENIOS OIT EN MATERIA DE LIBERTAD SINDICAL EN EL ORDENAMIENTO ESPAÑOL

2.1 REPERCUSIÓN DE LOS CONVENIOS OIT TRAS SU RATIFICACIÓN: LOS CONVENIOS 87 Y 98

Debemos iniciar nuestro objeto de análisis en el contexto de transición democrática que se inició en nuestro país en 1977, donde en la profunda transformación que se llevó a cabo de nuestro sistema político tuvieron una especial influencia los Convenios 98 y 87, ratificados por España el 20 de abril de 1977, en especial este último, habida cuenta de que éste, como ya dijimos, contempla la libertad sindical en su faceta jurídico-política, como libertad frente a los poderes públicos, como límite frente a los excesos del poder estatal. Puesto que la ratificación de los referidos Convenios, sobre todo del Convenio 87, en los procesos de transición democrática como el nuestro se ha visto como un símbolo de ruptura con el antiguo régimen autoritario³⁸.

Precisamente, como resultado de la transición democrática, los profundos cambios políticos acaecidos en nuestro país trajeron como consecuencia la aprobación de una nueva legislación en materia sindical, donde se puede apreciar una importante influencia en su elaboración de los principios contenidos en los Convenios de la OIT³⁹.

Si analizamos la legislación española en lo que a materia de libertad sindical se refiere, podemos apreciar cómo es clara y evidente la influencia de los referidos Convenios OIT en la nueva configuración de aquella libertad. En este sentido, queremos traer a escena algunas referencias relativas a la influencia que vino a tener la ratificación de dichos Convenios OIT en nuestro país a la hora de establecerse el nuevo escenario en el que debía desenvolverse la

37 GRAVEL, DUPLESSIS y GERNIGON, *El Comité de Libertad Sindical*, pág. 74.

38 RODRÍGUEZ PIÑERO Y BRAVO FERRER, M., “OIT, derechos humanos y libertad sindical”, *Relaciones Laborales*, nº 1, 1999, p. 3.

39 A este respecto puede consultarse, VALTICOS, N., “L'Organisation Internationale du Travail et l'évolution de la législation syndicale en Espagne”, en AA.VV., *Estudios de Derecho Internacional. Homenaje al Profesor Miaja de la Muela*, Tecnos, Tomo II, Madrid, 1979, pp. 793 y ss.

libertad sindical. Para ello debemos tomar como punto de partida la Ley de Libertad Sindical 17/1977, así como el Real Decreto Ley 31/1977 por el que se suprimió la obligatoriedad de la afiliación sindical y se extinguió la anterior organización sindical para hacer efectivo el principio legal de libertad de asociación sindical, de acuerdo con los postulados establecidos en los Convenios OIT 87 y 98⁴⁰.

Seguidamente, debemos resaltar la obvia influencia que tuvo en nuestro texto constitucional el Convenio 87, puesto que como es consabido el artículo 28 CE recoge en esencia las estipulaciones contenidas en aquel Convenio. Prueba de ello es el reconocimiento del derecho a constituir organizaciones sindicales o el derecho a afiliarse a las mismas, plasmado en el artículo 2 del Convenio 87 OIT, o el reconocimiento del derecho de los sindicatos a formar confederaciones y a fundar organizaciones sindicales internacionales o afiliarse a las mismas, plasmado en el artículo 5 del referido Convenio. Sin embargo, no solo la influencia de este Convenio se puede apreciar en el artículo 28 del texto constitucional, sino que en el mismo también se puede apreciar la aportación o influencia que vinieron a tener otros Convenios de la OIT, relacionados con la libertad sindical. Nos estamos refiriendo al concreto caso del reconocimiento de la libertad sindical de los funcionarios públicos, a la cual ya hacía alusión el Convenio 151 OIT sobre relaciones de trabajo en la Administración Pública 1978, si bien cabe recordar que el mismo no fue ratificado por España hasta el 18 de septiembre de 1984.

No obstante, aun cuando podemos encontrar claros signos de las aportaciones que los Convenios de la OIT realizaron a nuestro texto constitucional, lo cierto es que se ha venido echando en falta que el referido precepto constitucional no haya incorporado expresamente algunos de los aspectos individuales de la libertad sindical que, como ya dijimos, quedan incluidos en el Convenio 98⁴¹.

Al margen de la incidencia, en especial, del Convenio 87 OIT en nuestro texto constitucional, en cuanto dicho texto se nutre claramente de los principios reconocidos en el mismo, ayudando al progreso y el desarrollo de aquella libertad en la sociedad española en los albores de la democracia, lo cierto es que la influencia del Convenio 87 se dejará sentir enormemente pocos años después de la promulgación del texto constitucional con la aprobación de una nueva legislación relativa a la libertad sindical, la consabida Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical (LOLS). En este sentido, por ejemplo, se ha

40 En referencia a los Convenios 87 y 98 y la evolución histórica en España de la libertad sindical véase, entre otras, STS de 28 de enero de 1999, RJ 1999/1112.

41 A este respecto, RODRÍGUEZ PIÑERO Y BRAVO FERRER, M., “La libertad sindical y...”, op. cit., p. 129.

buscado soporte a la previsión de audiencia a los delegados sindicales en el caso de sanción a un trabajador afiliado que contempla el artículo 10.3 de la Ley Orgánica de Libertad Sindical en el contenido del Convenio 87⁴².

Asimismo, acerca del soporte de la LOLS en el Convenio 87 podemos resaltar el derecho de los sindicatos a decidir democráticamente su propia suspensión o extinción, consagrado en el artículo 2.1 de la referida Ley⁴³ o el derecho de los afiliados a elegir libremente a sus representantes dentro de cada sindicato, recogido en el mismo precepto⁴⁴.

Igualmente, en la referida norma podemos encontrar también una clara influencia del Convenio 98 en aquella Ley, tal y como se viene a reconocer por la propia jurisprudencia del Tribunal Constitucional. En este sentido, la STC 142/2001, de 18 junio, vino a afirmar que el art. 12 de la LOLS sanciona con nulidad las decisiones unilaterales del empresario que contengan o supongan cualquier tipo de discriminación en el empleo o en las condiciones de trabajo por razón de adhesión o no a un sindicato, a sus acuerdos, o al ejercicio, en general, de actividades sindicales, y que esta previsión legal recoge lo ya dispuesto en el art. 1.2 b) del Convenio 98 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)⁴⁵. Igualmente, la LOLS considera expresamente como lesión de la libertad sindical la injerencia empresarial en el sindicato, manifestada por el hecho de sostener económicamente sindicatos, con el propósito de control (art. 13), en la línea del Convenio 98 OIT.

