



DOCUMENTACION

**ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO
DOCUMENTOS DE LA CONFERENCIA TECNICA
SOBRE EL SERVICIO PUBLICO
(Ginebra, abril 1975)**

El Consejo de Administración de la OIT acordó en su reunión número 167 (noviembre de 1966) constituir una Comisión Paritaria del Servicio Público para estudiar las condiciones de trabajo del sector público de la economía y los servicios públicos en los distintos países. Como material de trabajo para la primera reunión de la Comisión, la OIT preparó en 1970 tres informes: «Examen general de las condiciones de empleo de los funcionarios públicos», «Libertad de asociación y procedimientos en materia de participación del personal en la determinación de las

condiciones de empleo en el servicio público» y «Problemas de carrera en el servicio público». Tomando como base estos informes, la primera reunión de la Comisión tuvo lugar en Ginebra del 22 de marzo al 1 de abril de 1971. En dicha reunión se adoptó la decisión de convocar una Conferencia Técnica sobre el servicio público, a celebrar en 1975, que tendrá un carácter bipartito, es decir, en la que no participarán los empleadores del sector privado de la economía, limitándose las partes de la Conferencia a los Gobiernos en su papel de empleadores del sec-

tor público y a los funcionarios y empleados del sector público en el de trabajadores de dicho sector. Los puntos del orden del día de la Conferencia Técnica se limitan a dos: la libertad sindical en el servicio público y los procedimientos para la determinación de las condiciones de empleo en el servicio público, para cada uno de los cuales ha preparado un informe la OIT.

En la reunión de la Comisión Paritaria de 1971 se puso de relieve la situación de extrema variedad en que se encuentran las condiciones de empleo de los servidores públicos en los distintos países, en especial por el hecho de que el marco de discusión del tema planteado incluye no solamente a los funcionarios propiamente dichos, sino al resto de los trabajadores no funcionarios de los servicios y empresas comerciales, mercantiles e industriales desvenueltas por alguna personificación de la Administración pública. Tal variedad alcanza toda su riqueza al incluir países de régimen capitalista y socialista, desarrollados y no desarrollados, de tradición administrativa anglosajona y napoleónica, etc., entre los que se encuentran aquellos que han regulado satisfactoriamente una función pública profesional e inamovible a la que se accede y en la que se asciende por el sistema de mérito, así como los que mantienen aún sistemas determinados por la inestabilidad, la no profesionalidad y el *spoils system*.

De los informes elaborados para la reunión de 1971 se deduce que hay dos temas esenciales que ha-

brán de ser considerados cuidadosamente en la Conferencia convocada para 1975. El primero de ellos se refiere a los trabajadores del sector público que, no siendo funcionarios de carrera y trabajando en empresas e industrias análogas a las del sector privado, ven disminuidos sus derechos sindicales (bien en lo que se refiere a la libertad sindical, bien a la negociación colectiva) en relación con los trabajadores del sector privado; la Conferencia habrá de proponerse, sin duda, crear las condiciones necesarias para que dichos trabajadores no resulten discriminados por el simple hecho de prestar su trabajo a una empresa controlada por el Estado. El segundo tema se refiere a los funcionarios propiamente dichos, para los que, en general, hay escasas limitaciones en su derecho a constituir organizaciones profesionales para la defensa de sus intereses, pero para los que, en cambio, la mayor parte de los países—en particular, los de una tradición administrativa más elaborada—oponen serias reservas en lo que se refiere a la negociación colectiva de sus condiciones de trabajo, dado que en la mayor parte de los casos éstas vienen fijadas estatutariamente y no contractualmente, con lo que hay una primacía del Parlamento en esta materia que no puede desconocerse; así, por ejemplo, Francia mantiene, con respecto a los funcionarios propiamente dichos, un sistema de libertad sindical que se concreta en una serie de órganos de representación paritaria, pese a lo cual estos órganos son puramente consultivos en lo que

se refiere a las condiciones de trabajo. Tampoco los funcionarios alemanes —los *beamtem*— pueden negociar sus condiciones de trabajo con la Administración, debido a su régimen estatutario, basado en la primacía de la Ley, y algo análogo, en medidas muy diferentes, ocurre en la mayor parte de los países. La Conferencia de 1975 habrá, por tanto, de plantearse estos problemas, y en su empeño por generalizar la libertad de sindicación y la negociación de las condiciones de trabajo habrá de contar tanto con el muy diferente grado de modernidad de los distintos sistemas de función pública, como con las reservas que muchos países expresarán respecto de lo que consideren no negociable por ser estatutario y no contractual, y lo que admitan como negociable.

DOCUMENTACIÓN ADMINISTRATIVA quiere ofrecer al interés de sus lectores la documentación elaborada por la OIT para la Conferencia Técnica sobre el servicio público, que se celebró en Ginebra a partir del próximo día 7 de abril. Esta documentación recoge lo más importante de los tres informes preparados para la reunión de la Comisión de 1971, articulados ahora en sólo dos informes: los antes mencionados sobre libertad sindical y sobre determinación de las condiciones de empleo. La extensión de dichos textos hace aconsejable incluir en el presente número sólo el primero de ellos, reservando el segundo para el siguiente, en el que podrá ya darse noticia de los resultados de la Conferencia.

Organización Internacional del Trabajo

Informe I

Conferencia técnica sobre el servicio público

Ginebra, 1975

Primer punto del orden del día

**Libertad sindical
en el servicio público**

Informe preparado por la Oficina Internacional del Trabajo

Oficina Internacional del Trabajo Ginebra

INDICE

	<u>Página</u>
PREFACIO	1
CAPITULO I. <u>LOS FUNCIONARIOS Y EL DERECHO SINDICAL</u>	1
Introducción	1
Países donde en principio se concede el derecho sindical a los funcionarios públicos	6
Países donde en principio se niega el derecho sindical a los funcionarios públicos	7
Exclusiones y restricciones relativas a ciertas categorías de funcionarios	9
Situación de los funcionarios públicos respecto del derecho a constituir asociaciones, federaciones y confederaciones de su elección y de afiliarse a ellas	14
CAPITULO II. <u>ORGANIZACIONES DE FUNCIONARIOS PUBLICOS</u>	19
Introducción	19
Grado de sindicación entre los funcionarios públicos	20
Estructura de las organizaciones de funcionarios públicos	24
Criterios y procedimientos para el reconocimiento	31
Percepción de las cotizaciones y seguridad sindical	33
Facilidades y privilegios	36
CAPITULO III. <u>PROTECCION CONTRA LOS ACTOS DE DISCRIMINACION ANTISINDICAL</u>	39
<u>CONCLUSIONES</u>	51
<u>PUNTOS PROPUESTOS PARA LA DISCUSION</u>	53

PREFACIO

La Conferencia Técnica sobre la Función Pública fue convocada en cumplimiento de una resolución adoptada por la Comisión Paritaria del Servicio Público en su primera reunión (marzo-abril de 1971); en base a un informe de la Oficina titulado "Libertad de asociación y procedimientos en materia de participación del personal en la determinación de las condiciones de empleo en el servicio público". El orden del día de la Conferencia Técnica comprende dos puntos:

1. Libertad sindical en la función pública.
2. Procedimiento para la determinación de las condiciones de empleo en la función pública.

El presente informe servirá de base para los debates de la Conferencia sobre el primer punto. Se compone de tres capítulos: uno sobre la situación de los funcionarios respecto del derecho de asociación, otro sobre las organizaciones de funcionarios, y el tercero sobre la protección contra los actos de discriminación antisindical.

CAPITULO I

LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS Y EL DERECHO DE SINDICACIONIntroducción.

Un estudio de las leyes sindicales del mundo entero permite llegar a la conclusión de que, aunque la legislación de casi todos los países reconoce el derecho a sindicarse a los trabajadores del sector privado, el mismo no ha sido generalmente reconocido a los funcionarios públicos. No obstante, es importante señalar desde el principio que existe una tendencia al reconocimiento del derecho a sindicarse, aunque las legislaciones nacionales lo reconozcan en distinto grado.

En una serie de países los funcionarios públicos gozan del derecho a sindicarse en pie de igualdad con los trabajadores del sector privado; en otros, se niega este derecho a ciertas categorías de funcionarios públicos, o se prevén reservas mediante limitaciones que no se aplican por lo general a otras categorías de trabajadores; por último, en ciertos países se prohíbe radicalmente a los funcionarios que constituyan cualquier tipo de organización profesional o pertenezcan a ellas.

Pero el derecho positivo en un determinado país no es siempre una guía segura para saber hasta qué punto los funcionarios públicos gozan en la práctica del derecho a organizarse. Así, aun en países en donde la ley prohíbe formalmente que los funcionarios públicos creen sindicatos, no es inhabitual que en la práctica se hayan establecido asociaciones de este tipo. Efectivamente, a veces el gobierno concede a tales organizaciones un reconocimiento de hecho, para poder discutir en su calidad de empleador problemas salariales y otras cuestiones relacionadas con las condiciones de trabajo. En cambio, el hecho de que la legislación reconozca tal derecho no es garantía de que los funcionarios públicos hayan establecido en la práctica organizaciones eficaces para la defensa de sus intereses.

Se ha reconocido desde hace tiempo que en muchos países los funcionarios públicos constituyen una categoría especial de trabajadores a los efectos del derecho de sindicación. Así, en el informe sobre la libertad sindical sometido a la décima reunión de la Conferencia de la OIT en 1927¹ se indicaba que, aunque en la mayoría de los casos se garantizaba el derecho general de libertad sindical a todos los efectos jurídicos, en un número considerable de países la situación era notablemente diferente respecto de las personas empleadas en ocupaciones cuyo ejercicio se consideraba que afectaba directamente al interés público, así como en cuanto a los funcionarios públicos². Después de citar una serie de países

¹ "Conférence internationale du Travail, dixième session, Genève, 1927, rapport 2, La liberté syndicale (BIT, Genève, 1927)".

² Ibid., pág. 32.

en donde se consideraba que el carácter especial de las funciones ejercidas por los funcionarios públicos justificaba que no gozasen de las garantías legislativas del derecho de libertad sindical, el informe indicaba una categoría particular de funcionarios que merecían especial atención¹:

"A los funcionarios públicos de las fuerzas armadas o de la policía, en virtud de la disciplina especial a la que se encuentran sujetos, se les prohíbe terminantemente pertenecer a un sindicato o constituirlo, o, cuando tal no sea el caso, sólo se les permite la formación de tales asociaciones bajo restricciones considerables."

La situación había evolucionado muy poco cuando la Conferencia examinó nuevamente la cuestión de la libertad sindical, veinte años más tarde. El informe sobre legislación y práctica preparado por la OIT en tal ocasión señalaba, como ya lo había hecho el informe de 1927, que en una serie de países, o bien los funcionarios públicos no disfrutaban en absoluto del derecho de sindicación, o estaban sujetos a ciertas restricciones que no se aplicaban a los trabajadores en general². Pero, aunque se admitía que en tales países los funcionarios públicos eran considerados como una categoría aparte, a los efectos del derecho de sindicación, el informe indicaba que la intención de la legislación en tales casos era excluir a los funcionarios públicos del derecho a la huelga, pero no del derecho de sindicación. Se desprendía de ello que, en la medida en que se explicara claramente a los gobiernos que al adoptar cualquier instrumento internacional que otorgara el derecho de sindicación a los trabajadores en general no comprometerían su actitud en cuanto al derecho de huelga de los funcionarios públicos, no habría teóricamente ninguna dificultad para ponerse de acuerdo acerca de un texto que garantizase el derecho de sindicación a todas las categorías de trabajadores, incluidos los funcionarios públicos.

Por eso, cuando la OIT preparó el cuestionario relativo al proyecto de convenio sobre libertad de sindicación, la Oficina se preocupó particularmente de establecer una distinción entre el reconocimiento de los derechos de los funcionarios públicos a sindicarse y el reconocimiento de su derecho a la huelga. En la única pregunta que trataba específicamente de los funcionarios públicos se preguntaba a los gobiernos si consideraban conveniente estipular que el reconocimiento del derecho de sindicación a los funcionarios públicos mediante la legislación internacional no debería en modo alguno implicar el derecho a la huelga de los mismos. La mayoría de los países respondieron afirmativamente a esta pregunta, y muchos de ellos explicaron su posición respecto al hecho de que, si bien no se oponían a un convenio internacional que garantizara el derecho de sindicación de los funcionarios públicos, las responsabilidades especiales que esta categoría de funcionarios asumen frente al Estado hacían imperativo que la adopción de un instrumento internacional sobre el derecho a sindicarse de los funcionarios públicos no entrañara en forma alguna que los mismos tuvieran derecho a declararse en huelga.

¹ "Conférence internationale du Travail, dixième session, Genève, 1927, rapport 2, La liberté syndicale (BIT, Genève, 1927)".

² Conferencia Internacional del Trabajo, 30.^a reunión, Ginebra, 1947, informe VII: Libertad sindical y relaciones de trabajo (OIT, Ginebra, 1947), págs. 45 y 46.

Por consiguiente, la explicación que figura en el mencionado informe de la OIT sobre el primer artículo del proyecto de convenio revela claramente que se tenía la intención de que los funcionarios públicos fuesen incluidos en el campo de aplicación del nuevo instrumento:

"Parece, en efecto, que no sería equitativo establecer, desde el punto de vista de la libertad sindical, una distinción entre los asalariados de la industria privada y los trabajadores de los servicios públicos, puesto que los unos y los otros deben tener la posibilidad de asegurar, mediante la organización, la defensa de sus intereses..."

Sin embargo, el reconocimiento del derecho sindical de los funcionarios no tiene relación alguna con la cuestión del derecho de esos funcionarios a la huelga, problema que aquí está completamente fuera de lugar.¹

Se reconoció formalmente el carácter general del derecho a sindicarse al año siguiente (1948), cuando la Conferencia Internacional del Trabajo adoptó, por mayoría abrumadora, el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación (núm. 87)², cuyo artículo 2 establece el principio de que "los trabajadores y los empleadores, sin ninguna distinción y sin autorización previa, tienen el derecho de constituir las organizaciones que estimen convenientes, así como el de afiliarse a estas organizaciones"³. Sin embargo, se formularon reservas respecto de este principio general y, durante la discusión del proyecto de texto en

¹ Conferencia Internacional del Trabajo, 30.^a reunión, op. cit., pág. 107.

² El Convenio núm. 87 ha sido ratificado por los siguientes países: Albania, República Federal de Alemania, Alto Volta, Argelia, Argentina, Australia, Austria, Bangladesh, Barbados, Bélgica, Bielorrusia, Birmania, Bolivia, Bulgaria, Camerún, Canadá, República Centroafricana, Congo, Costa de Marfil, Costa Rica, Cuba, Chad, Checoslovaquia, Chipre, Dahomey, Dinamarca, República Dominicana, Ecuador, Egipto, Etiopía, Filipinas, Finlandia, Francia, Gabón, Ghana, Grecia, Guatemala, Guyana, Guinea, Honduras, Hungría, Irlanda, Islandia, Israel, Italia, Jamaica, Japón, Kuwait, Lesotho, Liberia, Luxemburgo, Madagascar, Malí, Malta, Mauritania, México, Mongolia, Nicaragua, Níger, Nigeria, Noruega, Países Bajos, Pakistán, Panamá, Paraguay, Perú, Polonia, Reino Unido, Rumania, Senegal, Sierra Leona, República Árabe Siria, Suecia, Togo, Trinidad y Tabago, Túnez, Ucrania, URSS, Uruguay y Yugoslavia. En cuanto a Lesotho, este país ha dejado de ser Miembro de la OIT, pero sigue obligado por el Convenio.

³ El informe explicativo de 1947 sobre la libertad sindical declaraba que, respecto del artículo 2 del Convenio, para que no quedara duda alguna en cuanto al significado verdadero de este artículo, quedaba entendido que el informe de la Comisión recalcaría el hecho de que la libertad sindical había de garantizarse no sólo a todos los empleadores y a los trabajadores del sector privado, sino también a todos los funcionarios públicos, y sin distinción ni discriminación de ninguna clase en cuanto a ocupación, sexo, color, raza, credo o nacionalidad (Conferencia Internacional del Trabajo, 30.^a reunión, Ginebra, 1947: Actas de las sesiones, apéndice X: "Libertad de asociación", pág. 553).

la Conferencia, se decidió añadir un nuevo artículo¹ que permite a los países determinar hasta qué punto las garantías previstas por el Convenio se aplicarán a los miembros de la policía y de las fuerzas armadas. Se adujo que tal excepción era necesaria, puesto que:

"La mayor parte de los Estados Miembros no estarían en condiciones de ratificar un convenio que requiera conferir una absoluta libertad sindical a los miembros de las fuerzas armadas y de la policía, considerando que los gobiernos tienen la responsabilidad de defender la ley y mantener el orden público."²

Cuando al año siguiente (1949) se presentó para discusión en la Conferencia un instrumento complementario, el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva (núm. 98)³,

¹ Se trata del artículo 9 del texto final del Convenio núm. 87 que estipula lo siguiente:

"1. La legislación nacional deberá determinar hasta qué punto se aplicarán a las fuerzas armadas y a la policía las garantías previstas por el presente Convenio.

