



EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL DE RECLAMACIÓN DE LA OIT

DAVID LANTARÓN BARQUÍN 

*Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social,
Universidad de Cantabria
lantarod@unican.es*

SUMARIO: 1. Introducción: el sistema de control de las normas internacionales de trabajo. 2. Presentación: el “reparto” del procedimiento especial de reclamación. 3. El procedimiento de reclamación o “nudo”: 3.1. Legitimación y condición de Gobierno “denunciado”. 3.2. El papel de la Oficina Internacional del Trabajo. 3.3. El rol del Consejo de Administración (I): admisión de la reclamación y nombramiento, en su caso, de un comité tripartito. 3.4. El análisis de fondo del comité tripartito *ad hoc*. 3.5. La eventualidad de una conciliación. 3.6. El rol del Consejo de Administración (y II): el fondo. 4. La tramitación de una queja y el seguimiento mediante el control regular. 5. Desenlace: una breve referencia casuística a las reclamaciones presentadas.

RESUMEN: El procedimiento especial de reclamación contemplado en los artículos 24 y 25 de la Constitución de la OIT y objeto de regulación en un Reglamento específico, así como de numerosas indicaciones en la documentación interna de la misma, es objeto de una regulación no muy clara, que presenta ciertas ambigüedades y, particularmente, muy poco conocida y tratada en la literatura jurídica especializada de nuestro país. El objeto de este análisis es constituirse en radiografía crítica de este procedimiento como punto de partida para el entendimiento y estudio más profundo del mismo. Y como vía de facilitación de su praxis a los agentes sociales para ello legitimados.

PALABRAS CLAVE: sistema de control, procedimiento de reclamaciones, Consejo de Administración de la OIT, Oficina Internacional de Trabajo, comité tripartito.

THE SPECIAL ILO REPRESENTATION PROCEDURE

ABSTRACT: The special representation procedure provided for in articles 24 and 25 of the ILO Constitution, as well as in a specific regulation with the addition of numerous indications in its internal documentation, is not very clearly regulated, with certain ambiguities. It is also, in particular, a very little known and treated procedure in the specialised legal literature of our country. The purpose of this analysis is to provide a critical x-ray of this procedure as a starting point for a deeper understanding and study of it. And as a way of facilitating its praxis for the social agents legitimised for this purpose.

KEYWORDS: supervisory system, representations procedure, ILO Governing Body, International Labour Office, tripartite committee.

Recibido: 9/10/2025

Aceptado: 12/12/2025

1. Introducción: el sistema de control de las normas internacionales de trabajo

Las normas internacionales del trabajo están respaldadas por un sistema de control que es “único en el ámbito internacional y que contribuye a garantizar que los países apliquen los convenios que ratifican”¹.

Este sistema de control se articula a través de dos tipos de mecanismos de control. Mecanismos que, en definitiva, son de seguimiento de las medidas adoptadas para hacer efectivos los convenios y recomendaciones una vez ratificados por los EE.MM. Y que son inveterados, pues, de hecho, “las disposiciones constitucionales de la OIT relativas al control del cumplimiento de los convenios ratificados –la obligación de presentar memorias anuales sobre las medidas adoptadas para dar efecto a los convenios ratificados y los procedimientos para la presentación de reclamaciones y quejas– han estado en vigor desde que se establecieron por primera vez en la Constitución de 1919, que constituía la Parte XIII del Tratado de Versalles por el que se establecía la Sociedad de las Naciones, la organización predecesora de las Naciones Unidas”².

El primer tipo viene constituido por *el sistema de control periódico*, examinando las memorias que los Estados Miembros presentan anualmente ante la Oficina Internacional de Trabajo, evaluando las medidas normativas y prácticas que han adoptado en aplicación de los Convenios a los cuales se han adherido, tal y como se refleja en el art. 22 de la Constitución de la OIT (en adelante, COIT)³. Memorias “redactadas en la forma que indique el Consejo de Administración y deberán contener los datos que éste solicite”. También se examinan las observaciones remitidas a ese respecto por las organizaciones de trabajadores y de empleadores.

Durante los primeros años de existencia de la OIT las actividades regulares de control de las normas internacionales de trabajo se llevaban también a cabo cada año en el marco de las reuniones plenarias de la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT) destinadas igualmente a aprobar sus normas.

La aprobación de más normas y el incremento del número de ratificaciones de los convenios determinó la imposibilidad de poder evaluar todos los informes resultantes por lo que entre las resoluciones adoptadas en la 8ª Reunión de la Conferencia Internacional de Trabajo, en 1926, se decidiera instituir la *Comisión de aplicación de normas de la Conferencia* y solicitar al Consejo de Administración que nombrara la *Comisión de expertos en la aplicación de convenios y recomendaciones*, ambas auténticos pilares del sistema de control de la OIT, como tendremos ocasión de señalar más adelante.

Por otra parte, aunque los EE.MM. pueden elegir ratificar o no un Convenio, la OIT considera importante seguir también la evolución de los países que no los ratifican. Conforme al artículo 19.5 COIT, los Estados Miembros están obligados a informar con intervalos regulares sobre las medidas que han adoptado para dar efecto a las disposiciones de algunos convenios y recomendaciones, y a indicar cualquier obstáculo que les impidiera o retrasar la ratificación de un determinado Convenio⁴.