Por tanto, podemos observar como en la nueva configuración del régimen de la libertad sindical en nuestro país la aportación, especialmente, de los Convenios 87 y 98 resultó ser decisiva, impregnando de sus principios y contenidos la nueva esfera de aquella libertad y contribuyendo enormemente a sentar las bases de la misma, impulsando dichos instrumentos internacionales con sus postulados la ruptura con las ataduras del régimen autoritario anterior.

2.2 REPERCUSIÓN DE LOS CONVENIOS OIT EN EL ESCENARIO ACTUAL DE LA LIBERTAD SINDICAL EN ESPAÑA

42 STS de 12 de julio de 2006, RJ 2006/6309.

43 Art. 4 Convenio 87 OIT, sobre el mismo, SWEPSTON, L., “Desarrollo de las normas sobre derechos humanos y libertad sindical mediante el control de la OIT”, *Revista Internacional del Trabajo*, 117, 1998, pp. 211 y 212.

44 Art. 3 Convenio 87 OIT, sobre el mismo, SWEPSTON, L., “Desarrollo de las normas sobre derechos humanos y libertad sindical...”, *cit.*, p. 205

45 STC de 18 de junio de 2001, RTC 2001/142, FJ4º.

Al margen de la incidencia que han tenido los diversos convenios internacionales relativos a la materia de libertad sindical en nuestro Ordenamiento Jurídico, puesto que en buena medida, tal y como se ha expuesto, el mismo contiene la trasposición de los mínimos derivados de las normas internacionales, especialmente en relación a la materia que nos ocupa. Lo cierto es que para valorar o analizar la incidencia de los instrumentos internacionales referidos a la libertad sindical en la actualidad en nuestro Ordenamiento Jurídico, se hace necesario echar una ojeada al ámbito jurisprudencial en nuestro país, ya que la efectividad de las normas internacionales no viene solo determinada por el contenido de la legislación nacional, sino que el papel de los órganos jurisdiccionales en la aplicación de los tratados internacionales deviene fundamental, en tanto que de dicha práctica jurisprudencial depende en gran medida el cumplimiento por parte de los Estados de los compromisos internacionales previamente adquiridos⁴⁶.

En este sentido, han venido siendo frecuentes los pronunciamientos judiciales que contienen referencias expresas a los Convenios de la OIT en materia de libertad sindical, sobre todo, a los Convenio n° 87 y 98. Así, en relación a una consolidada doctrina constitucional⁴⁷ se ha afirmado que la libertad sindical implica la libertad para el ejercicio de la acción sindical, comprendiendo en ella todos los medios lícitos, entre los que los tratados internacionales ratificados por España, y especialmente los Convenios 87 y 98 de la OIT incluyen la negociación colectiva y la huelga. O se ha buscado soporte a la previsión de audiencia a los delegados sindicales en el caso de sanción a un trabajador afiliado que contempla el artículo 10.3 de la Ley Orgánica de Libertad Sindical de manera general en el contenido del Convenio 87⁴⁸. Igualmente, se ha hecho alusión a la inaplicación del referido Convenio en relación a determinados supuestos del régimen interno de los sindicatos⁴⁹. Se ha citado el Convenio 98 en aquellos casos en los que se alega la existencia de un trato diferenciado entre los distintos sindicatos⁵⁰. También se ha citado dicho Convenio en relación al régimen jurídico de los sindicatos más representativos⁵¹ o para determinar el régimen de

46 A este respecto, GRAVEL, E. y DELPECH, Q., “Normas del trabajo y complementariedad de los ordenamientos nacionales con el derecho internacional”, *Revista Internacional del Trabajo*, 127 (2008), n° 4.

47 STC 39/1986, de 31 de marzo, RTC 1986/39.

48 STS de 12 de julio de 2006, RJ 2006/6309.

49 STS de 9 de febrero de 2010, RJ 2010/3404, o STS de 13 de julio de 2011, RJ 2011/6400.

50 STS de 9 de febrero de 1996, RJ 1996/1007; STS de 10 de junio de 2003, RJ 2005/4881; STS de 15 de julio de 2005, RJ 2005/9236; STS de 21 de abril de 2010, RJ 2010/4675.

51 STS de 9 de diciembre de 2005, RJ 2006/1280, STS de 4 de julio de 2006, RJ 2006/8763 o STS de 21 de julio de 2009, RJ 2009/6121.

aplicación de la amnistía laboral en la etapa postfranquista⁵². Pero, sobre todo, cabe destacar el hecho de que podemos encontrar en la jurisprudencia pronunciamientos, en referencia al Convenio 98, que consideran que la regulación española es más garantista que la regulación contemplada en el propio Convenio, optando, por tanto, por la aplicación de aquella. Es lo que sucede, por ejemplo, en relación al marco regulador de la negociación colectiva⁵³.

Pese a estos pronunciamientos se viene echando en falta una aplicación directa de los referidos Convenios internacionales, caracterizándose la doctrina judicial, en este sentido, por unas referencias meramente programáticas de aquellos instrumentos internacionales y una evidente preferencia por la legislación nacional a la hora de resolver los conflictos en materia de libertad sindical. Con lo que se viene entendiendo que actualmente venimos asistiendo a una clara nacionalización de la libertad sindical y una minusvaloración de los tratados internacionales⁵⁴. De ahí la importancia del papel que va a desempeñar el Comité de Libertad Sindical de la OIT, al objeto de reafirmar, o si se prefiere reforzar, la aplicación de los Convenios OIT, referidos a la materia de libertad sindical, en el Ordenamiento español.

Veamos, pues, el papel que ha venido desempeñando el Comité de Libertad Sindical de la OIT, en especial, en el periodo posterior al régimen franquista hasta la actualidad, en lo referente a la determinación del cumplimiento de los Convenios OIT en materia de libertad sindical en nuestro País.