2. De conformidad con los principios establecidos en el párrafo 8 del artículo 19 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, la ratificación de este Convenio por un Miembro no deberá considerarse que menoscaba en modo alguno las leyes, sentencias, costumbres o acuerdos ya existentes que concedan a los miembros de las fuerzas armadas y de la policía garantías prescritas por el presente Convenio."

² Conferencia Internacional del Trabajo, 31.^a reunión, San Francisco, 1948: Actas de las sesiones (OIT, Ginebra, 1950, pág. 461).

³ El Convenio núm. 98 ha sido ratificado por los siguientes países: Albania, República Federal de Alemania, Alto Volta, Argelia, Argentina, Australia, Austria, Bangladesh, Barbados, Bélgica, Bielorrusia, Bolivia, Brasil, Bulgaria, Camerún, República Centroafricana, Costa de Marfil, Costa Rica, Cuba, Chad, Checoslovaquia, China, Chipre, Dahomey, Dinamarca, República Dominicana, Ecuador, Egipto, Etiopía, Fiji, Filipinas, Finlandia, Francia, Gabón, Ghana, Grecia, Guatemala, Guyana, Guinea, Haití, Honduras, Hungría, Indonesia, Irak, Irlanda, Islandia, Italia, Jamaica, Japón, Jordania, Kenia, Lesotho, Liberia, República Árabe Libia, Luxemburgo, Malasia, Malawi, Malí, Malta, Marruecos, Mauricio, Mongolia, Nicaragua, Níger, Nigeria, Noruega, Pakistán, Panamá, Paraguay, Perú, Polonia, Portugal, Reino Unido, Rumanía, Senegal, Sierra Leona, Singapur, República Árabe Siria, Sri Lanka, Sudán, Suecia, Tanzania, Trinidad y Tabago, Túnez, Turquía, Uganda, Ucrania, URSS, Uruguay, Venezuela, República de Viet-Nam, República Democrática Popular de Yemen, Yugoslavia, Zaire. Por lo que concierne a China, la ratificación fue registrada el 16 de noviembre de 1971, fecha en la cual el Consejo de Administración de la OIT decidió reconocer al Gobierno de la República Popular de China como el Gobierno representativo de la China. Por lo que concierne a Lesotho, véase la nota correspondiente al Convenio núm. 87.

tendiente a prohibir actos de discriminación antisindical por parte de los empleadores, y especialmente evitar la injerencia de los empleadores y de las organizaciones de empleadores en las organizaciones de trabajadores y a promover las negociaciones colectivas, no sólo se decidió aceptar la misma excepción relativa a la policía y a las fuerzas armadas, sino también estipular en el artículo 6 del texto final que:

"El presente Convenio no trata de la situación de los funcionarios públicos en la administración del Estado y no deberá interpretarse en modo alguno en menoscabo de sus derechos o de su estatuto."

La Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones tuvo la oportunidad de comentar el alcance de esta disposición especial¹. La Comisión consideró que, si bien el concepto de funcionario público puede variar hasta cierto grado en virtud de los diversos sistemas legales nacionales, la exclusión del campo de aplicación del Convenio de los funcionarios públicos no investidos de autoridad pública (incluso cuando se les haya conferido un estatuto idéntico al de los funcionarios públicos de la administración del Estado) y que, por lo tanto, no están encargados de la administración del Estado, era contraria al sentido del Convenio; por eso la Comisión juzgaba que este sentido parecía más claramente acorde en el texto inglés del artículo 6 del Convenio que autoriza sólo la exclusión de los funcionarios engaged in the administration of the State (es decir encargados de la administración del Estado). En efecto, la Comisión no podía aceptar que importantes categorías de trabajadores empleados por el Estado queden excluidas del Convenio por el mero hecho de que se los asimile formalmente a los funcionarios públicos que por sus funciones están directamente dedicados a la administración del Estado. Si fuera así, el Convenio perdería gran parte de su alcance. Por consiguiente, la Comisión estimó esencial establecer una distinción entre los funcionarios públicos empleados con diversas facultades en los ministerios gubernamentales u organismos semejantes, es decir funcionarios públicos que por sus funciones están directamente dedicados a la administración del Estado, y los funcionarios de menos categoría que actúan como auxiliares en estas actividades, por una parte, y aquellas otras personas empleadas por el gobierno, por empresas públicas o por instituciones públicas autónomas, por otra.

En el presente capítulo se procurará definir, en función de la legislación pertinente de los diferentes países, y de los principios y normas internacionales aplicables en la materia, la situación actual de los funcionarios públicos respecto del derecho de sindicación, y determinar en particular hasta qué punto ese derecho está sujeto a restricciones especiales. Cabe recordar que la Comisión de Expertos preparó en 1973 un estudio general sobre la aplicación de los convenios sobre la libertad sindical y sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva², en el que examina

¹ OIT: Las perspectivas de ratificación después de cincuenta años: Estudio de 17 convenios seleccionados (Ginebra, 1969), párrafo 45.

² Conferencia Internacional del Trabajo, 58.^a reunión, Ginebra, 1973, informe III (parte 4B): Libertad sindical y negociación colectiva: Estudio general de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones.

los principales problemas y dificultades que plantea la aplicación de normas y principios en la materia a todos los trabajadores, incluidos los funcionarios públicos. Muchos de los problemas que afectan a los trabajadores en general se plantean también para los funcionarios. Por lo tanto, conviene referirse también a las constataciones y comentarios que figuran en este estudio.

Países donde en principio se concede el derecho sindical a los funcionarios públicos.

En la mayoría de los países se reconoce a los funcionarios públicos el derecho a organizarse. Mientras que en algunos países ese derecho se concede en condiciones iguales que a las otras categorías de trabajadores sin plantear ninguna dificultad, en otros el estatuto especial de los funcionarios públicos parece ser la causa de restricciones que no se imponen a los otros trabajadores. Más adelante, en el presente capítulo, se examinan las limitaciones más corrientes con mayor detalle.

En gran número de países el derecho de los funcionarios públicos a sindicarse está regido por la legislación aplicable a los sindicatos en general. Tal parece ocurrir, por ejemplo, en los países siguientes: República Federal de Alemania, Argentina, Australia, Austria, Bielorrusia, Bulgaria, República Centroafricana, Colombia, Costa de Marfil, Costa Rica, Cuba, Chad, Checoslovaquia, Dahomey, Dinamarca, Finlandia, Francia, Gabón, Honduras, Hungría, India, Irlanda, Islandia, Israel, Italia, Kenia, Luxemburgo, Malasia, Noruega, Países Bajos, Polonia, Reino Unido, Senegal, Sri Lanka, Suecia, Suiza, Tunes, Ucrania, URSS, Uruguay y Yugoslavia.

Si bien en ciertos de estos países las disposiciones del derecho sindical ordinario pueden prever excepciones particulares respecto de los funcionarios públicos, en otros, el derecho de los funcionarios públicos a sindicarse se menciona igualmente en el estatuto de la función pública que trata del empleo de esta categoría de trabajadores en sus diversos aspectos. No obstante, en la mayoría de los casos se enuncian las condiciones precisas del ejercicio de ese derecho en la legislación pertinente aplicable a todos los trabajadores.

En ciertos países, el derecho de los funcionarios públicos a sindicarse está regido por un conjunto de disposiciones más o menos generales que figuran en el estatuto del servicio público o en una legislación especial. Tal ocurre, en particular, en Bélgica¹,

¹ Real decreto de 20 de junio de 1955.

Camerún¹, Canadá², Estados Unidos³, Grecia⁴, Japón⁵, Marruecos⁶, México⁷, Trinidad y Tabago⁸, y Venezuela⁹.

Países donde en principio se niega el derecho sindical a los funcionarios públicos.

En el extremo opuesto figuran aquellos países que niegan en principio reconocer a los funcionarios públicos el derecho de organizarse en sindicatos. El principio puede ser absoluto, o condicional. Así, por ejemplo, en ciertos países se niega el derecho de sindicación a todas las categorías de personal al servicio del Estado; en otros, la exclusión se refiere sobre todo a los funcionarios públicos al servicio de la administración del Estado. No obstante, ya sea absoluto o condicional, el principio sigue siendo de que es ilegal que los funcionarios públicos constituyan organizaciones o se afilien a asociaciones para proteger sus intereses profesionales; de ello se desprende que todo derecho de que puedan gozar los funcionarios públicos en cuanto a la libertad sindical constituye necesariamente una excepción a la regla general.

¹ Decreto núm. 69-DF-7, de 6 de enero de 1969, y artículo 32 del Estatuto de la Función Pública.

² Ley de 1970 sobre las relaciones de trabajo en el servicio público.

³ Orden ejecutiva núm. 11491, de 29 de octubre de 1969, modificada por orden ejecutiva núm. 11616, de 26 de agosto de 1971, respecto de los funcionarios federales.

⁴ Ley núm. 4879, de 1931, enmendada por decreto presidencial de 1931 y ley núm. 5403, de 1932.

⁵ Ley (enmendada) de 1947 sobre los servicios públicos nacionales, y reglamento núm. 17 de la Dirección Nacional de Personal, y ley (enmendada) de 1950 sobre los servicios públicos locales.

⁶ Decreto de 5 de febrero de 1958 relativo al ejercicio del derecho sindical por los funcionarios públicos.

⁷ Ley federal de 27 de diciembre de 1963 sobre los trabajadores al servicio del Estado.

⁸ Ley núm. 29, de 1965, sobre el servicio público, ley núm. 31, de 1965, sobre los servicios de lucha contra incendios, ley núm. 32, de 1965, sobre la administración penitenciaria, ley núm. 1, de 1966, sobre la enseñanza.

⁹ Decreto núm. 585, de 28 de abril de 1971, por el que se dicta el reglamento sobre los sindicatos de funcionarios públicos.

En Ecuador¹, España², Etiopía³, Jordania⁴, Liberia⁵, Nicaragua⁶, Perú⁷ y Turquía⁸, la totalidad o la mayor parte de las categorías de funcionarios públicos quedan excluidas del campo de aplicación de la legislación relativa a organización sindical. En Bolivia⁹ y República Dominicana¹⁰ existen disposiciones similares que niegan a los funcionarios públicos el derecho a organizar sindicatos. No obstante, parece que en la práctica esas prohibiciones no son tan estrictas. Así, por ejemplo, en Bolivia el estatuto de funcionario público consagra el derecho de libre asociación. En la República Dominicana, el derecho de sindicación está garantizado por la Constitución y, en la práctica, existen sindicatos de funcionarios públicos.

En el Brasil, la ley¹¹ establece que el personal al servicio del Estado o de instituciones paraestatales no tiene derecho a sindicarse. No obstante, la ley núm. 1134, de 14 de junio de 1950, otorga el derecho de representación colectiva de sus afiliados a los sindicatos de funcionarios y de empleados de las empresas industriales dependientes del Gobierno Central, de los Estados y de los municipios, y a los de las corporaciones públicas, cuando dichos sindicatos hayan sido constituidos de conformidad con el Código Civil y no tengan carácter político.

¹ Artículo 10 de la ley sobre el servicio público.

² Artículo 7 de la ley sindical de 1971.

³ Artículo 2 de la Proclamación de 1963 sobre las relaciones de trabajo.

⁴ Artículo 1.º de la ley laboral núm. 21, de 1960.

⁵ Artículo 4700 de la ley sobre normas de trabajo.

⁶ Artículo 9 del Código de Trabajo.

⁷ Decreto supremo núm. 009, de 3 de mayo de 1961, y ley del servicio civil núm. 11377.

⁸ Artículos 46 y 119 de la Constitución.

⁹ Artículo 103 de la ley general del trabajo de 26 de mayo de 1939.

¹⁰ Artículo 3 del Código del Trabajo; ley núm. 2059, de 22 de julio de 1949, enmendada por ley núm. 269, de 24 de junio de 1966.

¹¹ Artículo núm. 566 de la Codificación de leyes de trabajo.

Por lo que respecta a El Salvador, los funcionarios públicos no gozan, en principio, del derecho de sindicación, pero se hace una excepción en el caso de los empleados de instituciones oficiales autónomas o semiautónomas, quienes pueden constituir, de acuerdo con el Código de Trabajo, asociaciones o afiliarse a asociaciones en defensa de sus intereses profesionales¹.

En algunos Estados de Estados Unidos el derecho a constituir sindicatos sigue siendo negado a los funcionarios, pero un tribunal federal ha estimado que la Constitución les garantiza el derecho a afiliarse a un sindicato².

Exclusiones y restricciones respecto de ciertas categorías de funcionarios.

En algunos países que reconocen a los funcionarios el derecho a sindicarse, es posible que ciertas categorías especiales de personas al servicio del Estado se vean excluidas del campo de aplicación de ese derecho o sometidas a ciertas restricciones. Esas categorías especiales, son, por ejemplo, los miembros de las fuerzas armadas, de la policía, de la administración penitenciaria, de los servicios de lucha contra incendios y los funcionarios que ocupan puestos de dirección o de "confianza". Con frecuencia estas exclusiones se justifican porque dichos funcionarios asumen responsabilidades en el mantenimiento de la seguridad interior o exterior del Estado o tareas de índole especial.

El personal de las fuerzas armadas constituye la categoría de agentes del Estado que con más frecuencia se excluye de la aplicación del derecho sindical. Como ejemplo de "cláusulas de exclusión" que a veces se encuentran, puede citarse una disposición del Código Substantivo del Trabajo de Colombia, según la cual el derecho a constituir sindicatos se concede a todo el personal del Estado, con excepción de los miembros de las fuerzas armadas (y de la policía)³, y una disposición de la legislación de Marruecos según la cual no se concede el derecho de sindicación a las personas encargadas de proteger la seguridad del Estado⁴.

Tampoco gozan del derecho de sindicación los miembros de las fuerzas armadas en muchos otros países, como por ejemplo: Alto Volta⁵, Bélgica⁶, República Centroafricana⁷, Costa de Marfil⁸,

¹ Artículo 2 del Código de Trabajo.

² "State, County and Municipal Employees, C. Woodward, 406 F2, 137-8th Circuit, 1969".

³ Artículo 414 del Código Substantivo del Trabajo.

⁴ Artículo 4 del decreto de 5 de febrero de 1958, relativo al ejercicio del derecho sindical por parte de los funcionarios públicos.

⁵ Decreto núm. 217 bis/PRES, de 26 de marzo de 1960.

⁶ Real orden de 20 de junio de 1955.

⁷ Ley núm. 61/232, de 2 de junio de 1961.

⁸ Estatuto General de la Función Pública, 1965.

Chipre, Italia, Japón, Malasia⁴, Mauritania⁵, México⁶, Nigeria⁷, Trinidad y Tabago⁸, Túnez⁹, Venezuela¹⁰, y República de Viet-Nam¹¹.

En todos esos países, la legislación niega pura y simplemente el derecho sindical a los miembros de las fuerzas armadas. En otros países, como por ejemplo; los Países Bajos, las disposiciones restrictivas están más matizadas: un real decreto de 1922 establece que los miembros de las fuerzas armadas "no podrán afiliarse a organizaciones cuyos objetivos sean incompatibles con los de las fuerzas de tierra y de mar, o con la disciplina militar". En Singapur¹² los militares no pueden afiliarse a sindicatos, pero están autorizados a afiliarse a asociaciones propias para promover sus actividades culturales y sociales.

Aunque con mucha frecuencia se niegue a los miembros de las fuerzas armadas el derecho de asociación, existen países en que los militares tienen derecho a organizarse para defender sus intereses profesionales. Tal ocurre, por ejemplo, en la República Federal de Alemania, Austria, Dinamarca, Finlandia, Luxemburgo, Noruega, Reino Unido y Suecia.

¹ Ley de 1965 sobre los sindicatos.

² Decreto núm. 205, de 24 de abril de 1945.

³ Artículo 64 de la ley sobre las fuerzas de defensa.

⁴ Notificación oficial núm. PU 488, de 28 de septiembre de 1967.

⁵ Informaciones comunicadas por el Gobierno.

⁶ Artículo 5 de la ley federal de 1963 para los trabajadores al servicio del Estado.

⁷ Artículo 11 del decreto de 1973 sobre los sindicatos.

⁸ Artículos 186 y 187 de la ley de 1962 sobre la defensa.

⁹ Ley núm. 59/12, de 5 de febrero de 1959.

¹⁰ Informaciones comunicadas por el Gobierno.

¹¹ Idem.

¹² Idem.

A veces se prohíbe también a las fuerzas de policía y seguridad el derecho a sindicarse. En realidad, se observa con frecuencia que los países que niegan ese derecho a los miembros de las fuerzas armadas incluyen igualmente en la prohibición a las fuerzas de policía, aplicándoles a menudo iguales disposiciones legislativas. Así es como se encuentran cláusulas de exclusión comunes en la legislación de países como Colombia, Italia, Malasia, México y Marruecos. En Alto Volta¹, Grecia² y Japón³, en cambio, se han adoptado cláusulas especiales de exclusión para la policía.