3 NIVEL DE CUMPLIMIENTO DE LOS CONVENIOS OIT EN MATERIA DE LIBERTAD SINDICAL EN NUESTRO PAÍS: EL PAPEL DEL COMITÉ DE LIBERTAD SINDICAL

3.1 LA LABOR DEL COMITÉ DE LIBERTAD SINDICAL

La trascendencia que adquiere en el sistema de la OIT el ejercicio del derecho a la libertad sindical, básicamente, porque se considera una necesidad de la era industrial y porque

52 STS de 21 de diciembre de 1978, RJ 1979/149; STS de 20 de marzo de 1979, RJ 1979/1456; STS de 28 de diciembre de 1979, RJ 1979/4591.

53 STS de 8 de octubre de 2009, RJ 2009/5665: “Por su parte los artículos 87 y 88 ET regulan la legitimación para negociar los convenios colectivos y la constitución de la comisión negociadora. Desarrollo normativo del derecho fundamental que supera con mucho el contenido del Convenio 98 de la OIT”.

54 En este sentido, FALGUERA BARÓ, M.A.: “La normativa de la OIT y su traslación en el ordenamiento interno por la sala de lo social del Tribunal Supremo. Algunas reflexiones de futuro tras la última reforma laboral”, Revista on line de la Comisión de lo Social de Jueces para la Democracia, nº 123, 2012, p. 40 y ss.

constituye la piedra de las libertades civiles y de los derechos sociales y económicos⁵⁵, supuso, entre otros extremos, la creación del Comité de Libertad Sindical (CLS), cuyo objetivo general no es otro que realizar un mejor control en materia de libertad sindical. Sin ánimo de examinar dicha institución, si quisiéramos resaltar determinados extremos que creemos que deben ser tenidos en cuenta antes de entrar a examinar de manera concreta los diferentes asuntos abordados por dicho organismo en relación con el Ordenamiento español.

En este sentido, por lo que se refiere a los distintos mecanismos o sistemas de control instaurados por la OIT, cabe reseñar en estos momentos el procedimiento de queja que puede ponerse en marcha, precisamente, ante el referido Comité. En el marco de este procedimiento interesa resaltar que no se trata de un procedimiento judicial de confrontación, ya que el Comité ha puesto de manifiesto que su función es garantizar y promover el derecho de asociación de los trabajadores y de los empleadores. Por consiguiente, esa función no implica la acusación de los gobiernos ni tampoco su condena⁵⁶. Además, debe observarse que a diferencia de muchos otros organismos internacionales, la competencia del Comité no depende del agotamiento previo de todos los recursos de las jurisdicciones nacionales. La existencia de una vía de recurso nacional constituye con todo un elemento que el Comité deber tener en cuenta, pero esta consideración no impide la iniciación de un recurso ante el Comité⁵⁷.

Si acudimos propiamente al referido procedimiento de queja, hay que tener presente que a través del mismo el Comité de Libertad Sindical procede a examinar de manera preliminar las quejas planteadas por gobiernos u organizaciones de empleadores o trabajadores (siempre que éstas estén directamente interesadas en la cuestión), contra un Estado miembro, u organización de trabajadores o empresarios, por atentados contra el ejercicio del derecho a la libertad sindical en sus diversas manifestaciones⁵⁸.

55 ARIAS DOMÍNGUEZ, A., “La acción normativa de la Organización...”, op. cit; p. 93; citando a su vez a WILFRED JENKS, C., *La Organización Internacional del Trabajo y la Protección de los Derechos Humanos de América*, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1962, p. 41.

56 GRAVEL, E., DUPLESIS, I. y GERNIGON, B., “El Comité de Libertad Sindical: impacto desde su creación”, Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, 2001, www.ilo.org, p. 13.

57 GERNIGON, B., “El Comité de Libertad Sindical de la OIT: características principales e influencia en España”, *Relaciones Laborales*, nº 1, 1999, p. 144.

58 El objeto material de las denuncias presentadas ante el Comité de Libertad Sindical pueden abarcar desde meras consideraciones legislativas de cada Estado miembro al estimarse contrarias al Derecho a la Libertad Sindical reconocido por la OIT, hasta argumentaciones fácticas sobre la disolución de sindicatos, encarcelamiento de sus líderes acusados de delitos políticos o sindicales, proscripción del derecho de reunión, libertad de expresión, y, en general, sobre la intromisión de los aparatos gubernamentales en el funcionamiento sindical. ARIAS DOMÍNGUEZ, A., *La acción normativa de la Organización...*, op. cit; p. 96.

Una vez recibida la queja, el Comité de Libertad Sindical debe decidir si la queja articulada no requiere un examen más detallado, por ser inconsistente la reclamación que se articula, o ser de contenido político, o bien por no ser los hechos alegados constitutivos de violación de los derechos sindicales, o, en segundo lugar, abogar porque el asunto se estudie más detenidamente, enviando a continuación dicha queja a la Comisión de Investigación y de Conciliación en materia de libertad sindical. Ahora bien, no todas las quejas recibidas en el Comité de Libertad Sindical se elevarán a la Comisión de Investigación y de Conciliación, puesto que el estudio de la cuestión puede terminar con una recomendación que se envía a cada gobierno desde el Comité de Libertad Sindical con el objetivo de incitar la modificación de su legislación y de su práctica sobre determinados asuntos⁵⁹. Aunque debe advertirse que el propio Comité no tiene competencia para asegurarse que el Gobierno en cuestión cumpla la recomendación instada, en la medida en que esta competencia corresponde a la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios⁶⁰.

Si bien, la trascendencia de la labor desempeñada, especialmente, por el Comité de Libertad Sindical y por la Comisión de Investigación y de Conciliación estriba en que se ha venido a establecer una cuasi-jurisprudencia que permite establecer una serie de principios básicos de las relaciones sindicales desde la óptica de la normativa de la OIT sobre esta materia.