En Estados Unidos la situación de los miembros de las fuerzas de seguridad en cuanto al derecho sindical está regida por la orden ejecutiva núm. 11491, de 29 de octubre de 1969, sobre las relaciones de trabajo en la administración federal, modificada por orden ejecutiva núm. 11616, de 1971. Este texto estipula que el derecho de asociación no se aplica a la Oficina Federal de Investigaciones (FBI), a la Agencia Central de Informaciones (CIA) ni a cualquier otro servicio cuyas actividades esenciales se relacionen con la información, las investigaciones o la seguridad, o a todo servicio, oficina o entidad cuya función primordial sea controlar la actividad profesional de los funcionarios o empleados del servicio oficial, para verificar si cumplen sus funciones oficiales con honradez e integridad, cuando el jefe del servicio decida, discrecionalmente, que la aplicación de la orden no sería compatible con la seguridad interna del servicio. No obstante, algunos Estados y administraciones locales autorizan a los miembros de las distintas fuerzas de policía a crear organizaciones y a afiliarse a ellas. En Chipre⁴ y Singapur⁵ los miembros de la policía no tienen derecho a afiliarse a un sindicato, pero pueden crear su propia asociación y afiliarse a ella. También en Trinidad y Tabago⁶, aun cuando los sindicatos de policía están prohibidos, legalmente los policías pueden constituir asociaciones. En la India, la ley de 1966 sobre la restricción de los derechos de los miembros de la policía establece que, sin permiso de la autoridad competente, un miembro de las fuerzas de policía no puede afiliarse a un sindicato ni a una asociación que ejerza actividades en otras esferas distintas de lo social, religioso o recreativo, ni mantener relaciones con sindicatos o con asociaciones de ese tipo.

¹ Decreto núm. 407/PRES/VPI/DSS/FPSE, de 17 de octubre de 1960, aplicable a las compañías republicanas de seguridad.

² Artículo 1.º de la ley núm. 4379, de 6 de marzo de 1931.

³ Artículo 108-2 de la ley (modificada) de 1947 sobre las administraciones públicas nacionales, y artículo 52 de la ley (modificada) de 1950 sobre las administraciones públicas locales.

⁴ Artículos 51 y 52 de la ley sobre la policía, capítulo 285.

⁵ Informaciones comunicadas por el Gobierno

⁶ Artículos 42 y 47 de la ordenanza sobre la policía.

No obstante, si ocurre que los miembros de la policía y de otras fuerzas de seguridad no disfruten del derecho sindical, en cierto número de países gozan de ese derecho en iguales condiciones que las demás categorías de funcionarios públicos o en virtud de una legislación particular. Tal sucede, por ejemplo, en la República Federal de Alemania, Australia, Austria, Bélgica, República Centroafricana, Costa de Marfil, Dinamarca, Finlandia, Francia, Guinea, Irlanda, Islandia, Luxemburgo, Malawi, Niger, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Reino Unido, Suecia y Túnez.

El personal de la administración penitenciaria constituye otra categoría de funcionarios públicos que en algunos países son objeto de disposiciones legislativas especiales en virtud de las cuales se les niega el derecho de sindicación o, si se les concede, es con limitaciones particulares. En ciertos países esta categoría de funcionarios está asimilada en cuanto al derecho sindical al personal de las fuerzas de policía y es con frecuencia objeto de iguales disposiciones legislativas.

Como ejemplos de países donde el derecho de sindicación se niega al personal de la administración penitenciaria pueden citarse el Japón, Malasia, México, Nigeria, Pakistán, Sri Lanka, Sudán y Tanzania. En Uganda¹ y Trinidad y Tabago² un estatuto especial que establece las condiciones de empleo de dicho personal, estipula que, si bien las personas empleadas por esa administración pueden constituir asociaciones de personal aprobadas por los poderes públicos, dichas asociaciones no pueden ser registradas como sindicatos. En cierto número de países el personal de lucha contra incendios es también objeto de disposiciones legislativas especiales. En Chipre³ y Japón⁴, la legislación en vigencia les niega el derecho de sindicación. En Trinidad y Tabago⁵, según una ley especial que rige las condiciones de empleo de los funcionarios públicos empleados en los servicios de lucha contra incendios, dicho personal puede crear asociaciones, pero no serán reconocidas como sindicatos.

Por último, en un pequeño número de países hay restricciones especiales que limitan el derecho sindical de los funcionarios públicos empleados en los grados superiores de la administración y de algunos de sus colaboradores, es decir, aquellos funcionarios que ocupan puestos de dirección, de vigilancia o de tipo confidencial. No obstante, esas restricciones no constituyen necesariamente una negación absoluta del derecho a sindicarse. En la práctica, hay algunos casos en que esas categorías de funcionarios parecen tener derecho a constituir asociaciones para proteger sus intereses profesionales, aun cuando no tienen derecho a afiliarse a asociaciones que reúnen funcionarios de grado inferior.

¹ Ordenanza núm. 2, de 1968, sobre los establecimientos penitenciarios.

² Ley de 1965 sobre la administración penitenciaria.

³ Ley de 1965 sobre los sindicatos.

⁴ Artículo 52, 4), de la ley de 1950 sobre los servicios públicos locales.

⁵ Ley núm. 31, de 1965, sobre los servicios de lucha contra incendios.

En la India, Japón, México, Singapur, Sri Lanka y Tanzania, por ejemplo, el personal de esas categorías especiales está sometido a restricciones. En ciertos países, la legislación define claramente las categorías que no pueden gozar del derecho sindical, mientras que en otros se determina el alcance de esa prohibición mediante negociaciones entre el empleador y el sindicato; en otros casos, los poderes públicos pueden adoptar una decisión unilateral al respecto.

En México la legislación aplicable al personal de la administración Federal rige también el derecho de dicho personal a organizarse y se lo niega a las personas que ocupan "puestos de confianza". No obstante, según informaciones del Gobierno, dichos funcionarios pueden afiliarse a otras asociaciones.

En Singapur los funcionarios de Estado pueden verse obligados a darse de baja de un sindicato para poder ser nombrados en puestos de dirección, trasladados o ascendidos. Una disposición semejante existe en un proyecto de ordenanza sobre los funcionarios públicos en Pakistán; según este texto, los servicios oficiales pueden exigir que una persona nombrada o promovida a un puesto de dirección renuncie como miembro ordinario o responsable de una asociación de asalariados.

En el Japón la legislación aplicable a las administraciones nacionales y locales establece que el personal que ocupa puestos de dirección o de supervisión y el personal que por sus funciones puede tener conocimiento de informaciones confidenciales, por una parte, y el resto del personal, por otra, no podrán constituir juntos una misma organización profesional.

En la India parecería que el personal que ocupa puestos de dirección o de índole confidencial no gozará de los derechos sindicales.

Convendría ofrecer ahora aquí algunas informaciones complementarias sobre los puestos de funcionarios de categorías especiales. Los problemas que se plantean al respecto están vinculados en general al alcance y a la índole uniforme de las disposiciones que definen dichos puestos.

En México, los "puestos de confianza" son objeto en la ley de una enumeración especial y completa que abarca el poder ejecutivo, los ministerios, el poder legislativo, el poder judicial y cierto número de instituciones oficiales y comisiones. Esa lista menciona en particular a los funcionarios que ocupan los puestos siguientes: directores, directores adjuntos, jefes y jefes adjuntos de departamento, servicios y secciones, inspectores, personal técnico, consejeros jurídicos y técnicos, conciliadores (conflictos del trabajo), directores de establecimientos escolares, contadores, tesoreros, supervisores y administradores de diversas categorías y personal de secretaría de los funcionarios que ocupan puestos de confianza.

En el Japón la ley sobre las administraciones públicas nacionales estipula que los límites del personal de dirección y similar deben ser fijados por reglamentos de la Dirección Nacional de Personal. La ley sobre las administraciones públicas locales obliga a fijar los límites de esta categoría mediante reglamentos de la comisión de personal o de la comisión de equidad competente. En el primer caso, los límites del personal de dirección y análogo fueron

fijados en 1966¹ y los puestos de esta categoría figuran enumerados en detalle en las planillas correspondientes a los diversos ministerios. Se trata en particular de los puestos siguientes: directores y directores adjuntos de departamentos, oficinas y servicios, consejeros, jefes de dirección, secretarios de diversas categorías, supervisores, jefes de oficina, jefes de oficinas locales, responsables de establecimientos anexos, directores de establecimientos escolares y sus adjuntos.

La cuestión de los límites y de la uniformidad del personal de dirección y análogo perteneciente a las administraciones nacionales fue examinada por la Comisión de Investigación y de Conciliación en Materia de Libertad Sindical enviada por la OIT al Japón². Respecto del primer punto, y "por lo que se refiere a la conveniencia de fomentar la creación de organizaciones de trabajadores, fuertes e independientes, que puedan desempeñar un papel eficaz en la negociación colectiva, y al derecho de los trabajadores de afiliarse a las organizaciones que estimen conveniente", la Comisión consideró importante "que la definición del personal directivo y análogo no sea tan amplia que debilite a las organizaciones privándolas de una proporción importante del número de sus afiliados actuales y potenciales". En cuanto al segundo punto, la Comisión indicó que, con objeto de evitar anomalías y la consiguiente falta de confianza por parte de los empleados, también son necesarias medidas que garanticen la uniformidad en las designaciones del personal como personal directivo y análogo. Según la Comisión, esto es tanto más necesario en el caso de las comisiones locales que adoptan las decisiones en la materia, que debido a su carácter local, requieren que el gobierno les indique claramente que su política establecida es fomentar un movimiento sindical fuerte, estable y responsable.

Situación de los funcionarios respecto del derecho a constituir asociaciones, federaciones o confederaciones de su elección y de afiliarse a ellas.

En las páginas precedentes se examinó la situación de ciertas categorías de funcionarios públicos desde el punto de vista de la concesión o la denegación del derecho de asociación. La presente subdivisión tiene por fin estudiar la situación de los funcionarios a los que se otorga ese derecho, aun cuando existan ciertas limitaciones en cuanto a la composición de sus organizaciones y, sobre todo, a su derecho a asociarse a los trabajadores del sector privado.

¹ Reglamento núm. 17-0, de 9 de julio de 1966, de la Dirección Nacional de Personal. Se adoptaron otros reglamentos para esta categoría de funcionarios en el caso del personal de las administraciones públicas locales.

² Informe de la Comisión de Investigación y de Conciliación en Materia de Libertad Sindical, relativo a las personas empleadas en el sector público en el Japón, OIT, Boletín Oficial, volumen XLIX, núm. 1, enero de 1966, suplemento especial. Véanse en particular los párrafos 2200 a 2202.

En cierto número de países, los funcionarios tienen derecho a constituir las asociaciones que estimen convenientes, mientras que en otros la ley o los reglamentos administrativos establecen que los funcionarios públicos tienen que formar asociaciones separadamente de los otros trabajadores. En la realidad, con frecuencia, para evitar la actividad política del personal del Estado o el recurso a la huelga, los gobiernos imponen ciertas restricciones al derecho sindical de los funcionarios públicos, prohibiéndoles directa o indirectamente asociarse a trabajadores del sector privado.

En Suiza¹ los funcionarios no pueden afiliarse a una asociación que pueda recurrir a la huelga. En Grecia², está prohibida la afiliación de asociaciones o de federaciones de funcionarios o de funcionarios individualmente a asociaciones o a federaciones de trabajadores o de empleadores cuya acción se base en la lucha de clases. La palabra "afiliación" se aplica a toda forma de participación o de apoyo a asociaciones o federaciones de trabajadores o de empleadores asociados a la lucha activa de clases.

En Noruega³ una asociación de funcionarios no puede ejercer el derecho de negociación colectiva a menos de estar compuesta exclusivamente por personas al servicio del Estado; existe una disposición análoga aplicable a las federaciones de esas asociaciones. Para emprender negociaciones colectivas, una asociación que no esté compuesta exclusivamente de funcionarios debe obtener una autorización especial.

En otros países, como por ejemplo en Chipre⁴, la prohibición es más directa. En México⁵ la legislación aplicable prohíbe a la asociación de funcionarios afiliarse a asociaciones o federaciones accesibles a otras categorías de trabajadores. En Sri Lanka⁶ el personal dirigente de la administración pública sólo puede afiliarse a los sindicatos constituidos por dicho personal; la legislación prohíbe asimismo la fusión o la federación de tales sindicatos entre sí o con otros. En el Japón⁷, los sindicatos de trabajadores del servicio público no pueden inscribirse en el registro,

¹ Ley federal de 30 de junio de 1927-24 de junio de 1949, sobre el estatuto de los funcionarios.

² Ley núm. 4879, de 1931, y ley núm. 5403, de 1932.

³ Ley de 18 de julio de 1958.

⁴ Artículo 59 de la ley de 1967 sobre el servicio público.

⁵ Artículo 79 de la ley federal para los trabajadores al servicio del Estado, 1963; no obstante, la Federación de Obreros y Empleados del Estado está afiliada al Bloque de Unidad Obrera.

⁶ Ley núm. 24, de 1970, por la que se modifica la ley de sindicatos.

⁷ Artículo 108 de la ley sobre las administraciones públicas nacionales y artículo 54 de la ley sobre las administraciones públicas locales.

salvo si todos sus miembros pertenecen a la misma categoría o ninguno de ellos ha sido contratado fuera de la jurisdicción de un organismo público local. En Malasia¹ los sindicatos que organicen al personal de un organismo administrativo oficial no pueden afiliarse a una federación cuyos miembros no provengan exclusivamente de tal organismo.

En algunos países, la legislación establece quiénes tienen derecho a afiliarse a asociaciones de funcionarios, según la unidad administrativa a que pertenezcan o la índole de sus funciones.

En México² las asociaciones de funcionarios públicos sólo son accesibles a las personas que trabajan en la misma unidad administrativa. En Venezuela³ los sindicatos deben constituirse a escala nacional por ministerios, institutos autónomos y demás organismos cuyos funcionarios estén regidos por la ley de carrera administrativa. En Sri Lanka⁴ los sindicatos del servicio público son accesibles únicamente a los funcionarios de un departamento o servicio oficial determinado o pertenecientes a una categoría dada de funcionarios. En Malasia⁵ los funcionarios públicos pueden crear organizaciones y afiliarse a ellas, siempre que la calidad de afiliados sea exclusivamente reservada a los funcionarios públicos de una misma profesión, departamento o ministerio. En Pakistán⁶ las asociaciones de agentes del Estado son reconocidas oficialmente si cada una de ellas agrupa sólo a funcionarios pertenecientes a una categoría determinada.

Independientemente de estos distintos ejemplos, pueden citarse otros casos particulares que también son de interés desde el punto de vista del derecho de los funcionarios a constituir organizaciones de su elección y a afiliarse a ellas.

¹ Artículo 27 de la ley de sindicatos de 1959.

² Ley federal para los trabajadores al servicio del Estado.

³ Artículo 7 del decreto núm. 585, de 28 de abril de 1971, por el que se dicta el reglamento sobre los sindicatos de funcionarios públicos.

⁴ Ley núm. 24, de 1970, por la que se modifica la ley de sindicatos.

⁵ Ordenanza de 1971 sobre los sindicatos (exención de funcionarios).

⁶ Notificación núm. 6/1/48 ESTS (SE), de 30 de agosto de 1948, y reglamento núm. 28, de 1964, sobre la conducta en las administraciones del Estado.

En Trinidad y Tabago la legislación en vigencia estipula que, para ser reconocida, una asociación de funcionarios en vías de constitución o una organización existente no deberá representar a una categoría de funcionarios del Estado que ya esté representada por otra asociación debidamente reconocida; tampoco puede admitir en su seno a funcionarios que ya sean miembros de una asociación reconocida. Existen disposiciones comparables relativas a los bomberos y al personal de la administración penitenciaria. Para los primeros, la ley dispone también que no podrán ser representados por la Asociación de Funcionarios Públicos ni por otro sindicato reconocido como parte en las negociaciones colectivas y que representaba a una o varias categorías de funcionarios inmediatamente antes de entrar en vigencia la ley de 1965 sobre el servicio público.

En México sólo puede haber una asociación por cada unidad administrativa.

La Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT ha estudiado ciertas restricciones al derecho sindical de los funcionarios públicos, como las antes expuestas.

Respecto de una legislación que estipula que las asociaciones de funcionarios públicos sólo pueden federarse entre sí, que únicamente una federación así constituida puede ser reconocida por el Estado y que prohíbe a tales asociaciones afiliarse a federaciones o confederaciones de organizaciones industriales o agrícolas, la Comisión expresó la opinión de que dichas disposiciones no parecen ser compatibles con los artículos 5 y 6 del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87). De conformidad con tales disposiciones del Convenio, las organizaciones sindicales tendrán derecho a constituir las federaciones o confederaciones "que estimen convenientes, sin autorización previa"¹. En forma más general, la Comisión estimó² que toda disposición por la que se prohíba a las organizaciones de funcionarios públicos federarse libremente entre ellas o federarse conjuntamente con organizaciones del sector privado, no es compatible (a menos, en este último caso, que una afiliación de esta naturaleza pueda implicar en sí la obligación de recurrir a la huelga) con el derecho de estas organizaciones a constituir federaciones y confederaciones de su libre elección y de afiliarse a ellas.