A este respecto, cabe reseñar que si bien, tal y como ya dijimos anteriormente, desde el punto de vista de la doctrina judicial, especialmente la emanada de nuestro Tribunal Supremo, venimos asistiendo a una clara nacionalización de la libertad sindical y una minusvaloración de los tratados internacionales, al encontrarnos con pronunciamientos que contienen referencias meramente programáticas de los Convenios internacionales en materia de libertad sindical y una evidente preferencia por la legislación nacional a la hora de resolver los conflictos relativos a dicha materia. Lo cierto es que no ocurre lo mismo con las decisiones emanadas del Comité de Libertad Sindical, puesto que el Tribunal Supremo ha empleado los criterios del referido Comité como argumentos para apoyar sus decisiones en numerosas ocasiones, por ejemplo, sobre el registro administrativo de los estatutos del sindicato⁶¹. E, igualmente, el Tribunal Constitucional ha invocado, con frecuencia, los

59 Sobre el procedimiento de queja ver, ARIAS DOMÍNGUEZ, A.: “La acción normativa de la Organización...”, op. cit., pp. 97 y ss; GERNIGON, B., “El Comité de Libertad Sindical de la OIT: características...”, op. cit., pp. 144 y ss.

60 OJEDA AVILES, A.: *Derecho Sindical*, cit., p. 253.

61 STS de 20 de enero de 1999, RJ 1999/1631, donde se afirma que “el Comité de Libertad Sindical de la OIT señala que en los casos en que el encargado del registro tiene que basarse en su propio criterio para decidir si un

criterios del Comité de Libertad Sindical para el enjuiciamiento constitucional que realiza, así como para fundamentar las decisiones que adopta. Tal es el caso, por ejemplo, del empleo del criterio de la mayor representatividad sindical para la concesión de subvenciones a las organizaciones sindicales⁶², o la inversión de la carga de la prueba en despido por conductas antisindicales⁶³. Ello viene a dejar muy a las claras la trascendencia que el máximo intérprete constitucional presta a estas resoluciones de la OIT.

Establecidas las anteriores premisas, pasaremos a examinar las principales materias que han sido abordadas por parte del Comité de Libertad Sindical en el marco de nuestro Ordenamiento Jurídico, al objeto de determinar el grado de cumplimiento que desde nuestro País se ha venido llevando a cabo acerca de los diferentes instrumentos internacionales ratificados por España en materia de libertad sindical.

3.2 PRINCIPALES CASOS SOMETIDOS AL CONOCIMIENTO DEL COMITÉ DE LIBERTAD SINDICAL RELATIVOS A ESPAÑA

Como punto de partida hay que tener presente que dentro del 15-20% de los casos relativos a países europeos examinados anualmente por el Comité de Libertad Sindical, se encuentra un número nada despreciable de casos relativos a España. Y es que en los últimos veinticinco años el Comité ha elaborado más de treinta informes sobre materias de su competencia en relación a nuestro País. Por lo que una primera conclusión se impone a este respecto: España es un buen cliente de la OIT⁶⁴.

sindicato reúne las condiciones para ser registrado, la existencia de un recurso judicial («a posteriori») no parece garantía suficiente”.

62 Ver STC de 27 de junio de 2001, RTC 2001/147, donde se viene a afirmar que “ el Comité de Libertad Sindical de la OIT ha declarado que los diversos sistemas de subvenciones a las organizaciones de trabajadores producen consecuencias diferentes según la forma que revistan, el espíritu conforme al que hayan sido concebidas y aplicadas, y la medida en que tales subvenciones se concedan, en virtud de textos legales precisos o dependan exclusivamente de la discreción de los poderes públicos, precisando que las repercusiones que dicha ayuda financiera tenga sobre la autonomía de las organizaciones sindicales dependerán esencialmente de las circunstancias, sin que puedan ser apreciadas a la luz de principios generales, al tratarse de una cuestión de hecho que debe ser examinada en cada caso y habida cuenta de las circunstancias de ese caso (Informe 19, caso núm. 121, párrafo 180, e Informe 75, caso núm. 341, párrafo 101)”.

63 STC de 23 de noviembre de 1981, RTC 1981/38, donde se afirma que “(...) la dificultad probatoria de la motivación antisindical, hubiera podido obviarse trasladando al empresario la prueba de la existencia de un motivo razonable de despido, cualquiera que fuera su justificación formal y la viabilidad sustancial para romper la relación de trabajo. Esta es la solución que se recoge en decisiones del Comité de Libertad Sindical de la OIT (así, 130 informe, caso número 673, párr. 65)”.

64 En esta línea, ARIAS DOMÍNGUEZ, A.: *La acción normativa de la Organización*, op. cit; pp. 99 y 100; GERNIGON, B.: “El Comité de Libertad Sindical de la OIT: características...”, op. cit; p. 148.

Si observamos las quejas presente contra España ante el Comité podemos diferenciar con claridad dos etapas distintas: por un lado, las quejas presentadas bajo el régimen franquista (desde 1956 a 1975) y las quejas presentadas durante el régimen democrático (1977 hasta la actualidad). Así, si analizamos pormenorizadamente las quejas presentadas podemos observar como durante la etapa del régimen franquista las quejas se refieren habitualmente a cuestiones relacionadas con violaciones de los derechos humanos, y en particular al arresto de sindicalistas, así como al sistema sindical en su conjunto. El Comité de Libertad Sindical sirvió en esta época para canalizar múltiples ataques dirigidos por las organizaciones sindicales internacionales contra el régimen franquista⁶⁵.

Sin embargo, la llegada del régimen democrático no ha impedido que las organizaciones sindicales nacionales consideren que no se han respetado los derechos sindicales suficientemente en ciertos aspectos, una vez reconocidos los mismos. Si bien, por fortuna las quejas presentadas ante el Comité se referirán a cuestiones diversas y mucho más técnicas, alejadas ya de su vinculación con la vulneración de los derechos humanos.

A continuación, llevaremos a cabo un examen de las cuestiones o materias más destacadas que han sido objeto de análisis por parte del Comité de Libertad Sindical.

Así, el periodo democrático vino a arrancar con el examen por parte del Comité de una cuestión que guarda aun una estrecha relación con el régimen franquista, tal cual es la cuestión relativa a la devolución del patrimonio sindical. A este respecto, el Comité de libertad sindical en uno de sus primeros informes relativos a esta cuestión vino a establecer el criterio según el cual, en caso de disolución de una organización, sus bienes deberían ser distribuidos en definitiva entre los miembros de la organización desaparecida o transferidos a la organización sucesoria, debiendo entenderse por tal la organización u organizaciones que persigan los fines para los que se hubieran constituido los sindicatos disueltos y lo hacen con el mismo espíritu⁶⁶. Posteriormente, el Comité vuelve a incidir y profundizar sobre esta cuestión a raíz de la promulgación de la Ley 4/1986, de 8 de enero, de cesión de bienes del Patrimonio Sindical Acumulado. En concreto, el Comité de Libertad Sindical considera que la Ley 4/1986 en lo concerniente al Patrimonio Sindical Acumulado, da curso al principio de la asignación de los bienes a la finalidad para la que estaban destinados en la antigua Organización Sindical⁶⁷. Por lo que el referido Comité considera que las disposiciones de la mencionada Ley no son objetables desde el punto de vista de los principios de la libertad

65 GERNIGON, B.: “El Comité de Libertad Sindical de la OIT: características...”, op. cit; p. 148.

66 Véase 194 informe, caso nº 900 (España), párrafo 258.

67 véase 202 informe, caso nº 900 (España), párrafo 352.

sindical. Es más, por lo que respecta a las disposiciones adicionales de la Ley 4/1986 que se refieren a la restitución del Patrimonio Histórico, es decir la restitución de los bienes incautados a las organizaciones sindicales como consecuencia de la guerra civil española, el Comité observa que los principios que rigen esta restitución son los siguientes: 1) la restitución se hará a los sindicatos que acrediten ser los legítimos sucesores de los que en su momento existieron; 2) se dará a la expresión "sucesor" el sentido que le confieren los informes del Comité de Libertad Sindical de la OIT, 3) el Estado compensará el valor de los bienes a los sindicatos sucesores si la restitución no fuera ya posible. Por tanto, a tenor de las anteriores premisas, el Comité entiende que las referidas disposiciones dan curso al principio, según el cual, en caso de disolución de una organización, sus bienes deberían ser distribuidos en definitiva entre los miembros de la organización desaparecida o transferidos a la organización sucesiva", entendiéndose por ésta, la organización u organizaciones que persiguen los fines para los que se hubieran constituido los sindicatos disueltos y lo hacen con el mismo espíritu⁶⁸. Del cual ya se había hecho eco dicho Comité con anterioridad, tal y como ya expusimos.

Otra de las materias destacadas que ha sido objeto de análisis por parte del Comité de Libertad sindical, y que guarda relación con la anterior⁶⁹, ha sido la relativa a la mayor representatividad sindical. En relación a la misma ha venido entendiendo el Comité de Libertad Sindical que el simple hecho de que la legislación o la práctica de un país establezca una distinción entre las organizaciones sindicales más representativas y las demás organizaciones sindicales a efectos de otorgar a las primeras ciertos privilegios o ventajas, por ejemplo, en materia de representación o de consulta no es en sí criticable ni presenta inconvenientes desde el punto de vista de los principios de la libertad sindical, siempre que tal distinción se funde en criterios objetivos tales como el número más elevado de afiliados y que no se comprometan los derechos y garantías fundamentales de las organizaciones menos representativas⁷⁰. En concreto, por lo que se refiere a la legislación española, el Comité ha venido estableciendo en sus distintos informes⁷¹ que las disposiciones de la Ley Orgánica

68 Véase 246 informe, caso nº 1366 (España), párrafo 123.

69 Recordemos que uno de los principios en los que se funda la Ley 4/1986 es la cesión de bienes a los sindicatos y asociaciones empresariales y preferentemente a los más representativos en proporción a su representatividad y supeditadas al mantenimiento de la condición de más representativo.

70 Véase 217 informe, caso nº 1061 (España), párrafo 133. O 238 informe, caso nº 1249 (España), párrafo 68.

71 Véase 248 informe, caso 1320 (España), párrafo 116 o 311 informe, caso nº 1968 (España), párrafo 501. Asimismo, el Comité se ha venido a referir a la opinión de la Comisión de Expertos sobre el alcance de los privilegios y ventajas en favor de los sindicatos más representativos (véase Estudio general de la Comisión de Expertos "Libertad sindical y negociación colectiva", CIT 81ª reunión, 1994, párrafos 97 y 98): ciertas

núm. 11/1985 de 2 de agosto de 1985 de Libertad Sindical no eran incompatibles con los principios de la libertad sindical. Más concretamente, el Comité señala que los criterios recogidos en la ley orgánica de 1985 para determinar la representatividad de una organización sindical son de carácter cuantitativo, y que las organizaciones sindicales que, aún no siendo consideradas las más representativas, obtienen el 10 por ciento de los delegados de personal y de los miembros de los comités de empresa y de sus homólogos de las administraciones públicas están habilitadas para ejercer ciertos poderes y funciones, tales como la participación en los sistemas no jurisdiccionales de solución de los conflictos laborales. Más recientemente, El Comité viene a mantener esta misma línea ante el examen de la Ley 10/2009, de 20 de octubre, de creación de órganos consultivos del Estado en el ámbito agroalimentario, afirmando que el requisito legal de una cierta implantación nacional para disfrutar a nivel estatal de la consideración de organización agraria más representativa y participar en el Comité Asesor Agrario es un criterio objetivo relativamente frecuente en el derecho comparado y que persigue asegurar que las organizaciones más fuertes y extendidas sean las que integren órganos consultivos estatales. Además, en relación a la exigencia del porcentaje del 15 por ciento del total de los votos del conjunto de los procesos electorales realizados por las comunidades autónomas, el Comité mantiene que el porcentaje del 15 por ciento a nivel de comunidades autónomas no es incompatible con el Convenio 87⁷².