Asimismo, por lo que concierne a una legislación que reconoce la existencia de una sola asociación de funcionarios públicos en cada unidad administrativa, la Comisión opinó que tal restricción está en desacuerdo con el artículo 2 del Convenio núm. 87. No obstante, la Comisión indicó que no sería contrario al Convenio conceder a un sindicato mayoritario derechos especiales en materia de negociación, consulta y representación internacional, en el entendido de que continuarán existiendo las organizaciones minoritarias, las cuales podrán someter a las autoridades y a los

¹ Conferencia Internacional del Trabajo, 47.^a reunión, Ginebra, 1963, informe III (parte IV): Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, pág. 108.

² Libertad sindical y negociación colectiva, op. cit., párrafo 119.

empleadores problemas que afectan a los intereses de sus miembros¹. Asimismo, la Comisión estimó incompatibles con el Convenio núm. 87 las disposiciones en virtud de las cuales deben establecerse organizaciones diferentes para cada categoría de funcionarios públicos².

Por último, por lo que se refiere a la afiliación internacional de las organizaciones de funcionarios, un ejemplo de restricción concreta es el de la legislación de Camerún³, según la cual esas organizaciones no pueden afiliarse a una organización extranjera sin una autorización previa del ministro encargado del control de las libertades públicas.

¹ Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, 1963, op. cit., pág. 107.

² Conferencia Internacional del Trabajo, 48.^a reunión, Ginebra, 1964, informe III (parte IV): Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, pág. 144, e informe III (parte 4A), 1971, págs. 140 y 141.

³ Artículo 19 del decreto núm. 69 DF-7, de 6 de enero de 1969.

CAPITULO. II

ORGANIZACIONES DE FUNCIONARIOS PUBLICOSIntroducción.

En el capítulo I se ha examinado la situación de los funcionarios públicos ante la ley con respecto al derecho a formar organizaciones de su elección y a afiliarse a las mismas, así como al derecho de esas organizaciones a afiliarse a federaciones nacionales e internacionales. Por consiguiente, en este capítulo se estudia la situación de hecho, y no de derecho, de las organizaciones de funcionarios públicos. Sucede precisamente que en algunos países la realidad de las actividades de dichas organizaciones difiere de la que cabe suponer de acuerdo con las disposiciones legislativas aplicables.

En las características de las organizaciones de funcionarios públicos y en sus actividades se advierte la influencia que ejercen en distintas formas, según los países, factores tales como la naturaleza del empleador (el gobierno), el tipo de empleo (no manual en su mayor parte), la índole con frecuencia legislativa de las normas que rigen ese empleo y el estatuto especial así conferido al funcionario público, las leyes y reglamentos que regulan la libertad sindical en el servicio público, las normas o prácticas aplicables en materia de reconocimiento y consulta o negociación con las organizaciones de dicho personal y el sistema sindical prevaletiente en el sector privado y en todo el país en su conjunto.

Como consecuencia de las múltiples combinaciones de los factores que se acaban de enumerar, la estructura de las organizaciones del personal del servicio público es muy variada; así, dichas organizaciones pueden diferenciarse según el alcance de su afiliación y la índole de sus objetivos, actividades y técnicas.

Por lo que respecta al alcance de la afiliación, cabe señalar ante todo que en muchos casos los funcionarios públicos han constituido sus propias organizaciones, diferenciándolas a veces de acuerdo con el departamento gubernamental, ámbito de éste (central, regional o local) o grupo ocupacional; pero en otros casos no han creado organizaciones autónomas, sino que se han afiliado a las del sector privado. En ciertos casos, las organizaciones de funcionarios públicos han creado sus propias federaciones, mientras que a veces, unas u otras se han afiliado a federaciones o confederaciones de carácter general. Lo mismo puede decirse por lo que respecta a la afiliación internacional.

En cuanto a la índole de sus objetivos, actividades y técnicas, existen tradicionalmente dos tipos básicos de organización. Por una parte encontramos el tipo "asociación" - semejante en muchos aspectos a las asociaciones profesionales del sector privado - constituida para mantener normas profesionales adecuadas y para defender los intereses de sus miembros mediante métodos distintos de los que generalmente utilizan los sindicatos. Predominantes en un tiempo, en varios países estas organizaciones tienden a formular y desarrollar objetivos y tácticas cada

vez más parecidas a las de los sindicatos, a menudo para hacer frente a la competencia de éstos en materia de afiliación. El segundo tipo de organización, a saber, el sindicato, suele perseguir objetivos generalmente de carácter económico y utilizar tácticas análogas a las de los sindicatos del sector privado, y su preocupación y actividad principales son la protección y la promoción de los intereses de sus miembros frente al gobierno en tanto que empleador.

En muchos países, las organizaciones de funcionarios públicos - ya sean del tipo asociación o del tipo sindicato - han solido ser con frecuencia más conservadoras que los sindicatos del sector privado en materia de objetivos y política. No obstante, aunque todavía persiste en gran número de países ese conservatismo, se ha registrado una tendencia, paralela a la rápida expansión del empleo en la administración pública y de la sindicación de los funcionarios, por parte de dichas organizaciones a mostrarse más resueltas en sus objetivos y tácticas, yendo incluso a veces a este respecto más allá que los sindicatos del sector privado; empero, lo anterior no significa que dichas organizaciones dejen de tomar en consideración el interés público. La combatividad creciente del sindicalismo en el servicio público quizás se deba en parte a la relativa novedad que representan las actividades sindicales en este sector en muchos países en que las organizaciones de personal tratan todavía de definirse y luchar por que se las reconozca; tal vez se deba también a la falta de experiencia de los gobiernos para tratar con los sindicatos, hecho que a veces se traduce en una resistencia inicial a la organización sindical que recuerda la primera época del sindicalismo en el sector privado en algunos países industrializados, dándose tácticas combativas análogas. Se ha de precisar, sin embargo, que en varios países en desarrollo, en Africa por ejemplo, la organización sindical apareció en el servicio público antes que en el sector privado.

Grado de sindicación entre los funcionarios públicos¹.

En la actualidad, un rasgo característico de las organizaciones de funcionarios públicos en gran número de países es el alto grado de sindicación de dicho personal en relación con el sector privado o incluso en términos absolutos. Este hecho resulta especialmente patente allí donde el sector privado sólo cuenta con un número bastante bajo de trabajadores sindicados, como ocurre en Francia, país donde se estima que la afiliación sindical entre los funcionarios públicos oscila entre 50 y 80

¹ Por diversas razones, es muy difícil disponer de datos estadísticos exactos sobre el número de funcionarios públicos y empleados gubernamentales afiliados a sindicatos y a otros tipos de organizaciones en numerosos países. Las cifras y porcentajes indicados abarcan a todo tipo de organización o asociación, cualesquiera sean sus funciones, derechos y alcance; por lo tanto, no pueden estudiarse comparativamente, y sólo se mencionan aquí para dar una indicación general de las variaciones del grado de sindicación dentro de este sector.

por ciento en las diferentes administraciones y servicios¹; los miembros de la Federación Autónoma de Personal de los Servicios Nacionales de Educación representan alrededor del 80 por ciento de las categorías interesadas². En Bélgica³, Noruega y Suecia se estima en 80 por ciento aproximadamente el personal organizado del sector público, mientras que en la República Federal de Alemania, el grado de sindicación en el servicio público en general se ha evaluado en 75 por ciento (funcionarios, 86 por ciento; empleados, 52 por ciento, y trabajadores manuales, 85 por ciento)⁴. En Austria, se considera que se hallan organizados del 60 al 67 por ciento de los empleados públicos de los gobiernos central y estatales, cifras que alcanzan el 95 por ciento en el caso de los ferroviarios y el 90 en el del personal del servicio de correos⁵. En Suiza, la mitad aproximadamente del personal de la administración federal está sindicado (proporción ésta inferior a la registrada en ciertos sectores de la industria). En el Reino Unido, país donde el Gobierno ha alentado desde hace tiempo a los funcionarios públicos a afiliarse a asociaciones de personal o a sindicatos, el grado de organización en el servicio público es mucho más elevado que en el sector privado. Los principales sindicatos del sector público están afiliados al Congreso de Sindicatos (TUC), lo que representa aproximadamente la mitad de los miembros de todas las organizaciones sindicales pertenecientes al TUC (5 millones de un total de 10 en 1972)⁶. Se calcula que el 90 por ciento de los funcionarios públicos pertenecen a organizaciones directamente representadas en

¹ Véase Comisión Paritaria del Servicio Público, primera reunión, 1970, informe II, pág. 26.

² Véase Alain Plantey, Traité pratique de la fonction publique, París, tercera edición, 1971, t.1, pág. 127.

³ Véase Roger Blanpain: Public Employee Unionism in Belgium (Ann Arbor, Mich., Institute of Labor and Industrial Relations, 1971), pág. 45.

⁴ Véase W.H. MacPherson: Public Employee Relations in West Germany (Ann Arbor, Mich., Institute of Labor and Industrial Relations, 1971), págs. 44-45.

⁵ Theodor Tomandl: "Labour Relations in the Public Sector of Austria", documento presentado al Tercer Congreso Mundial de la Asociación Internacional de Relaciones de Trabajo, septiembre de 1973, pág. 8.

⁶ David Winchester "Labour Relations in the Public Sector in the United Kingdom", documento presentado al Tercer Congreso Mundial de la Asociación Internacional de Relaciones de Trabajo, septiembre de 1973, págs. 5-6.

los órganos de los consejos Whitey¹. Algunas organizaciones de funcionarios públicos locales, como la Unión Nacional de Empleados Públicos (NUPE), la Asociación de Funcionarios Gubernamentales Nacionales y Locales (NALGO), vienen registrando un aumento que en la primera de estas dos organizaciones se ha elevado a 49 por ciento en el término de cuatro años².

En la URSS, 3,2 millones de funcionarios de las administraciones e instituciones estatales, pertenecientes a todas las categorías, están afiliados al Sindicato de Empleados del Estado de la URSS³.

Por lo que se refiere a Asia, sólo se dispone de información acerca del grado de sindicación de los funcionarios públicos con respecto a unos pocos países. Así, en Japón, según las cifras estadísticas para 1968, el 57 por ciento de los funcionarios gubernamentales y el 77 de los funcionarios empleados en las administraciones públicas locales estaban organizados, mientras que el 85 por ciento del personal del servicio de correos y el 72 del personal docente eran miembros sindicales. Algo más de la cuarta parte de todos los trabajadores organizados pertenecen a los sindicatos del sector público (incluidas las empresas de los servicios públicos)⁴. También están organizados el 60 por ciento de todos los empleados gubernamentales y pertenecientes al Consejo Estatutario de Singapur, así como el 90 por ciento aproximadamente de los funcionarios públicos y de los empleados de la administración local de Sri Lanka. En Malasia, alrededor del 55 por ciento de los funcionarios gubernamentales y del 40 por ciento de los trabajadores manuales empleados en los servicios gubernamentales están afiliados a sindicatos.

Nueva Zelandia registra un porcentaje muy elevado de sindicación de los funcionarios públicos; hasta el 100 por ciento en los servicios de correos y los ferrocarriles y alrededor del 97 por ciento en el caso de los funcionarios gubernamentales y los empleados del gobierno central; a nivel local, los empleados gubernamentales han concluido en general acuerdos en virtud de los cuales es obligatoria la afiliación sindical. En Australia, según las cifras suministradas, el grado de sindicación de los

¹ Raymond Loveridge: Collective Bargaining by National Employees in the United Kingdom (Ann Arbor, Mich., Institute of Labor and Industrial Relations, 1971), pág. 58.

² "Development and recognition of white-collar unions", en The Industrial Society, febrero de 1973.

³ G. Makeev y N. Goussinski: Le Syndicat soviétique des employés d'Etat, Moscú, 1972, págs. 7-9.

⁴ Véase Japan Labor Bulletin, vol. 11, núm. 3, marzo de 1972, pág. 5 (cuadro IV).

funcionarios públicos es muy elevado, estimándose en casi todos los casos en más del 85 por ciento, e incluso algunos sindicatos de dicho personal afirman que el mismo asciende a 95 por ciento¹.

En Canadá y Estados Unidos, la sindicación de los funcionarios públicos ha continuado aumentando rápidamente. En el Canadá se estimó que en 1970 los dos tercios aproximadamente del personal de la administración pública, federal, provincial y municipal estaban afiliados a una organización sindical. La Alianza del Servicio Público representa a 140 000 de los 200 000 empleados federales a quienes es aplicable la legislación vigente en materia de negociaciones colectivas². En los Estados Unidos, por lo menos un tercio de todos los funcionarios públicos pertenecían a sindicatos y asociaciones en 1970; la afiliación era mayor entre los funcionarios federales, elevándose a 52 por ciento del total (2,7 millones), que entre el personal de las administraciones estatales y locales (9,45 millones), cuya proporción era de 28 por ciento. El número de funcionarios sindicados continúa aumentando rápidamente desde 1970. Junto con la considerable expansión del empleo en las administraciones estatales y locales, el número de miembros de la Confederación de Empleados Estatales y Municipales (AFSCME) pasó de 210 000 en 1960 a 440 000 en 1970 y a casi 700 000 en 1974. En el plano federal, el número de afiliados a la principal organización de funcionarios federales, el Sindicato de Empleados del Gobierno Federal (AFGE), pasó de 70 000 en 1960 a 325 000 en 1970; lo que representa la mayor tasa de aumento registrada durante el mismo período por cualquier organización (364 por ciento). En cuanto a la totalidad de los principales sindicatos de empleados federales, las cifras correspondientes a 1960 y 1970 fueron 535 000 y 1 036 000 miembros, respectivamente, lo que equivale a un incremento de 94 por ciento³. En la esfera docente, la Asociación Nacional de Enseñanza cuenta con 1,5 millones de miembros, y la Federación Americana de Maestros con 418 000⁴.

En América latina, son escasísimos los datos relativos a la importancia de la sindicación de los funcionarios públicos. No obstante, este personal parece contar con organizaciones propias en varios países. En Argentina, las dos organizaciones más importantes son la Unión del Personal Civil de la Nación (UPCN), con 80 000 miembros, y la Asociación de Trabajadores del Estado (ATE), con 80 000 miembros también. En México, la mayor parte de los

¹ Véase Gerald E. Caiden: Public Employment Compulsory Arbitration in Australia (Ann Arbor, Mich., Institute of Labor and Industrial Relations, 1971), págs. 31-32.

² Véase Jack Williams: "Phenomenon of the Decade: the PSAC - Now Canada's Largest White-Collar Union", en Labour Gazette, vol. 73, núm. 9, septiembre de 1973, pág. 591.

³ Véanse J.P. Goldberg: "Public Employee Developments in 1971", en Monthly Labour Review, enero de 1972, pág. 56; US Department of Labour, Bureau of Labour Statistics: Bulletin 1750, Directory of National Unions and Employee Associations, 1971, pág. 108, y Monthly Labour Review, agosto de 1974, pág. 55.

⁴ Monthly Labour Review, septiembre de 1974, págs. 46-47.

funcionarios públicos pertenecen a la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE), y en realidad se alienta a dicho personal a que se afilien a un sindicato. En Chile, se estimó en 1972 que más del 80 por ciento de los empleados del sector público estaban sindicados; sus principales organizaciones son la Asociación Nacional de Empleados Fiscales (ANEF), la Asociación Nacional de Empleados Semifiscales (ANES), la Federación Industrial de Ferroviarios de Chile (FIFCH), la Federación Nacional de Trabajadores de la Salud (FENATS) y la Asociación Nacional de Empleados y Trabajadores Municipales¹. En Costa Rica, se calcula que el 50 por ciento aproximadamente de los funcionarios públicos pertenecen a un sindicato. En el Uruguay se han establecido importantes organizaciones de funcionarios a todos los niveles de la administración pública. Este personal dispone también de sus propias organizaciones en Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, El Salvador, Perú y Venezuela, pero se carece de datos en cuanto al número y proporción de afiliados.

Asimismo es escasa la información sobre el grado de sindicación de los funcionarios públicos en los países africanos. Se sabe, no obstante, que en Camerún, Dahomey, Madagascar y Senegal dichos funcionarios, exceptuando las categorías a las que la ley niega tal derecho, están organizados en gran parte.

Estructura de las organizaciones de funcionarios públicos.

Son muchos los factores que influyen en la estructura de las organizaciones de funcionarios, y existe una variedad considerable de sistemas. Evidentemente, son de gran importancia los efectos de la ley y reglamentos que rigen el derecho de sindicación de los funcionarios públicos, los cuales pueden denegar ese derecho a ciertos grupos o restringir el alcance de la afiliación o la naturaleza de las actividades de los sindicatos del sector público. La estructura del gobierno (unitario, federal, etc.) ejerce también una influencia significativa. Los criterios para el reconocimiento de las organizaciones de trabajadores y para otorgar el derecho de representación para fines de consulta o negociación son otro elemento importante que puede afectar la estructura de los sindicatos de funcionarios públicos en ciertos países. Por otra parte, la ley y la práctica en materia de negociación colectiva dentro del sector público puede conducir a reagrupaciones y a nuevos modelos de organización de los funcionarios públicos, como ha sucedido en varios países donde las organizaciones de dicho personal se han fusionado o han celebrado alianzas para fines de negociación. Por último, en el servicio público, la estructura de los sindicatos refleja a menudo la influencia del sistema de organización sindical prevaleciente en el sector privado del empleo, aunque conserva las características específicas de la administración pública y del sistema legislativo especial dentro del cual funcionan tales organizaciones.