Otra cuestión que merece la pena resaltar en los pronunciamientos emitidos por el Comité de Libertad sindical, tuvo lugar con ocasión de una queja presentada por UGT por entender que la vinculación que efectúa el artículo 11 de la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre los Derechos y

legislaciones consagran la noción de sindicatos más representativos y suelen conceder a éstos derechos y ventajas de alcance diverso. La Comisión considera que este tipo de disposiciones no es, en sí, contrario al principio de la libertad sindical, a reserva de que se respeten ciertas condiciones. En primer lugar, la determinación de la organización más representativa debería basarse en criterios objetivos, establecidos de antemano y precisos, con el fin de evitar toda decisión parcial o abusiva. Además, las ventajas deberían limitarse de manera general al reconocimiento de ciertos derechos preferenciales en lo que se refiere a cuestiones tales como la negociación colectiva, la consulta por las autoridades o la designación de delegados ante organismos internacionales. No obstante, la libertad de elección de los trabajadores puede quedar en entredicho, si la distinción entre sindicatos más representativos y los minoritarios equivale, en la legislación o en la práctica, a la prohibición de que existan otros sindicatos a los que los trabajadores desearían afiliarse, o tiene como resultado el otorgamiento de privilegios que son susceptibles de influir indebidamente a los trabajadores en la elección de las organizaciones. Por consiguiente, esta distinción no debería tener por efecto que los sindicatos que no estén reconocidos como los más representativos sean privados de los medios esenciales para la defensa de los intereses profesionales de sus miembros (por ejemplo, el derecho de representar a sus miembros, inclusive cuando se trate de una reclamación individual), para la organización de su gestión y de sus actividades, y para la formulación de sus programas, en conformidad con lo que dispone el Convenio núm. 87. Citado por 297 informe, caso nº 1798 (España), párrafo 123.

⁷² Véase 358 informe, caso nº 2759 (España), párrafo 521.

Libertades de los Extranjeros en España y su integración social, del ejercicio del derecho de libre sindicación de los extranjeros a la circunstancia de que éstos obtengan autorización de estancia o residencia en España debe entenderse contraria a los principios de libertad sindical referidos en los convenios 87 y 98 OIT. Además, se consideraba contrario a las exigencias derivadas de dichos Convenios la vinculación que hacía la referida norma del ejercicio del derecho de huelga a la tenencia por el extranjero de una autorización para trabajar (art. 11.2); y también se entendía que vulneraba dichos Convenios de la OIT la necesidad de haber obtenido una autorización de estancia o residencia en España para el ejercicio del derecho de reunión y manifestación (art. 7) y para el ejercicio de la libertad de asociación (art. 8). En torno a esta cuestión el Comité vino a afirmar que en estas condiciones, el Comité recuerda que el artículo 2 del Convenio 87 reconoce el derecho de los trabajadores, sin ninguna distinción y sin autorización previa, a afiliarse a las organizaciones que estimen convenientes. La única excepción autorizada por el Convenio 87 está prevista en el artículo 9 de dicho instrumento y se refiere a las fuerzas armadas y a la policía. Por tanto, a juicio del Comité, todos los trabajadores, salvo los contemplados en esta única excepción, están amparados por el Convenio 87. En consecuencia, en lo que respecta a la legislación en cuestión, el Comité pide que se tenga en cuenta el tenor del artículo 2 del Convenio 87. Asimismo, subraya que los sindicatos deben gozar, pues, del derecho de representar y de asistir a los trabajadores así cubiertos por el Convenio, a fin de defender y promover los intereses de los mismos⁷³.

No obstante, debemos tener presente que dos de las cuestiones que más han provocado el planteamiento de quejas frente al Comité de Libertad Sindical, por lo que se refiere a nuestro País, han sido, sin duda, por una lado, el derecho de huelga y, por otro lado, la negociación o modificación de condiciones laborales, en especial en el sector público. Veamos, pues, cada uno de estos dos extremos. Así, en primer término, por lo que se refiere al derecho de huelga, uno de los problemas principales se ha planteado en relación a los servicios mínimos en el marco de la función pública o de servicios esenciales como la salud, la educación o el transporte. A este respecto, el Comité de Libertad Sindical ha considerado que la huelga puede ser objeto de restricciones importantes (como por ejemplo el mantenimiento de un servicio mínimo), o incluso de prohibición, en el marco de la función pública o de los servicios esenciales⁷⁴, entre los que figuran los relativos a la salud. Si bien, la legislación española permite el ejercicio de la huelga por parte del personal sanitario,

73 Véase 327 informe, caso n° 2121 (España), párrafo n° 561. A este respecto ver, ARIAS DOMÍNGUEZ, A.: “La acción normativa de la Organización...”, op. cit; pp. 100 y ss.

74 Véase en relación al sentido estricto del término, 239 informe, caso 1292 (España), párrafo 42.

sujetando dicho ejercicio al mantenimiento de un servicio mínimo. El cual para ser aceptable debería limitarse a las operaciones estrictamente necesarias para no comprometer la vida, la seguridad o la salud de la persona en toda o parte de la población⁷⁵. Además, al delimitar las coordenadas en que debe enmarcarse el establecimiento del servicio mínimo a asegurar en caso de huelgas en servicios esenciales o huelgas cuya extensión y duración pudieran provocar una situación de crisis nacional aguda, el Comité ha señalado que en la determinación de los servicios mínimos deberían poder participar no sólo las autoridades públicas, sino también las organizaciones de trabajadores y de empleadores interesadas. En efecto, ello no sólo permite un ponderado intercambio de puntos de vista sobre lo que en una situación concreta puede considerarse como servicios mínimos limitados a lo estrictamente indispensable, sino que también contribuye a garantizar que el alcance de los servicios mínimos no tenga por resultado que la huelga sea inoperante en la práctica en razón de su escaso impacto, así como a disipar posibles impresiones de las organizaciones sindicales en el sentido de que una acción de huelga se ha visto frustrada en razón de servicios mínimos concebidos demasiado ampliamente y fijados unilateralmente⁷⁶. En este sentido, el Comité ha reiterado en diferentes casos examinados en relación a nuestro País (como es el caso, por ejemplo, de una huelga en el sector de la sanidad de la Comunidad de Madrid⁷⁷) que no se procedió a consulta o negociación alguna sobre los servicios mínimos con la organización sindical interesada, y que de la legislación española (artículo 10, párrafo 2 del Real Decreto-ley 17/1977) y de la doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo se desprende que no es indispensable la consulta o negociaciones sobre los servicios mínimos con las organizaciones sindicales y que se atribuye a la autoridad gubernativa la potestad de dictar medidas necesarias para determinar el mantenimiento de servicios esenciales. En estas condiciones, el Comité ha venido considerando que la ausencia de consulta con la organización sindical interesada no es plenamente conforme con la libertad sindical⁷⁸.