¹ Véase Alan Angell: Politics and the Labour Movement in Chile (Londres, Royal Institute of International Affairs), 1972, págs. 43 y 53.

En muchos países se han constituido sindicatos independientes de funcionarios públicos. El alcance de la afiliación a estas organizaciones es a veces muy amplio e incluye toda clase de funcionarios públicos y de empleados gubernamentales; en muchos casos se restringe la afiliación a ciertos grados o categorías del personal de la administración pública o a ciertos grupos ocupacionales o profesionales. Tales restricciones pueden ser impuestas por ley o adoptarse voluntariamente por los grupos interesados. En los países en donde se establece una diferenciación importante entre los funcionarios públicos regidos por un estatuto especial y los demás empleados del gobierno, las dos categorías se organizan a veces separadamente. No son pocos los países donde también existen organizaciones independientes para el personal de los servicios de protección (policía, bomberos y enfermeras), y determinadas categorías de trabajadores profesionales, incluidos los maestros.

Existen asimismo grandes diferencias entre los niveles en los que se forman tales organizaciones. Se utiliza a menudo como base la unidad administrativa, y un sindicato agrupa a algunas o todas las categorías de personal empleado en determinado ministerio, departamento, servicio o delegación de la administración pública. Hay frecuentemente organizaciones "horizontales" por tipo de profesión que abarcan al personal perteneciente a determinados grados o clases o categorías profesionales, empleado en diferentes unidades administrativas de todo el servicio público. El personal del gobierno central y el de la administración pública local - provincial o municipal - han formado en muchos casos sus propias organizaciones independientes; por otra parte, en ciertos países existen organizaciones nacionales de funcionarios públicos que abarcan a todo el personal de todos estos distintos niveles.

Como ocurre en algunos países en los que los funcionarios públicos y los empleados gubernamentales pueden afiliarse a organizaciones que comprenden a trabajadores del sector privado, gran número de funcionarios se sindicaron así en organizaciones cuya afiliación es de alcance general o por ocupación. Es de señalar que este tipo de sindicación mixta no ha planteado ningún problema en esos países.

El derecho de las organizaciones de funcionarios públicos a confederarse nacionalmente o a afiliarse a confederaciones internacionales y regionales de funcionarios públicos se ha ejercido ampliamente. En una serie de casos, estas organizaciones y sus federaciones o confederaciones están afiliadas a confederaciones sindicales de tipo general, tanto a nivel nacional como internacional.

Con frecuencia existen simultáneamente en un mismo país los distintos tipos de organizaciones mencionadas o algunos de ellos. La complejidad de la situación real es tan grande que sería imposible examinar detalladamente todos los datos disponibles aunque los mismos sean fragmentarios. Algunos ejemplos de distintos tipos de estructura sindical existentes en este sector serán suficientes para ilustrar las situaciones que pueden presentarse.

En la República Federal de Alemania se establece una distinción entre las organizaciones de funcionarios públicos tipo sindicato, afiliadas a la Confederación Alemana de Sindicatos (DGB) o al Sindicato Alemán de Empleados (DAG), independiente, y las de tipo asociación profesional, afiliadas a la Federación Alemana de Funcionarios Públicos (DBB). En las organizaciones del primer tipo, los miembros pertenecen a las tres categorías reconocidas en la administración pública, a saber, funcionarios públicos, empleados y trabajadores manuales, mientras que a las del segundo tipo se afilian principalmente los funcionarios públicos regidos por un estatuto especial, aunque también, en menor número, el personal perteneciente a las otras categorías. En todos los casos, la estructura interna de la organización refleja en cierta medida la diferenciación entre las tres categorías, a fin de que quienes tienen derecho a celebrar negociaciones colectivas puedan hacerlo. De los dieciséis sindicatos que integran la DGB, los empleados del Estado se han afiliado sobre todo al Sindicato de Trabajadores del Servicio Público, de los Transportes y de las Comunicaciones (OTV) (el mayor sindicato de personal de la administración pública) y a los sindicatos del personal del servicio de correos, ferrocarriles, educación nacional, agua y silvicultura, minas y las artes. También pertenecen a algunos de estos sindicatos trabajadores del sector privado¹.

En Austria, los funcionarios públicos están representados en la Federación de Sindicatos de Austria (OGE) por cuatro de sus dieciséis sindicatos, a saber: los de ferroviarios, trabajadores del servicio de correos, empleados municipales y empleados de los gobiernos central y estatales. Estos cuatro sindicatos han creado una junta mixta para fines de negociación².

En Suiza, una gran parte de los funcionarios públicos y de los trabajadores de la administración pública están afiliados a la Federación Suiza de Personal de los Servicios Públicos, la mayoría de cuyos sindicatos pertenecen también a la Confederación General de Sindicatos de Suiza (USS), salvo las asociaciones que agrupan a los funcionarios públicos y a los trabajadores pertenecientes a la administración federal central. También existen asociaciones minoritarias, algunas de las cuales pertenecen a la Confederación Suiza de Sindicatos Cristianos.

En Bélgica, la mayor parte de los funcionarios públicos están afiliados a las dos federaciones sindicales principales, la Federación de Sindicatos Cristianos del Servicio Público (FSCSP) (que cuenta con el 34 por ciento del personal con derecho a afiliarse) y la Confederación Central de Sindicatos de Funcionarios Públicos (CGSP) (33 por ciento). Los demás sindicatos abarcan del 10 al 12 por ciento de dicho personal. La FSCSP está integrada por seis sindicatos, de los que el más importante es el

¹ Véanse Pierre Koenig: La fonction publique en Allemagne fédérale (París, 1973, Dossiers Thémis), pág. 87; William H. MacPherson: Public Employee Relations in West Germany (Ann Arbor, 1971, Institute of Labor and Industrial Relations), págs. 30-45.

² Theodor Tomandl, op. cit., pág. 8.

Sindicato Cristiano de Funcionarios Públicos (subdividido en grupos que corresponden a ciertos servicios administrativos), siguiéndole el Sindicato Cristiano de Personal de Ferrocarriles, Correos y Teléfonos, Marina, Aeronáutica, Radio y Televisión, y cuatro sindicatos de maestros organizados según el nivel de enseñanza. La CGSP se divide en secciones nacionales que corresponden a departamentos gubernamentales, gas y electricidad, educación, servicios descentralizados, trabajadores de correos, radio y televisión, ferrocarriles, tranvías y autobuses, provincias y municipalidades y telégrafos y teléfonos. Cada federación está afiliada a las federaciones centrales de la misma tendencia: la CGSP a la Federación General del Trabajo de Bélgica (FGTB) y la FSCSP a la Confederación de Sindicatos Cristianos (CSB). Las dos federaciones de funcionarios públicos han constituido un frente común para celebrar negociaciones con el Gobierno u otras partes¹.

La mayoría de las organizaciones de funcionarios públicos de Francia están afiliadas a las grandes confederaciones centrales de sindicatos - Confederación General del Trabajo (CGT), Confederación Francesa Democrática del Trabajo (CFDT), Fuerza Obrera (FO), Confederación General de Personal Dirigente (CGC). Existen también ciertos sindicatos independientes importantes, especialmente la Federación Autónoma de Maestros, que agrupa a los sindicatos de personal docente de todas las tendencias y es una de las más importantes del país. Estas organizaciones de funcionarios públicos se dividen de diversas formas; por ejemplo, según el departamento o servicio gubernamental, nivel jerárquico del empleo, tipo de trabajador o formación profesional².

En Suecia, las organizaciones de funcionarios públicos están afiliadas en su mayoría, por conducto de sus federaciones respectivas, a la Confederación de Sindicatos de Suecia (LO), la quinta parte de cuyos miembros trabaja en el sector público (a finales de 1972, la Federación de Trabajadores Comunales tenía unos 276 000 miembros y la Federación de Funcionarios del Estado alrededor de 170 000), y a la Confederación de Empleados y de Funcionarios Públicos (TCO), en la que el 43 por ciento de afiliados pertenece a la administración pública (190 000 al gobierno central y 117 000 al sector comunal). Las negociaciones con el gobierno central están a cargo de la Federación de Funcionarios del Estado de la LO y de una sección de la TCO (TCO-S) que agrupa al personal de la administración en esta organización. Dos organizaciones más pequeñas, independientes de las dos confederaciones principales, representan a cierto número de funcionarios públicos: la Confederación de Graduados Universitarios (SACO), que cuenta con unos 120 000 miembros; y la Federación de Funcionarios de Categoría Superior (SR), a la que están afiliadas unas 20 000 personas. Se proyecta una fusión de estas dos organizaciones³. Se estima que en Dinamarca, de los 924 000 miembros de

¹ Véase R. Blanpain, *op. cit.*, págs. 45-47.

² Véase A. Plantey, *op. cit.*, vol. 1, pág. 198.

³ Véase "Les syndicats en Suède", en *La documentation française, Notes et études documentaires*, 30 de julio de 1973 (núms. 4011-4013).

la Federación de Sindicatos de Dinamarca (LO), unos 200 000 están empleados por las autoridades estatales o locales, perteneciendo sobre todo a sindicatos de trabajadores de comercio y oficinas, al Sindicato de Funcionarios Públicos y Trabajadores Municipales y al Sindicato General de Trabajadores Semicualificados de Dinamarca; por otra parte, la Federación, independiente, de Funcionarios Públicos de Dinamarca y de la Organización de Empleados (FTF) agrupa a unos 230 000 miembros, la mayoría de los cuales trabajan en el sector público¹. En Finlandia, los funcionarios públicos pertenecen en su casi totalidad a un solo sindicato.

En el Reino Unido, la mayor de las organizaciones representadas en los órganos del Consejo Nacional Whitley es la Asociación de Funcionarios de la Administración y de los Servicios Públicos (CPSA), que representa a todos los grados de personal de oficina, operadores de teletipos y a la mayoría de las secretarías, mecanógrafos y operadores de máquinas de oficina; la CPSA, junto con la Federación del Personal de Impuestos Internos, la Asociación del Personal del Ministerio del Trabajo y la Asociación de Funcionarios de los Tribunales de Condado, que en ciertas categorías comparten la afiliación con la CPSA, forman la Alianza de Administración Pública. Los funcionarios de nivel ejecutivo pertenecen en su mayoría a la Sociedad de Funcionarios Públicos, mientras que el Sindicato de la Administración Pública representa a los trabajadores manuales, personal de limpieza, mensajeros y ciertos técnicos y supervisores de los trabajadores manuales, y la Institución de Funcionarios Públicos Profesionales a los asesores profesionales y a un gran número de técnicos². A nivel de la administración local, las organizaciones más importantes son la Asociación de Funcionarios de las Administraciones Nacional y Locales (NALGO), con unos 500 000 afiliados, y el Sindicato Nacional de Funcionarios Públicos (NUPE), que cuenta con unos 423 000 miembros³. Cierta número de las organizaciones del sector público pertenecen al Congreso de Sindicatos.

En Canadá, la Alianza del Personal de la Administración Pública (PSAC), que representa a la mayoría de los funcionarios federales amparados por la legislación que rige las negociaciones colectivas en el sector público a nivel federal, está integrada por diecisiete componentes que corresponden a los departamentos gubernamentales; es responsabilidad de dichos componentes representar los intereses de sus miembros en el lugar de trabajo, mientras que la Alianza se ocupa de las negociaciones colectivas y de los problemas más importantes. Están afiliados a ésta principalmente los empleados y el personal técnico, aunque también algunos trabajadores manuales y dos grupos profesionales, a saber, maestros y contables. La mayoría del personal profesional restante pertenece al Instituto Profesional de la Administración Pública del Canadá. El personal de correos también

¹ Véase Employers and Workers in Denmark (Copenhague, Det Danske Selskab, 1974), págs. 11-12.

² Véase: Raymond Lowridge, op. cit., págs. 58-60.

³ Véase "Development and Recognition of White Collar Unions", en The Industrial Society, febrero de 1973.

está afiliado a organizaciones que no pertenecen a la PSAC¹. Existe además una federación de organizaciones de personal de los gobiernos provinciales.

En los Estados Unidos, las organizaciones más importantes de funcionarios públicos (aparte del Sindicato de Maestros) son la Federación Estadounidense de Empleados del Gobierno (AFG), cuyos miembros están empleados en el Gobierno Federal, y la Federación Estadounidense de Empleados de los Estados, Distritos y Municipios (AFSCME), que agrupa a todos los empleados de la administración pública y estatal, de distrito y municipal. Ambas están afiliadas a la AFL-CIO. La Federación Nacional de Empleados Federales (NFFE) y la Asociación Nacional de Empleados Gubernamentales (NAG) son independientes. La organización de empleados públicos, excluido el personal docente, más importante entre las de tipo asociación es la Asamblea de Empleados Gubernamentales (AGE), formada principalmente por asociaciones del personal de los gobiernos estatales. En la esfera de la enseñanza, la principal organización es la Asociación de Educación Nacional (NEA), asociación de tipo profesional que rivaliza con la Federación Estadounidense de Maestros (AFT), organización más pequeña afiliada a la AFL-CIO. En 1973 se creó la Coalición de Empleados Públicos Estadounidenses, formada en un principio por la NEA y la AFSCME, para defender en forma ofensiva los intereses de determinados grupos de funcionarios a nivel federal, estatal y local; esta organización ha luchado por la adopción de medidas legislativas federales que garanticen a todos los funcionarios públicos el derecho a organizarse, a celebrar negociaciones colectivas y a declararse en huelga. El número de sus miembros parece elevarse a 2,3 millones².

En Bulgaria, los sindicatos de funcionarios públicos están organizados a nivel regional en virtud de reglamentos estatutarios y por categoría de ocupación, y están agrupados en una junta central. En la URSS, el Sindicato de Funcionarios Estatales de la URSS está afiliado al Consejo Central de Sindicatos de Empleados y Trabajadores Intelectuales.

Los funcionarios públicos del Japón se encuentran sindicados por grupos correspondientes a su situación jurídica; los funcionarios públicos nacionales, los funcionarios públicos municipales y los empleados de las empresas públicas nacionales y locales están organizados separadamente, rigiéndose cada grupo por leyes y reglamentos estatutarios diferentes. Estas organizaciones están formadas exclusivamente a nivel de cada ministerio o servicio gubernamental; no existen organizaciones de funcionarios públicos por oficio, categoría u ocupación. Una serie de organizaciones de funcionarios públicos están afiliadas a las principales confederaciones de sindicatos, la Sohyo y la

¹ Véase Jack Williams, *op. cit.*, págs. 590-591.

² Véase Monthly Labour Review, noviembre de 1973, pág. 56.

³ Véase Monthly Labour Review, marzo de 1973, pág. 74, y septiembre de 1974, pág. 46.

Domei, que han constituido para fines consultivos consejos nacionales de sindicatos de funcionarios públicos. Este personal constituye el 62 por ciento de la afiliación total de Sohyo, pero sólo el 8 por ciento de la correspondiente a Domei.¹

Las organizaciones de funcionarios públicos de Singapur se han constituido por ocupaciones, contándose con una federación central general que representa a sindicatos de todas las categorías de empleados gubernamentales que trabajan en la administración pública y los servicios, así como también algunos consejos estatutarios. Esas organizaciones de funcionarios públicos pueden, con la autorización del Ministerio de Hacienda, federarse con los sindicatos de trabajadores del sector privado, y de hecho la mayoría de ellos están afiliados al Congreso Nacional de Sindicatos (NTUC). En Malasia, una gran confederación abarca a setenta y dos sindicatos de funcionarios públicos con 75 000 afiliados y a otras asociaciones menos importantes de funcionarios públicos. Vietnam y Sierra Leona, por otra parte, son ejemplos de países en donde existe una federación general de sindicatos de empleados públicos que no se ha afiliado a ninguna confederación nacional. En el Pakistán, los funcionarios públicos están sindicados por categorías.

En el Camerún existen tres grandes federaciones sindicales centrales a las que están afiliados algunos sindicatos de funcionarios públicos. En Madagascar, los funcionarios públicos están organizados de acuerdo con reglamentos, por grupos de ocupación o unidades administrativas. Sus sindicatos están todos afiliados a alguna de las cuatro federaciones centrales de sindicatos. Una situación similar existe en Senegal. En Ghana, los funcionarios públicos del gobierno central son miembros de la Asociación de Funcionarios Públicos o de sindicatos afiliados al Congreso de Sindicatos; los empleados de los gobiernos locales están organizados en una asociación autónoma. En Argelia, los funcionarios públicos, en la medida en que están organizados, se han afiliado al Sindicato General de Trabajadores Argelinos; existe una federación de personal de correos y una federación de personal de enseñanza y cultura.

En Argentina, los dos sindicatos principales de funcionarios públicos, a saber, la Unión de Personal Civil de la Nación y la Asociación de Trabajadores del Estado están afiliados a la Confederación General del Trabajo.

Debe señalarse asimismo que en algunos países las federaciones sindicales centrales han establecido departamentos o secciones a fin de asegurar cierta coordinación y cooperación entre las organizaciones de funcionarios públicos existentes. En los Estados Unidos, por ejemplo, la AFL-CIO creó en 1974 un departamento para los funcionarios públicos con miras a resolver las diferencias internas entre las organizaciones de dicho personal y a promover métodos más eficaces de organización y negociación.

¹ Japan Institute of Labor: Japan Labor Bulletin, vol. 11, núm. 3, marzo de 1972, pág. 7 (cuadro VI).

Por último, conviene señalar que las diversas organizaciones de funcionarios públicos de distintos países están afiliadas con frecuencia a confederaciones internacionales de sindicatos u organizaciones profesionales. Existen varias confederaciones internacionales generales de organizaciones de funcionarios públicos, como la Internacional de Servicios Públicos, la Unión Internacional de Sindicatos de Trabajadores de Los Servicios Públicos y Similares y la Federación Internacional del Personal de los Servicios Públicos. Hay asimismo confederaciones internacionales más especializadas para grupos ocupacionales específicos, como la Confederación Internacional de Funcionarios, la Federación Internacional de Personal Dirigente de los Servicios Públicos, la Internacional del Personal de los Servicios de Correos, Telégrafos y Teléfonos, la Confederación Mundial de Organizaciones de Profesionales de la Enseñanza, la Federación Internacional Sindical de la Enseñanza, el Secretariado Profesional Internacional de Trabajadores de la Enseñanza, la Confederación Sindical Mundial de la Enseñanza, la Unión Internacional de Sindicatos de Policía y el Consejo Internacional de Enfermeras. En el plano regional cabe mencionar la Confederación Latinoamericana de Trabajadores Estatales (CLATE). A veces se celebran reuniones regionales de organizaciones nacionales de funcionarios públicos, como por ejemplo las recientes conferencias convocadas en Asia y América latina bajo el patrocinio de ciertas asociaciones internacionales, de ámbito mundial o regional, de funcionarios públicos. Algunas de las confederaciones arriba mencionadas están afiliadas a su vez a la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres, a la Federación Sindical Mundial o a la Confederación Mundial del Trabajo.

Criterios y procedimientos para el reconocimiento.

La importancia de las organizaciones sindicales no puede evaluarse teniendo en cuenta únicamente el número de sus miembros, sino que también depende de su capacidad para intervenir efectivamente en defensa de los intereses de éstos. A su vez, tal capacidad depende en cierta medida de que la organización haya sido reconocida por el interlocutor correspondiente (el gobierno o el departamento o servicio gubernamental interesado) para el propósito en favor del cual la organización pretende intervenir y se le permite hacerlo. Las organizaciones de funcionarios públicos pueden ser reconocidas para diferentes finalidades, de acuerdo con las actividades que tienen el derecho de desarrollar, como celebrar consultas y negociaciones, representar a sus miembros en materia de quejas o dentro de distintos órganos mixtos o para iniciar una huelga.

El reconocimiento se expresa de diferentes maneras, y a menudo sus efectos varían. A veces, el registro está subordinado únicamente a ciertos requisitos de forma, mientras que otras se exigen determinadas condiciones mínimas de representatividad. En los demás casos, la organización habrá de ser reconocida como representativa de la categoría de trabajadores que pretende representar, bien sea por decisión del gobierno o del servicio gubernamental interesado o por conducto de los órganos creados para determinar la representatividad. En algunos

países, el reconocimiento del carácter representativo de la organización da a ésta derechos exclusivos de representación, mientras que en otros le da tales derechos sólo para sus miembros al mismo tiempo que a otras organizaciones que también han sido reconocidas.

En ciertos casos, tal reconocimiento depende únicamente de la buena voluntad de las autoridades públicas, que serán jueces únicos para decidir si las organizaciones pueden o no justificadamente pretender que representan a un sector del personal de la administración pública. Así sucede, por ejemplo, en el Reino Unido. El reconocimiento nacional puede concederse, de acuerdo con las condiciones estipuladas por el Ministerio de Hacienda, a las asociaciones que representen a una categoría general de funcionarios públicos empleados en más de un departamento; el reconocimiento departamental se otorga a la asociación que represente exclusivamente a su personal. No se ha estipulado un porcentaje determinado de afiliación para determinar la representatividad; las solicitudes son consideradas de acuerdo con sus méritos, y cuando fuese necesario, las autoridades podrán investigar cuál es el número de miembros que cotizan en las organizaciones que solicitan el reconocimiento.

En muchos otros casos, como por ejemplo en Bélgica, Japón y Venezuela, de conformidad con la legislación basta con un simple procedimiento de registro para que se otorguen ciertos derechos de representación y de intervención a las organizaciones de funcionarios públicos, que implican las correspondientes obligaciones para las autoridades empleadoras; en Venezuela, para que un sindicato pueda ser registrado, deberá contar por lo menos con el 10 por ciento (que no habrá de ser inferior a 100 personas) de todo el personal del organismo respectivo (pueden establecerse sindicatos para cada ministerio u órgano público)¹. Sin embargo, el registro no implica siempre automáticamente el reconocimiento por parte del empleador, quien podrá exigir la prueba de un porcentaje de afiliación del personal que la organización pretende representar como condición previa a toda reunión o negociación con la misma, como ocurre en la India. Una de las condiciones para conseguir el reconocimiento nacional en Bélgica es que el sindicato interesado obtenga un puesto, por elección, en el Consejo Consultivo General de Sindicatos, o que esté representado en el Consejo Nacional del Trabajo. En ciertos casos, estas disposiciones tienen por objeto evitar que las autoridades negocien con sindicatos no representativos, pero en otros la finalidad de los requisitos para el reconocimiento es controlar la conducta de los sindicatos.

En aquellos países en que se ha concedido a los funcionarios derecho de negociación colectiva, las leyes o los estatutos prescriben a veces una prueba electoral o prueba de afiliación para establecer la calidad de representatividad de tales organizaciones a los efectos de la negociación. En Noruega, por ejemplo, para que se reconozca el derecho de negociar y de

¹ Decreto núm. 585, de 28 de abril de 1971, sobre los sindicatos de funcionarios públicos, S.L. 1971 - Ven. 1, artículos 6-8 y 13.

concluir contratos colectivos a una organización, ésta debe tener por lo menos 50 miembros y contar como mínimo con el 50 por ciento de los funcionarios públicos del departamento o servicio cuya representación invoca; a nivel nacional, una federación de organizaciones de funcionarios públicos sólo tendrá derecho a celebrar negociaciones colectivas si cuenta entre sus miembros con funcionarios pertenecientes como mínimo a cinco departamentos gubernamentales, con no menos de 7 000 afiliados, y si se ha reconocido siquiera a cinco de sus organizaciones afiliadas el derecho de negociación a nivel departamental. En Canadá y Estados Unidos se ha fijado un procedimiento para definir las unidades de negociación en la administración pública y para registrar a los agentes negociadores. Según la legislación canadiense, las autoridades del gobierno federal deben estar convencidas de que la organización que solicita el reconocimiento representa a la mayoría de los trabajadores de la unidad de negociación y están facultadas para examinar la prueba de afiliación o para requerir que se efectúe, bajo su control, una votación de representación entre los trabajadores de la unidad interesada. En los Estados Unidos se concede el certificado federal de acuerdo con la votación de la mayoría de los trabajadores interesados.

Percepción de las cotizaciones y seguridad sindical.

Cada día se admite más que el buen funcionamiento de las organizaciones sindicales y, por consiguiente, de todo el sistema de relaciones de trabajo exige que se les garantice cierta seguridad, tanto de orden económico como sindical propiamente dicho.

Percepción de las cotizaciones.

La percepción de las cotizaciones sindicales deduciéndolas automáticamente de la paga de los afiliados permite dar a las organizaciones la base financiera indispensable para un buen funcionamiento y una acción adecuada por su parte. Puesto que se trata de un procedimiento puramente técnico - la deducción de las cotizaciones se lleva a cabo automáticamente por el empleador en nombre de los sindicatos representados - su introducción en el sector público no parece plantear mayores dificultades de orden práctico que en el sector privado. Ahora bien, el hecho de que esta fórmula se aplique en la industria privada de algunos países no significa que también haya sido adoptada en el servicio público, y naturalmente se desconoce por completo en aquellos otros que se niegan a utilizarla en el sector privado. Pero en todas partes se afirma cada vez más la tendencia en favor de este sistema, considerándose que sus ventajas compensan ampliamente sus inconvenientes. Varios participantes en la primera reunión de la Comisión Paritaria del Servicio Público pusieron de relieve la importancia del sistema de deducción del salario de las cotizaciones sindicales para el funcionamiento normal de las organizaciones de funcionarios¹.

¹ OIT: Comisión Paritaria del Servicio Público, primera reunión, 1971, informe, párrafo 61: Boletín Oficial, 1971, núm. 4, pág. 412.

En los Estados Unidos, país donde es corriente la deducción en la industria, la reglamentación prevé en la administración general la deducción del salario, a título voluntario, de las cotizaciones de los miembros de las organizaciones que gozan del reconocimiento exclusivo, en caso de acuerdo por escrito para tal fin entre la organización y la administración interesada. La autorización dada por el miembro sindical es revocable. El procedimiento está bastante generalizado en el ámbito estatal, siendo las más de las veces la legislación sobre las relaciones de trabajo en el empleo público la que lo prevé expresamente, con la autorización escrita de los funcionarios interesados; en otros niveles, el sistema se rige por leyes anteriores o por decisiones judiciales¹. También se aplica el mismo sistema en el gobierno federal del Canadá y en la administración provincial de Quebec, así como en los Países Bajos.

En Argentina, el estatuto de sindicato más representativo garantiza el cobro de las cotizaciones por ese medio². En Italia, este mismo método, admitido ya en la legislación, ha sido reforzado por una ley de aplicación general promulgada recientemente, la cual prevé el derecho de los sindicatos a optar por tal sistema y a aplicarlo de conformidad con los procedimientos establecidos en el contrato colectivo³. En Gran Bretaña, son los sindicatos del sector público los que cuentan con el mayor número de miembros cuya cotización se cobra deduciéndola de la paga; el sistema no se funda en ningún texto legal, sino en el acuerdo explícito o implícito del miembro interesado. Las diferentes administraciones se han comprometido desde 1966 a deducir las cotizaciones de la remuneración, y todas las asociaciones más importantes pagan una comisión al gobierno por este servicio⁴. En Irlanda, 21 100 miembros de los cinco sindicatos del sector público están sujetos a este sistema⁵; el Ministerio de Hacienda se reserva el 5 por ciento del total de las deducciones.

¹ Véase The American Assembly: Public Workers and Public Unions (Englewood Cliffs, N.J., 1972), pág. 36.

² Ley número 20615 sobre las asociaciones profesionales de trabajadores, artículos 19 y 41.

³ Ley núm. 300, de 20 de mayo de 1970, artículo 26; según el artículo 37, las disposiciones de la ley se aplican a los organismos públicos dedicados a una actividad económica y a otros organismos públicos, a menos que estos últimos se rijan en la materia por disposiciones especiales.

⁴ Véase B.A. Hepple y P. O'Higgins: Public Employee Trade Unionism in the United Kingdom: The Legal Framework (Ann Arbor, Michigan, Institute of Labor and Industrial Relations), 1971, pág. 60, y R. Loveridge, *op. cit.*, págs. 61-62.

⁵ "Check off system", en Trade Union Information (Dublín), núms. 181-182, abril-mayo de 1973, pág. 4.

En Israel, el sistema de deducción funciona en beneficio del Histadrut y de los sindicatos afiliados a él, entre los que figura el Sindicato Nacional de Empleados del Gobierno; además, las cotizaciones se pagan directamente al Histadrut¹. Este procedimiento ha sido adoptado asimismo por un buen número de países africanos de habla inglesa, como por ejemplo Zambia², cuya legislación prevé, a reserva de ciertas condiciones sobre la representatividad del sindicato, la deducción con la autorización por escrito del trabajador afiliado.

Seguridad sindical.

Raras veces se utilizan en la función pública las diversas formas de seguridad sindical propiamente dicha - "closed shop", "agency shop", etc. -, incluso en los países donde se practican corrientemente en el sector privado. En algunos casos los sindicatos de los funcionarios públicos no pueden aplicar tales fórmulas bien sea en virtud de prescripciones legislativas especiales o como consecuencia de una prohibición de aplicación general fundada en determinada concepción de la libertad sindical. Francia, por ejemplo, se encuentra en este último caso, mientras que en el Japón, las leyes aplicables al sector público reconocen de manera expresa el derecho de los funcionarios a no sindicarse, excluyendo así toda posibilidad de monopolio sindical; asimismo, en razón del principio jurídico según el cual ha de pagarse al trabajador la totalidad de su remuneración, se prohíbe el sistema de deducción en todos los niveles de la administración. En Bélgica se desconocen en el sector público las cláusulas relativas a la seguridad sindical. En Suecia, las mismas están prohibidas como consecuencia de la interpretación de la ley sobre la negociación colectiva. Por último, una legislación como la de Zambia, ya citada, que por otra parte admite el sistema de deducción de la cotización por el empleador, prohíbe expresamente que se tome en consideración la afiliación sindical para contratar o despedir a un trabajador³.

En otros países, en cambio, se aplican o se están desarrollando fórmulas de seguridad sindical. Así, en Nueva Zelanda, los funcionarios provinciales han celebrado a menudo acuerdos por los cuales la afiliación sindical es prácticamente obligatoria. En la provincia de Quebec, en el Canadá, desde 1966 se aplica a los sindicatos de funcionarios una fórmula original de seguridad sindical, la "fórmula Rand", según la cual si dentro de los seis meses a partir de la conclusión del contrato colectivo el sindicato logra agrupar al 70 por ciento de los trabajadores, el gobierno lleva a cabo la deducción por una cuantía

¹ Jerome Lefkowitz: Public Employee Unionism in Israel (Ann Arbor, Michigan, Institute of Labor and Industrial Relations), 1971, pág. 12.

² Ley núm. 36 de 1971, artículo 19 (S.L. 1971 - Zam. 2).

³ Artículo 4, 2, c).

equivalente a la cotización sindical de todos cuantos están comprendidos en la unidad de negociación. En Israel se aplica el régimen de "agency shop", que exige de los no sindicados una contribución basada en la de los miembros sindicales, y que a veces es igual a ésta¹. En el Reino Unido, los sindicatos hacen presión para que se extienda la fórmula de "closed shop" / o exclusividad sindical, poco practicada entre los funcionarios públicos, aun cuando no está prohibida.

En los Estados Unidos, donde la legislación de la mayor parte de los Estados garantizan el derecho de los funcionarios públicos a afiliarse libremente a un sindicato, son generalmente imposibles, y a veces expresamente prohibidas, las fórmulas de seguridad sindical, ya se trate de "closed shop", "agency shop" o conservación de la afiliación. No obstante, parece esbozarse cierta evolución, y son cada vez más frecuentes las excepciones a esta regla; por ejemplo, además de las legislaciones de Hawái y Rhode Island, que estipulan la obligación de incluir una cláusula de "agency shop" en todo acuerdo de reconocimiento exclusivo, en los Estados de Wisconsin, New Hampshire y Massachusetts se permite la negociación de tal cláusula. El Estado de Washington ha sido el primero en autorizar recientemente la cláusula de "union shop" en el caso de los funcionarios públicos; una ley en vigor desde 1.º de junio de 1973 estipula para tal fin un voto mayoritario afirmativo de todo el personal comprendido en la unidad de negociación². Por último, en Pensilvania se permite la celebración de acuerdos por los que se mantiene la afiliación. Además, pese a las restricciones impuestas en otros Estados, se ha negociado un número bastante grande de contratos colectivos que contienen una cláusula de seguridad sindical³.

Facilidades y privilegios.

Además de las diferentes formas de seguridad sindical que se acaban de exponer, en algunos países se prevén otras facilidades y privilegios que tienen su importancia para fomentar

¹ J. Lefkowitz, op. cit., pág. 12.

² Véase Monthly Labor Review, julio de 1973, pág. 62.

En el plano nacional, por el contrario, y en el caso de un importante servicio público, se advierte la oposición manifestada a la introducción de cláusulas de seguridad sindical negociadas para los empleados del servicio de correos, cuando presentó una proposición de ley para ese fin a principios de 1973.

³ Véase Monthly Labor Review, diciembre de 1970, pág. 31.

Se calcula, por ejemplo, que con fecha 1.º de enero de 1968, la mitad de los acuerdos negociados por la AFSCME contenían tales disposiciones, así como una tercera parte de los celebrados por los Estados y a nivel local.

las actividades y expansión de las organizaciones sindicales. Según lo señalaron varios oradores en la primera reunión de la Comisión Paritaria del Servicio Público, para que las organizaciones del personal de este sector puedan funcionar adecuadamente es indispensable que sus representantes gocen de ciertos derechos y facilidades, tales como el derecho de ser oídos por las autoridades competentes en cuestiones que interesen a los funcionarios públicos, tiempo libre para participar en los actos de sus propias organizaciones, libre acceso a los lugares de trabajo en las administraciones públicas para defender los intereses de sus miembros y el derecho a defender los intereses de sus miembros ante tribunales u otros órganos competentes¹.