Al margen de las anteriores consideraciones, también habrá de tenerse en cuenta en relación a los servicios mínimos que el Comité ha venido a señalar la importancia de que las disposiciones relativas a los servicios mínimos a aplicar en caso de huelga en un servicio

75 Véase 234 informe, caso nº 1342 (España), párrafo 151.

76 Véase 234 informe, caso nº 1342 (España), párrafo 154.

77 Véase 248 informe, caso nº 1374 (España), párrafos 267 a 271.

78 Reiterando la necesidad de participación de las organizaciones sindicales en el establecimiento de los servicios mínimos véase 204, informe, caso nº 952 (España), párrafo 162.

esencial se determinen de forma clara, se apliquen estrictamente y sean conocidas a su debido tiempo por los interesados⁷⁹.

Por otro lado, por lo que se refiere a la cuestión de la negociación o modificación de las condiciones laborales, en uno de los primeros informes emitidos por el Comité en relación a esta cuestión, dicho Comité viene a establecer, frente a la queja de la organización sindical querellante (CNT), de que la negociación del nuevo convenio de gasolineras de Barcelona debió hacerse a nivel provincial, siendo esta organización la más representativa en este nivel y no a nivel interprovincial, que la determinación del nivel de negociación debería depender esencialmente de la voluntad de las partes. Por ello, la negativa de los empleadores de negociar a un nivel determinado no constituye una violación de la libertad sindical. En este sentido, el Comité ha venido considerando que la negociación colectiva debe revestir, a fin de conservar su eficacia, un carácter voluntario y no implicar un recurso a medidas coercitivas que tendría por efecto alterar dicho carácter⁸⁰.

Por otro lado, en materia de negociación colectiva se vino a pronunciar el Comité en los años ochenta sobre una cuestión que debe tenerse presente en el actual contexto socioeconómico, se trata de la aplicación restrictiva de la Ley de Presupuestos a la renovación del articulado de un convenio colectivo que abarca las pensiones de jubilación del personal de las sociedades estatales que reciben subvenciones u otras ayudas financieras del Estado. En concreto, tal como denuncia la organización sindical querellante (FEBASO), en dicha Ley se establece un límite a las pensiones abonadas a las clases pasivas, mientras que el anterior convenio colectivo establece el derecho de los trabajadores a percibir un determinado complemento. En este sentido, el Comité considera que en la medida que la Ley de Presupuestos se aplica a los jubilados amparados por el anterior convenio colectivo, limitando sus pensiones de jubilación, la legislación en cuestión atenta contra los derechos previamente pactados y consagrados en un convenio colectivo anterior. Además, el Comité recuerda que, en el terreno de la negociación colectiva, los gobiernos deberían optar siempre por la persuasión en lugar de la coacción, y dejar a las partes entera libertad para tomar las decisiones finales⁸¹.

Otro de los temas analizados por parte del Comité en relación a la negociación colectiva es el relativo a la posibilidad de negociación de las condiciones laborales por parte de los funcionarios. En este sentido, el Comité argumenta, frente a una queja presentada por la

79 Véase 233 informe, caso nº 1203 (España). Párrafo 95.

80 Véase 202 informe, caso nº 915 (España), párrafo 53.

81 Véase 251 informe, caso nº 1375 (España), párrafo 131 y 132.

organización sindical querellante (UGT) objetando la decisión del Delegado del Gobierno de la Comunidad Valenciana de declarar ilegales algunos artículos del acuerdo sobre condiciones de trabajo de los funcionarios del Ayuntamiento de Alzira, requiriendo al Ayuntamiento para que anule dicho acuerdo, que aun cuando el principio de la autonomía de las partes en la negociación colectiva conserva su validez por lo que se refiere a los funcionarios y empleados públicos amparados por el Convenio núm. 151, éste ha de aplicarse con cierto grado de flexibilidad, dadas las características particulares de la administración pública. Por esta razón son compatibles con el Convenio las disposiciones legislativas que habilitan al parlamento o al órgano competente en materias presupuestarias para fijar un "abanico" salarial que sirva de base a las negociaciones, o establecer una "asignación" presupuestaria global fija en cuyo marco las partes pueden negociar las cláusulas de índole pecuniaria o normativa (por ejemplo, la reducción de tiempo de trabajo u otros arreglos en materia de condiciones de empleo, la regulación de los aumentos de salario en función de los diferentes niveles de remuneración, o el establecimiento de dispositivos para escalonar los reajustes), o incluso las disposiciones que confieren a las autoridades públicas que tengan atribuidas responsabilidades financieras el derecho de participar en las negociaciones colectivas junto al empleador directo, en la medida en que dejen un espacio significativo a la negociación colectiva. Es fundamental, empero, que los trabajadores y sus organizaciones puedan participar plenamente y de manera significativa en la determinación de este marco global de negociación, lo que implica, en particular, que dispongan de todas las informaciones financieras, presupuestarias o de otra naturaleza que le sirvan para evaluar la situación con pleno conocimiento de causa.

Es distinto el caso de las disposiciones legislativas motivadas por la situación económica de un país que, por ejemplo, imponen unilateralmente un porcentaje de aumento salarial determinado y excluyen toda posibilidad de negociación, especialmente cuando prohíben el recurso a los mecanismos de presión so pena de severas sanciones. Se es consciente de que la negociación colectiva en el sector público exige la verificación de los recursos disponibles en los distintos organismos o empresas públicas, de que tales recursos están condicionados por los presupuestos del Estado y que el período de vigencia de los contratos colectivos en el sector público no siempre coincide con la vigencia de la Ley de Presupuesto del Estado, lo cual puede plantear dificultades. En consecuencia, se toma enteramente en cuenta las graves dificultades financieras y presupuestarias que deben enfrentar los gobiernos, sobre todo en períodos de estancamiento económico general y prolongado. Ahora bien, sin perjuicio de lo anterior, las autoridades deberían privilegiar en la

mayor medida posible la negociación colectiva como mecanismo para determinar las condiciones de empleo de los funcionarios públicos; si en razón de las circunstancias ello no fuera posible, esta clase de medidas deberían aplicarse durante períodos limitados y tener como fin la protección del nivel de vida de los trabajadores más afectados. En otras palabras, debería encontrarse un compromiso equitativo y razonable entre, por una parte, la necesidad de preservar hasta donde sea posible la autonomía de las partes en la negociación y, por otra, el deber que incumbe a los gobiernos de adoptar las medidas necesarias para superar sus dificultades presupuestarias. En este caso el Comité consideró que no se ha violado el principio sobre los límites presupuestarios a las cláusulas convencionales de naturaleza económica⁸².