En el Reino Unido, el reconocimiento confiere el derecho a la asociación o al sindicato a efectuar reuniones en locales oficiales, y encierra también ciertos privilegios para los dirigentes tales como el libre acceso a los locales oficiales, permisos especiales para cumplir con los deberes inherentes a su cargo y para recaudar las cotizaciones de afiliación. En Argentina y en Pakistán se estipula que se otorgarán permisos especiales para que los representantes sindicales puedan asistir a determinadas reuniones; en Bélgica, se proveen medios de transporte y se sufragan los gastos de viaje en tales casos. En Italia y Japón, la legislación prevé la concesión de licencias prolongadas a los dirigentes sindicales; en Japón este "retiro temporal" no podrá exceder de tres años, y este período no cuenta para el cálculo de la duración del servicio de los trabajadores; dichas licencias podrán ser canceladas si el representante sindical comete actos ilegales y podrán denegarse si las mismas son incompatibles con las necesidades del servicio. En Francia, los representantes sindicales tienen derecho a obtener una autorización para ausentarse a fin de asistir a reuniones sindicales; estos períodos de ausencia no se tienen en cuenta al calcular las vacaciones anuales.

¹ OIT: Comisión Paritaria del Servicio Público, primera reunión, 1971: Boletín Oficial, 1971; núm. 4, Informe, párrafo 61, pág. 412.

CAPITULO III

PROTECCION CONTRA LOS ACTOS DE DISCRIMINACION ANTISINDICAL

El problema de la discriminación antisindical en el sector público se plantea de manera crucial en la medida en que el Estado empleador o, lo que es más frecuente, algunos jefes de la administración pública consideran que la pertenencia a un sindicato o el ejercicio de actividades sindicales son contrarios al principio de lealtad hacia el gobierno y de dedicación al interés público. En parte ésta es la razón por la que, según se ha visto en el capítulo precedente, en varios países los funcionarios públicos no gozan del derecho de sindicación o a veces se les aplican sanciones u otras medidas discriminatorias a causa de su afiliación o de sus actividades sindicales. Sin embargo, no debería aducirse esta pretendida incompatibilidad entre la prestación de servicios al Estado y el ejercicio de los derechos sindicales cuando las actividades sindicales son legítimas y se ejercen de conformidad con las disposiciones establecidas en la materia. No sólo se ha reconocido el derecho de sindicación de los funcionarios públicos en el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87), sino que además el mismo se aplica en la mayor parte de los países.

El mencionado derecho no puede ejercerse de manera efectiva si no se garantiza la protección de los funcionarios contra las medidas de discriminación antisindical, cualquiera que sea la índole de éstas.

En el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98), se enuncian las principales normas internacionales en materia de discriminación antisindical. El artículo 1 de este Convenio, tras establecer en términos generales que los trabajadores deberán gozar de una protección adecuada contra los actos de discriminación antisindical en relación con su empleo, dispone que dicha protección deberá ejercerse especialmente contra todo acto que tenga por objeto: a) sujetar el empleo de un trabajador a la condición de que no se afilie a un sindicato o a la de dejar de ser miembro de un sindicato; b) despedir a un trabajador o perjudicarlo en cualquier otra forma a causa de su afiliación sindical o de su participación en actividades sindicales fuera de las horas de trabajo o, con el consentimiento del empleador, durante las horas de trabajo.

Si bien el artículo 6 del Convenio núm. 98 estipula que el Convenio no trata de la situación de los funcionarios públicos en la administrado del Estado, conviene recordar no obstante que la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones estimó que "la exclusión del campo de aplicación del Convenio de los funcionarios públicos no investidos de autoridad pública... era contraria al sentido del Convenio"¹.

¹ Véase supra, pág. 5.

Por otra parte, en lo que respecta a los funcionarios públicos en general y a sus organizaciones, la citada Comisión ha señalado que unos y otras están protegidos contra los actos de discriminación antisindical y los actos de injerencia en los sindicatos en virtud del artículo 11 del Convenio núm. 87, que dispone que todo Miembro que ratifique este instrumento se obliga a adoptar todas las medidas necesarias y apropiadas para garantizar a los trabajadores y a los empleadores el libre ejercicio del derecho de sindicación. Además, todo acto de injerencia por parte del Estado en las organizaciones de funcionarios infringiría las disposiciones del artículo 3, párrafo 2, del Convenio núm. 87, que es aplicable a los funcionarios públicos y que dispone que las autoridades públicas deberán abstenerse de toda intervención que tienda a limitar los derechos de las organizaciones o a entorpecer su ejercicio legal¹.

El principio general que prohíbe la discriminación en los empleos públicos es a menudo consecuencia de disposiciones constitucionales generales que proclaman la igualdad de los ciudadanos, condenan las discriminaciones y obligan también a las autoridades públicas en tanto que empleadores. Este principio se expresa también en diversas disposiciones constitucionales relativas a los empleos públicos y en las leyes sobre la función pública. Así sucede, por ejemplo, en la República Federal de Alemania, Argentina, Australia, Colombia, Costa de Marfil, Chad, Estados Unidos, India, Japón, Marruecos, Países Bajos, Suecia, Togo, Turquía y Zaire.

Se ha de añadir que un buen número de legislaciones, además de establecer la prohibición general de prácticas discriminatorias dentro del servicio público, mencionan expresamente la pertenencia a un sindicato y las actividades sindicales entre los motivos que no podrán dar pie a discriminación alguna entre los funcionarios.

Puede protegerse a los empleados públicos contra los actos de discriminación antisindical en virtud de textos legales especialmente destinados a ellos, de estatutos de funcionarios que reenvían a la legislación general o, por último, de prescripciones aplicables directamente al conjunto de los trabajadores, pertenecan al sector público o al privado.

Entre los países que han adoptado disposiciones especiales para los funcionarios públicos en materia de discriminación

¹ Véase Libertad sindical y negociación colectiva, op. cit., párrafo 139.

antisindical pueden citarse los siguientes: República Federal de Alemania¹, Camerún², Estados Unidos³, Francia⁴, Japón⁵, Marruecos⁶, México⁷ y Venezuela⁸.

El grado de protección de que gozan los funcionarios públicos en virtud de esas disposiciones específicas varía mucho de un país a otro. En algunos casos las mismas se refieren a la situación del funcionario tanto en el momento de ser contratado como en el empleo. Por ejemplo, en los Estados Unidos⁹, se prohíbe a la dirección de cualquier administración intervenir o ejercer medidas restrictivas o coercitivas en el ejercicio de los derechos sindicales garantizados a los funcionarios, así como incitar a éstos a que se afilien a una asociación profesional determinada o disuadirlos de que lo hagan recurriendo a prácticas discriminatorias en cuanto a su contratación, período de ocupación, ascenso y otras condiciones de empleo. De igual modo, se prohíbe a las asociaciones profesionales tratar de inducir a la dirección de una administración a recurrir a la coerción contra un funcionario que ejerce derechos sindicales que le son reconocidos.

¹ Ley de 17 de julio de 1971 por la que se promulga el estatuto de la función pública.

² Decreto 66-DF-53 por el que se promulga el estatuto de la función pública.

³ Decreto presidencial núm. 11491, de 29 de septiembre de 1969, modificado por el decreto presidencial núm. 11616, de 26 de agosto de 1971.

⁴ Ley de 28 de abril de 1952 relativa a los funcionarios comunales.

⁵ Ley de 1947 sobre las administraciones nacionales, enmendada, y ley de 1950 sobre las administraciones locales, enmendada.

⁶ Decreto de 5 de febrero de 1958.

⁷ Ley federal de 27 de diciembre de 1963 para los trabajadores al servicio del Estado.

⁸ Decreto núm. 585, de 28 de abril de 1971, por el que se dicta el reglamento sobre los sindicatos de funcionarios públicos.

⁹ Artículo 19 del decreto presidencial núm. 11491, de 29 de septiembre de 1969, enmendado por el decreto presidencial núm. 11616, de 26 de agosto de 1971.

Asimismo, en Francia¹ (funcionarios comunales) y en Marruecos², la legislación precisa que el hecho de pertenecer o de no pertenecer a un sindicato no debe acarrear consecuencia alguna en lo referente a la contratación, el ascenso, el destino y, de manera general, la situación de los funcionarios públicos. No obstante, el Consejo de Estado francés³ considera que la autoridad jerárquica debe conservar ciertas prerrogativas, entre otras, la de negarse a nombrar a un funcionario para un puesto en el que su actividad sindical pueda perjudicar la buena marcha del servicio.

Algunos de esos textos legislativos específicos son más limitados, pues no contienen disposiciones que se refieran expresamente a la contratación de funcionarios. Así, en la República Federal de Alemania⁴, el estatuto de la función pública dispone que ningún funcionario estará sujeto a medidas disciplinarias ni sufrirá perjuicio alguno a causa de las actividades que ejerza para su sindicato o asociación profesional.

En el Japón⁵, la ley sobre los servicios públicos nacionales dispone que ningún empleado será objeto de trato desfavorable por el hecho de pertenecer a una organización del personal, de tratar de constituir tal organización o de afiliarse a la misma, o bien por haber ejercido actividades legales en una organización de personal. Todo funcionario que estime haber sido víctima de trato desfavorable puede someter su caso a la autoridad nacional competente en materia de personal, la cual procederá a una investigación y fallará en última instancia aprobando, modificando o anulando las medidas tomadas contra el interesado⁶. Se aplican disposiciones análogas a los funcionarios de los servicios públicos locales⁷.

¹ Artículo 2 de la ley de 28 de abril de 1952.

² Artículo 2 del decreto de 5 de febrero de 1958.

³ Sentencia en el caso Lefière, de 23 de diciembre de 1964.

⁴ Artículo 91 de la ley de 17 de julio de 1971 por la que se promulga el estatuto de la función pública.

⁵ Artículo 108.7 de la ley de 1947 sobre los servicios públicos nacionales, enmendada.

⁶ Artículos 90 a 92 de la ley de 1947 sobre los servicios públicos nacionales, enmendada.

⁷ Artículos 56 y 49.2 a 51 de la ley de 1950 sobre los servicios públicos locales, enmendada.

A veces, las disposiciones relativas a la protección de los funcionarios contra la discriminación antisindical están redactadas en términos más generales. Así, por ejemplo, en Venezuela¹, la legislación se limita a indicar que ningún funcionario público podrá ser obligado ni constreñido a formar parte o no de un sindicato.

Las garantías pueden ser también consecuencia de la prohibición de mencionar en el expediente de los interesados toda información que indique su pertenencia o no pertenencia a una organización sindical. Por ejemplo, existen disposiciones de esta índole en los estatutos de la función pública de Camerún² y Congo³.

En cambio, en México⁴, en igualdad de condiciones, conocimientos, aptitudes y antigüedad, las autoridades jerárquicas deben dar la preferencia a los trabajadores sindicados.

Entre los países donde los sindicatos de los funcionarios se rigen por prescripciones que reenvían a la legislación general, conviene señalar un número apreciable de países africanos de habla francesa, en particular Congo⁵, Costa de Marfil⁶, Dahomey⁷ y Mauritania⁸. Por consiguiente, los funcionarios de dichos países están protegidos por las mismas disposiciones sobre la discriminación antisindical que los trabajadores del sector privado, y les

¹ Artículo 2 del decreto núm. 585, de 28 de abril de 1971, por el que se dicta el reglamento sobre los sindicatos de funcionarios públicos.

² Artículo 37 del decreto núm. 66-DF-53, de 3 de febrero de 1967.

³ Artículo 14 de la ley núm. 15-62, de 3 de febrero de 1962.

⁴ Artículo 43 de la ley federal de 27 de diciembre de 1963 para los trabajadores al servicio del Estado.

⁵ Artículo 12 de la ley núm. 15-62 por la que se promulga el estatuto general de los funcionarios.

⁶ Artículo 13 de la ley núm. 64-488, de 21 de diciembre de 1964, por la que se promulga el estatuto general de la función pública.

⁷ Artículo 18 de la ley núm. 59-21, de 31 de agosto de 1959, por la que se promulga el estatuto general de la función pública.

⁸ Artículo 16 de la ley núm. 67-169, de 18 de julio de 1967, por la que se promulga el estatuto general de la función pública, enmendada por la ley núm. 71-206, de 5 de agosto de 1971.

son aplicables los artículos pertinentes del Código de Trabajo¹. En Francia, aunque, según se ha visto precedentemente, existen disposiciones específicas para los funcionarios comunales, también rige un sistema análogo al de los países que se acaban de mencionar para las organizaciones sindicales del sector público, pues el estatuto general de la función pública² establece que los sindicatos profesionales de funcionarios se atenderán a lo dispuesto en el libro III (actualmente libro IV) del Código de Trabajo, el cual prevé, entre otras medidas, las relativas a la discriminación anti-sindical.

En Australia³ el personal de los servicios públicos se considera igual que el personal empleado en la industria a efectos de la ley sobre conciliación y arbitraje, en virtud de la cual⁴ ningún empleador podrá despedir a un trabajador, perjudicarlo en materia de empleo ni modificar desfavorablemente su situación por el hecho de que dicho trabajador sea o haya sido, o se proponga o se haya propuesto en una fecha cualquiera convertirse en dirigente, delegado o miembro de una organización o de una asociación que haya solicitado su registro en calidad de tal. La ley precisa además que el empleador tampoco podrá amenazar al interesado con ninguna de esas medidas.

En Egipto⁵, un decreto precisa que las disposiciones del título IV del Código de Trabajo, relativo a los sindicatos de trabajadores, son igualmente aplicables a los trabajadores del Estado y organismos públicos. Por otra parte, dicho Código estipula⁶ que será sancionado con multa el empleador que despida un trabajador o le inflija una sanción cualquiera para obligarle a afiliarse o no a un sindicato o a retirarse del mismo o por haber ejercido una función sindical o ejecutado una decisión legítima del sindicato. Además, esta disposición precisa que se considerará como sindicato el comité provisional encargado de llevar a cabo las formalidades preliminares para la constitución de un sindicato.

¹ Congo: artículo 207 del Código de Trabajo; Costa de Marfil: artículo 4 del Código de Trabajo; Dahomey: artículo 7 del Código de Trabajo, y Mauritania: artículo 26 del Código de Trabajo.

² Artículo 14 de la ordenanza de 4 de febrero de 1959 por la que se promulga el estatuto general de la función pública.

³ Artículo 4 de la ley sobre el arbitraje en los servicios públicos.

⁴ Artículo 5, 1), de la ley sobre conciliación y arbitraje.

⁵ Decreto núm. 1900 de 1962.

⁶ Artículo 231.

El medio más frecuente de proteger a los funcionarios contra los actos de discriminación antisindical consiste en aplicarles directamente las disposiciones aplicables a todos los trabajadores, como sucede, por ejemplo, en Argentina¹, Austria², Bielorrusia³, Italia⁴, Luxemburgo⁵, Malasia⁶, Malawi⁷, Reino Unido⁸, República Árabe Siria⁹, Sudán¹⁰, Suecia¹¹, URSS¹² y Uruguay¹³.

En algunos de estos países, los actos de discriminación antisindical se consideran como delitos que pueden dar lugar a una acción en justicia y a la aplicación de sanciones; asimismo, muy a menudo las disposiciones prevén la nulidad de tales actos. A

¹ Artículo 60 de la ley de 11 de diciembre de 1973 sobre las asociaciones profesionales de trabajadores.

² Ley de 5 de abril de 1930.

³ Código de Trabajo y Código Penal.

⁴ Ley núm. 300, de 20 de mayo de 1970.

⁵ Ley de 11 de mayo de 1936 por la que se garantiza el derecho de asociación.

⁶ Reglamento fundamental de 1969 sobre las relaciones profesionales.

⁷ Artículo 63 de la ordenanza sobre sindicatos, capítulo 87.

⁸ Ley de 1974 sobre sindicatos y relaciones profesionales.

⁹ Decreto-ley núm. 84, de 1968.

¹⁰ Artículos 22 y 23 de la ley de 1971 sobre sindicatos.

¹¹ Ley de 11 de septiembre de 1936 sobre el derecho de asociación, texto modificado.

¹² Código de Trabajo y Código Penal.

¹³ Decreto núm. 622/973, de 10 de agosto de 1973.

título de ejemplo puede citarse Luxemburgo¹, país donde una ley aplicable a todos los trabajadores estipula que se castigará con una pena de prisión y una multa o con una de estas dos penas a todo aquel que, para obligar a una persona a formar o a no formar parte de una asociación recurra a la violencia, profiera amenazas contra él o le dé a entender que perderá su empleo o que él, su familia o sus bienes estarán en peligro. Incurrirá en las mismas penas todo el que, con el fin de oponerse al ejercicio del derecho de asociación, subordine deliberadamente a la afiliación o a la no afiliación a una asociación de una o varias personas la conclusión, la ejecución o, incluso respetando las normas existentes en materia de preaviso, la continuación de un contrato de trabajo o de arrendamiento de servicios.

En Italia², una disposición aplicable, entre otros al personal de los organismos públicos dedicados principalmente a una actividad económica y al de otros organismos públicos no cubiertos por disposiciones específicas prohíbe al empleador proceder a investigaciones sobre las opiniones de un trabajador, incluidas sus opiniones sindicales, con miras a su contratación y en tanto dure la relación de trabajo. Además, será nulo y sin valor todo acuerdo o acto tendiente a despedir a un trabajador, a perjudicarlo en la atribución de calificaciones o de funciones en relación con un traslado, a imponerle medidas disciplinarias o a causarle otros perjuicios a causa de su afiliación a un sindicato, de sus actividades sindicales o de su participación en una huelga³. Se prohíbe igualmente dar en el plano económico un trato de favor que entrañe tal carácter discriminatorio⁴.