Otro asunto abordado por el Comité de Libertad Sindical en relación a la negociación de condiciones laborales en el sector público es que, a raíz de una queja presentada por las organizaciones sindicales UGT y CCOO, ante el incumplimiento del gobierno de la cláusula de incremento retributivo para 1997 del Acuerdo Administración Sindicatos para 1995-1997, sobre condiciones de trabajo en la Función Pública, dicho Comité viene a subrayar que el respeto mutuo de los compromisos asumidos en los acuerdos colectivos es un elemento importante del derecho de negociación colectiva y debería ser salvaguardado para establecer relaciones laborales sobre una base sólida y estable⁸³.

Asimismo, otro extremo sobre el que viene a incidir el Comité, a raíz de una queja presentada por CSI-CSIF, ante la modificación unilateral por el Gobierno de la Ley 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, es que al margen de la necesidad de negociar de buena fe de las partes, se 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

82 Véase 299 informe, caso nº 1561 (España), párrafo 37.

83 Véase 308 informe, caso nº 1919 (España), párrafo 325 o 329 informe, caso nº 2123 (España), párrafo 527.

sus intereses, y que debe privilegiarse y entablarse en la medida de lo posible la negociación colectiva para la determinación de las condiciones de empleo de los funcionarios públicos⁸⁴.

Por último, en uno de los últimos informes emitidos por el Comité de Libertad sindical (2011), relativo a la negociación y/o modificación de las condiciones laborales, a consecuencia de una queja interpuesta por la Unión Sindical de Controladores Aéreos ante la interrupción por parte de AENA de las negociaciones que se venían manteniendo para la aprobación del nuevo convenio colectivo y entrando en vigor casi inmediatamente después de dicha ruptura el RDL 1/2010 (convalidado por la Ley 9/2010), que modificaba las condiciones de trabajo del anterior convenio colectivo que venía regulando las referidas condiciones laborales, dicho Comité recuerda el principio de negociación libre y voluntaria y en particular que los órganos del Estado no deberían intervenir para modificar el contenido de los convenios colectivos libremente concluidos. Sin embargo, el Comité admite que, en el caso de los servicios esenciales (tal cual es el tráfico aéreo), no son incompatible con los principios de la negociación colectiva ciertas intervenciones de las autoridades. En particular, el Comité hace referencia a que el recurso al arbitraje obligatorio cuando las partes no llegan a un acuerdo en la negociación colectiva es admisible en el marco de los servicios esenciales. Arbitraje obligatorio, al que finalmente acudieron las partes para solucionar sus discrepancias⁸⁵.

4 CONCLUSIONES

Es evidente el protagonismo que han tenido los convenios de la OIT en materia de libertad sindical en el Ordenamiento Jurídico español desde su ratificación, pues los mismos han contribuido, sin duda, a forjar un escenario normativo acorde con los principios que dichos convenios establecen. Si bien, es verdad que, a pesar de su enorme contribución a la consolidación y desarrollo de la libertad sindical en España, lo cierto es que, tal y como ya apuntamos, desde el punto de vista de la doctrina judicial, especialmente la emanada de nuestro Tribunal Supremo, venimos asistiendo a una clara nacionalización de la libertad sindical y una minusvaloración de los Tratados, al encontrarnos con pronunciamientos que contienen referencias meramente programáticas de los Convenios en materia de libertad de sindicación y una evidente preferencia por la legislación nacional a la hora de resolver los

84 329 informe, caso nº 2123 (España), párrafo 534.

85 Véase 362 informe, caso nº 2785 (España), párrafo 736.

conflictos relativos a dicha materia. Pese a ello, como ya adelantamos, no ocurre lo mismo con las decisiones emanadas del Comité de Libertad Sindical, donde son numerosos los pronunciamientos emitidos por el Comité ante el importante número de quejas planteadas desde nuestro País, puesto que tanto el Tribunal Supremo como el Tribunal Constitucional han empleado los criterios del referido Comité como argumentos para apoyar sus decisiones en numerosas ocasiones. Es precisamente aquí donde radica la importancia de los principios establecidos por el Comité de Libertad Sindical, al encontrar amparo en nuestra doctrina judicial. Ya que sus principios, al margen de las directrices que se vienen a establecer para las autoridades públicas, encuentran un evidente respaldo a la hora de enjuiciar los casos relativos a la materia de libertad sindical en nuestro Ordenamiento. Cabe destacar la importancia que tienen alguno de los principios que ha venido a establecer dicho Comité, como es el caso del respeto a los principios de libertad sindical de la distinción entre las organizaciones sindicales más representativas y las demás organizaciones sindicales a efectos de otorgar a las primeras ciertos privilegios o ventajas; el derecho de los trabajadores, sin ninguna distinción y sin autorización previa, a afiliarse a las organizaciones que estimen convenientes, de acuerdo con lo establecido por el Convenio 87 OIT; la necesidad de que en la determinación de los servicios mínimos puedan participar no sólo las autoridades públicas, sino también las organizaciones de trabajadores y de empleadores interesadas; que la determinación del nivel de negociación debería depender esencialmente de la voluntad de las partes, no constituyendo una violación de la libertad sindical, la negativa de los empleadores de negociar a un nivel determinado; el respeto mutuo de los compromisos asumidos en los acuerdos colectivos o la idoneidad de consultar a las organizaciones de trabajadores en la preparación y elaboración de una legislación que afecte a sus intereses; y que debe privilegiarse y entablarse en la medida de lo posible la negociación colectiva para la determinación de las condiciones de empleo de los funcionarios públicos. Estos y algunos otros principios a los que hemos hecho referencia en este trabajo, habrían de ser tenidos en cuenta por las autoridades de nuestro País en el actual contexto socioeconómico en el que nos encontramos, donde en ocasiones nuestros dirigentes parecen alejarse de aquellos postulados, bajo el argumento de razones de urgencia y necesidad en las distintas actuaciones o prácticas legislativas que se vienen llevando a cabo. No sería de extrañar que en breve podamos hallar en el seno del Comité nuevos pronunciamientos relativos a la necesidad de adaptar determinadas actuaciones de nuestras autoridades a los postulados emanados desde aquél.