En el Reino Unido⁵, ningún asalariado podrá ser despedido por el empleador sin motivo justificado. Además, a efectos de la ley, se considerará injustificado todo despido fundado, exclusiva o principalmente, en el hecho de que el trabajador pertenece o se propone afiliarse a un sindicato, o de que ha participado o se propone participar en las actividades de un sindicato⁶.

En el Sudán⁷ está prohibido, so pena de prisión o de multa o de ambas a la vez, incitar o instigar a un trabajador por medio de una ayuda financiera o de cualquier otra manera a afiliarse o a no afiliarse a un sindicato.

¹ Artículos 3 y 4 de la ley de 11 de mayo de 1936.

² Artículo 8 de la ley núm. 300, de 20 de mayo de 1970.

³ Artículo 15 de la ley núm. 300, de 20 de mayo de 1970.

⁴ Artículo 16 de la ley núm. 300, de 20 de mayo de 1970.

⁵ Artículo 4, 1), del apéndice 1 de la ley de 1974 sobre sindicatos y relaciones profesionales.

⁶ Artículo 6, 4), del apéndice 1.

⁷ Artículos 23 y 33 de la ley de 1971 sobre los sindicatos, de trabajadores.

En Suecia¹, en caso de violación del derecho de asociación por denuncia del contrato de trabajo o por otro acto jurídico análogo o aplicando una disposición de un convenio colectivo o de otra índole, se considerarán nulos y sin valor tal acto jurídico o disposición.

En la República Árabe Siria² un texto legislativo aplicable, entre otros, a los trabajadores de las administraciones y municipalidades prevé que se castigará con una multa a todo empleador que despidiera a un trabajador o le infligiera un daño cualquiera para obligarle a afiliarse o a no afiliarse a un sindicato o a retirarse del mismo, o bien por haber cumplido una actividad sindical o ejecutado decisiones legítimas del sindicato. Además, será nulo de pleno derecho todo texto que limite o restrinja el derecho al empleo y al trabajo de quienquiera que se haya afiliado a una organización sindical³.

Uno de los problemas que plantea la protección contra los actos de discriminación antisindical radica en la dificultad con que pueden tropezar los trabajadores para proporcionar pruebas sobre los motivos del empleador. En consecuencia, en caso de que haya de observarse estrictamente en relación con las quejas por actos de discriminación antisindical la regla general, aplicable en gran número de países, que impone al demandante la carga de la prueba, es probable que se reduzca considerablemente la eficacia de la protección ofrecida al trabajador en la materia.

Algunos países han resuelto este problema invirtiendo la carga de la prueba, es decir, imponiendo al empleador la obligación de demostrar que existen razones valederas para proceder como lo ha hecho. En Australia⁴, por ejemplo, incumbe al empleador demostrar que el despido de un trabajador no guarda relación alguna con cuestiones sindicales. En el Reino Unido⁵, corresponde al empleador, con miras a determinar si el despido de un asalariado obedece o no a un motivo justificado, indicar la razón del despido y demostrar que se trata de un motivo enumerado en una lista que figura en la ley o de otro motivo importante de índole tal que justifique el despido de un trabajador que ocupe el puesto del interesado. En Rumania, el Código del Trabajo⁶ dispone que, en cualquier conflicto

¹ Artículo 3 de la ley de 11 de septiembre de 1936 en su texto enmendado.

² Artículo 68 del decreto-ley núm. 84, de 1968.

³ Artículo 76 del decreto-ley núm. 84, de 1968.

⁴ Artículo 5 de la ley sobre conciliación y arbitraje.

⁵ Artículo 6, 1), del apéndice 1 de la ley de 1974 sobre sindicatos y relaciones profesionales.

⁶ Artículo 178.

de trabajo, incumbe a la dirección de las unidades de trabajo suministrar la prueba de lo bien fundado y de la legalidad de la disposición o de la medida tomada.

En su mayor parte, los textos legislativos específicamente aplicables a los funcionarios públicos no contienen disposiciones especiales tendientes a proteger a los representantes y dirigentes sindicales. No obstante, en Francia¹, los representantes sindicales de los funcionarios públicos no podrán ser objeto de discriminación alguna a causa de su actividad sindical.

En cambio, en varios países, es la legislación aplicable a todos los trabajadores, incluidos los del servicio público, la que garantiza esta protección. Así, en la URSS², los trabajadores elegidos miembros de los comités sindicales no podrán ser transferidos a otro trabajo ni ser objeto de sanciones disciplinarias sin la aprobación previa del comité sindical o, tratándose del presidente de un comité, sin la aprobación previa del organismo sindical superior. En Bulgaria³, Hungría⁴ y Rumania⁵ existen disposiciones análogas.

En Argentina, la Constitución⁶ garantiza a los representantes de los sindicatos la estabilidad de su empleo. La ley⁷ precisa que los trabajadores que ocupen cargos electivos o representativos en sindicatos que gocen de personería gremial o en asociaciones de primer grado incluso, sin personería gremial, pero que estén afiliadas a federaciones que la posean, disfrutarán de estabilidad en el empleo mientras dure su mandato y durante un año después.

En el Sudán⁸, ningún empleador podrá imponer sanciones al miembro de un comité central o ejecutivo de una organización sindical so pretexto de que éste consagra su tiempo a actividades

¹ Instrucción ministerial de 14 de septiembre de 1970.

² Artículo 235 del Código del Trabajo de la RSPSR.

³ Artículo 38 del Código del Trabajo.

⁴ Artículo 16 del Código del Trabajo.

⁵ Artículo 132, 1), del Código del Trabajo.

⁶ Artículo 14.

⁷ Artículo 49 de la ley de 29 de noviembre de 1973 sobre las asociaciones profesionales de trabajadores.

⁸ Artículo 22 de la ley de 1971 sobre los sindicatos de trabajadores.

sindicales. Tampoco podrá transferirle a otro puesto sin autorización del Ministro de la Función Pública y de la Reforma Administrativa o del comité central del sindicato.

También en la India¹ existen disposiciones tendientes a proteger a los dirigentes sindicales contra los actos de discriminación antisindical; así, en este país, el empleador no podrá tomar medida alguna en contra de un dirigente sindical que sea parte en un conflicto laboral que haya dado lugar a una acción judicial, salvo con la autorización expresa de la autoridad que conozca de la misma.

La reglamentación existente en algunos países acerca de la seguridad nacional y la obligación de fidelidad por parte de los funcionarios con respecto a los poderes públicos puede plantear problemas en relación con la discriminación antisindical. En un caso sometido al Comité de Libertad Sindical², los demandantes alegaban que un funcionario público podía ser despedido por el solo hecho de estar afiliado a determinada central sindical. En efecto, según el estatuto de los funcionarios, la pertenencia a tal central sindical constituía una presunción legal de tendencias desleales por parte del funcionario con respecto al Estado. Sin embargo, el despido debía fundarse en la disposición desleal del funcionario y sólo podía pronunciarse con la autorización del Primer Ministro, tras la recomendación de una comisión investigadora instituida para ese fin. El Comité de Libertad Sindical, si bien estimó que sólo puede conocer de las condiciones de lealtad a las que un gobierno considera que ha de supeditar la contratación de un funcionario o su mantenimiento al servicio del Estado en la medida en que tales condiciones puedan restringir el libre ejercicio de los derechos sindicales, subrayó la conveniencia de que en los procedimientos destinados a proteger la seguridad pública se prevean las salvaguardias necesarias para evitar todo menoscabo de los derechos sindicales. Por otra parte, en opinión del Comité, los alegatos de esa índole plantean problemas de hecho que deben examinarse teniendo en cuenta las circunstancias de cada caso en particular. En la queja de referencia, el Comité, tomando nota de las seguridades dadas por el Gobierno e interpretándolas en el sentido de que no permitían el despido de un funcionario por motivo de su afiliación a una organización sindical de su libre elección, a menos que existan pruebas de deslealtad en contra suya, estimó que el demandante no había demostrado que se hubiera menoscabado el ejercicio de los derechos sindicales.

* * *

¹ Artículo 33, 3), de la ley de 1947 sobre los conflictos de trabajo, enmendada.

² Decimotercer informe, caso núm. 62 (Países Bajos), párrafos 35-69.

La eficacia de las disposiciones legislativas que rigen la protección de los trabajadores y de los representantes sindicales depende en gran medida de la forma en que las mismas se aplican en la práctica. La Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones y el Comité de Libertad Sindical han insistido en la importancia de instituir procedimientos acelerados, poco onerosos y enteramente imparciales, para reparar los daños causados por actos de discriminación antisindical.

En algunos países existen procedimientos específicos para solucionar conflictos laborales relacionados con actos de discriminación antisindical. En los Estados Unidos¹, por ejemplo, todo conflicto relacionado con alegatos sobre tales actos que no pueda ser solucionado por las partes según el procedimiento establecido por la ley será sometido al Secretario Adjunto del Trabajo encargado de las relaciones profesionales. El Consejo Federal de Relaciones de Trabajo examina los recursos de apelación interpuestos contra las decisiones del Secretario Adjunto².

Sin embargo, en los casos de discriminación antisindical, en casi todos los países se aplica el procedimiento general relativo a la interpretación y aplicación de las disposiciones legales, así como a la protección de los funcionarios contra las sanciones administrativas y penales. Dichos procedimientos se examinan sobre todo en el informe sobre los procedimientos para la determinación de las condiciones de empleo en el servicio público³.

Conviene señalar a este respecto que la mera existencia de normas legislativas de fondo que prohíban los actos de discriminación antisindical es insuficiente si no se prevén al mismo tiempo procedimientos eficaces que garanticen la aplicación de tales normas en la práctica. Por ejemplo, como las más de las veces resulta difícil, si no imposible, para el trabajador presentar la prueba de que ha sido víctima de una medida de discriminación antisindical, debe haber organismos apropiados a las condiciones nacionales que aseguren el respeto del derecho de organización.

1 Artículo 19, d), del decreto presidencial núm. 11491, de 29 de septiembre de 1969, enmendado por el decreto presidencial núm. 11616, de 26 de agosto de 1971.

2 Artículo 4, c), del decreto presidencial núm. 11491, de 29 de septiembre de 1969, enmendado por el decreto presidencial núm. 11616, de 26 de agosto de 1971.

3 Conferencia Técnica sobre la Función Pública, informe II, Procedimientos para la determinación de las condiciones de empleo en el servicio público, OIT, Ginebra, 1975.

CONCLUSIONES

Del presente estudio se desprende claramente que la gran mayoría de los países reconocen el derecho de los funcionarios públicos a formar organizaciones y a afiliarse a ellas. Sin embargo, hay que subrayar especialmente que algunos Estados niegan todavía la libertad sindical a todos los funcionarios y que también es relativamente frecuente que ciertas categorías de funcionarios no gocen del derecho de sindicación. A este propósito debe mencionarse que el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87), prevé en su artículo 2 que todos los trabajadores y los empleadores "sin ninguna distinción" tienen el derecho de constituir organizaciones y de afiliarse a las mismas. La única excepción a este principio general es la prevista en el artículo 9, que permite al Estado determinar hasta qué punto se aplicarán a las fuerzas armadas y a la policía las garantías previstas en el Convenio.

A veces, el ejercicio de la libertad sindical está sujeto a ciertas restricciones. Así sucede, por ejemplo, en lo relativo al derecho de los funcionarios a asociarse con los trabajadores del sector privado, lo cual impide la constitución de organizaciones, y en particular de confederaciones abiertas a todos los trabajadores. Lo mismo ocurre en algunos países donde los funcionarios sólo pueden organizarse dentro de los límites de un ministerio o de un departamento oficial, o incluso de un grupo o de una categoría determinados. A veces en estos casos se permite que haya una sola organización para el personal interesado. En múltiples ocasiones, los órganos de control de la OIT han subrayado la incompatibilidad de tales restricciones con las disposiciones del Convenio núm. 87.

Por otra parte, el derecho de constituir asociaciones o sindicatos será de valor limitado si no se garantiza al mismo tiempo una protección eficaz de los funcionarios contra los actos de discriminación antisindical. A este respecto cabe señalar que muchos países se han esforzado por asegurar, merced a disposiciones legislativas reglamentarias, la protección de los funcionarios contra tales actos. Sin embargo, es también importante que la aplicación de estas disposiciones se haga por medio de procedimientos y órganos adecuados.

Algunos de los problemas evocados en este informe fueron ya examinados en la primera reunión de la Comisión Paritaria del Servicio Público. En dicha ocasión, varios miembros de la Comisión subrayaron, en relación con el derecho de sindicación, que los funcionarios públicos deberían estar autorizados a afiliarse a organizaciones de trabajadores de cualquier clase, incluidas las que están constituidas por trabajadores del sector privado o a las que puedan afiliarse, y que las organizaciones de funcionarios públicos deberían estar autorizadas a establecer y a afiliarse a federaciones y confederaciones de su propia elección, incluso las que abarcan también a trabajadores del sector privado. Se señaló también que las organizaciones de funcionarios públicos deberían tener derecho a

afiliarse a organizaciones internacionales de trabajadores de su propia elección; sin ninguna injerencia por parte del gobierno de sus países respectivos¹.

En lo referente a la exclusión del campo de aplicación del Convenio núm. 98 de los funcionarios públicos, los miembros trabajadores y algunos miembros gubernamentales subrayaron que, en vista de la evolución ocurrida en los últimos decenios, había llegado el momento de reconocer a dichos funcionarios, cualesquiera que sean, los derechos y garantías enunciados en el Convenio en igual medida en que éste reconoce tales derechos a los demás trabajadores a quienes es aplicable. En apoyo de esta opinión, se sostuvo que los funcionarios públicos deberían gozar de igual protección que los trabajadores del sector privado contra todo acto de discriminación que pueda interferir con el libre ejercicio de sus derechos sindicales².

Por su parte, en su estudio general sobre la libertad sindical y la negociación colectiva, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, basándose en las informaciones de que disponía, formuló la conclusión de que los funcionarios públicos constituían todavía una categoría de trabajadores para la que el derecho de organización planteaba dificultades especiales. Durante el debate que tuvo lugar en torno a dicho estudio general en el seno de la Comisión de Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la 58.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (1973), tanto los miembros empleadores como los trabajadores hicieron especial hincapié en la existencia de problemas relacionados con la libertad sindical en el servicio público, y los miembros trabajadores declararon que sería útil llevar a cabo un examen especial en la materia.

Efectivamente, las cuestiones relativas a la libertad sindical revisten un carácter particular en el ámbito del servicio público. Incluso si las relaciones entre los funcionarios y la autoridad de que dependen tienden a acercarse a las existentes entre los empleadores y los trabajadores del sector privado, hay que reconocer que, en muchos países todavía, se considera al funcionario, en lo tocante a la libertad sindical, como un empleado de un tipo especial, diferente del empleado del sector privado e incluso de quienes trabajan por cuenta del Estado en empresas de carácter económico o de otra índole. Por consiguiente, es oportuno recordar que la OIT, ya en 1947, puso de relieve que sería injusto establecer, desde el punto de vista de la libertad sindical, una distinción entre los asalariados de la industria privada y los funcionarios de los servicios públicos, pues unos y otros deben poder organizarse para defender sus intereses.

¹ OIT: Comisión Paritaria del Servicio Público, primera reunión, informe, *op. cit.*, párrafo 60.

² *Ibid.*, párrafo 59.

PUNTOS PROPUESTOS PARA LA DISCUSION1. El derecho de sindicación en el servicio público:

- a) Reconocimiento del derecho de sindicación a los funcionarios.
- b) Derecho de los funcionarios a constituir organizaciones de su elección y a afiliarse a ellas; derecho de los funcionarios a asociarse a los trabajadores del sector privado; derecho de los funcionarios pertenecientes a unidades diferentes de la administración a asociarse entre sí.
- c) Derecho de los funcionarios a constituir federaciones y confederaciones y a afiliarse a ellas.
- d) Derecho de las organizaciones de funcionarios a afiliarse a organizaciones internacionales de trabajadores.
- e) Injerencia de las autoridades públicas en el funcionamiento de los sindicatos de funcionarios.

2. Organizaciones de funcionarios públicos:

- a) Grado de sindicación entre los funcionarios públicos, tipos de organizaciones.
- b) Facilidades y privilegios concedidos a los funcionarios públicos y a sus organizaciones.

3. Protección contra la discriminación antisindical:

- a) Protección contra los actos de discriminación antisindical en el servicio público: legislación y práctica; protección del funcionario en el momento de ser contratado; protección durante el empleo; protección contra los despidos discriminatorios.
- b) Protección especial para los dirigentes y representantes sindicales.
- c) Procedimientos para la solución de conflictos en el servicio público relacionados con la discriminación antisindical (organismos encargados del procedimiento, presentación de pruebas, posibilidades de recurso y apelación y remedios y sanciones contra las autoridades responsables).