La letra e) del citado art. 19.5 se refiere a la no ratificación y afirma que “si el Miembro no obtuviere el consentimiento de la autoridad o autoridades a quienes compete el asunto, no recaerá sobre dicho Miembro ninguna otra obligación, a excepción de la de informar al Director General

¹ <https://www.ilo.org/es/normas-internacionales-del-trabajo/sistema-de-control-de-la-oit-control-regular/aplicacion-y-promocion-de-las-normas> Consultado en fecha 12 de septiembre de 2024.

² Oficina Internacional de Trabajo, *Control del cumplimiento de las normas internacionales del trabajo. El papel fundamental de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT*, Ginebra, OIT, 2019, p. 11.

³ Artículo que resulta del art. 408 del Tratado de Versalles, que “introdujo el concepto de «control mutuo», y que se basaba en una propuesta de lo que entonces se denominaba como el Imperio Británico a la Comisión de Legislación Internacional del Trabajo”. Oficina Internacional de Trabajo, *Control del cumplimiento ...*, p. 11.

⁴ En particular, la letra d) de dicho precepto establece que “si el Estado Miembro obtuviere el consentimiento de la autoridad o autoridades a quienes compete el asunto, comunicará la ratificación formal del convenio al Director General y adoptará las medidas necesarias para hacer efectivas las disposiciones de dicho convenio”.

de la Oficina Internacional del Trabajo, con la frecuencia que fije el Consejo de Administración, sobre el estado de su legislación y la práctica en lo que respecta a los asuntos tratados en el convenio, precisando en qué medida se ha puesto o se propone poner en ejecución cualquiera de las disposiciones del convenio, por vía legislativa o administrativa, por medio de contratos colectivos, o de otro modo, e indicando las dificultades que impiden o retrasan la ratificación de dicho convenio”.

No podemos olvidar, en relación con esta cuestión, que la Declaración de Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo de 1998, que también lo es de su seguimiento, se caracteriza por establecer universalmente los principios que todos los Estados miembros de la OIT han de observar en virtud de tal mera condición y sin precisar la ratificación de los Convenios que los desarrollan. Así, el sistema para su seguimiento aportó como contribución incluir el de los Estados miembros que no hayan ratificado los Convenios, sobre la base de su compromiso de respetar «de buena fe y de conformidad con la Constitución OIT, los principios relativos a los derechos fundamentales»⁵.

En relación con las recomendaciones, el artículo 19.6 d) dispone que los EE.MM. solo tendrán dos obligaciones, la de someter la recomendación a la autoridad o autoridades competentes; y la de informar al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo, con la frecuencia que fije el Consejo de Administración, sobre el estado de su legislación y la práctica en lo que respecta a los asuntos tratados en la recomendación, precisando en qué medida se han puesto o se propone poner en ejecución las disposiciones de la recomendación, y las modificaciones que se considere o pueda considerarse necesario hacer a estas disposiciones para adoptarlas o aplicarlas.

Parece, pues, que la OIT se plantea en este caso, al contemplar la modificación de la propia Recomendación, una posibilidad de adaptar el texto de ésta, posibilidad no contemplada, en idéntica medida expresa al menos, en relación con los convenios, lógicamente de mayor entidad y de mayor complejidad para adaptar su texto.

En fin, todos los procedimientos de control de la OIT tienen como mismo objetivo el cumplimiento efectivo de las normas internacionales del trabajo, sobre todo en relación con los convenios ratificados, que no solo. Los “vínculos existentes entre los mecanismos de control funcionan respecto de las obligaciones libremente contraídas por los Estados Miembros de la Organización mediante la ratificación de los convenios, si bien las obligaciones relativas a los instrumentos no ratificados constituyen también una importante esfera de interés para los órganos de control”⁶.

Copia de las memorias de los Estados Miembros y de las informaciones recibidas por el DG son también comunicadas a las organizaciones de empleadores y de trabajadores de conformidad al art. 23 COIT, en cumplimiento de los artículos 19 y 22.

Conforme a este mismo artículo 23, por último, el Director General presentará en la siguiente reunión de la Conferencia un resumen de las informaciones y memorias que le hayan comunicado

⁵ Se incorpora además un compromiso firme y práctico de auxilio de la OIT en su consecución. Estos Estados han de presentar memorias anuales sobre sus progresos en relación con las actuales cinco categorías de principios y derechos fundamentales plasmados en la Declaración, con los 10 Convenios fundamentales, presentadas al Consejo de Administración. Bajo la responsabilidad del Director General será además elaborado un informe global sobre los principios y derechos fundamentales en el trabajo. Informe que será presentado a la Conferencia para su discusión, que deberá extraer las conclusiones del debate y formular programas de acción técnica tanto en los países que hayan ratificado los convenios fundamentales como en los que no lo hayan hecho, en estos últimos tomando como referente importante las antedichas memorias. Un análisis detallado sobre el particular, previo a la revisión del mecanismo de seguimiento, cabe consultar en VALLES CAVIA, J. A., “El sistema de seguimiento establecido en la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, en AA.VV., *Estudios jurídicos en memoria de Luis Rojo Ajuria*, Santander, Universidad de Cantabria, 2003, ISBN 84-8102-326-4, pp. 1207 a 1224. Este mecanismo de seguimiento fue revisado, y modificado el consiguiente anexo relativo al mismo, al menos en la 99ª reunión de la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, el 15 de junio de 2010, a efectos de “alinearse” el funcionamiento del seguimiento con el de la DJSGE.

⁶ Oficina Internacional de Trabajo, *Control del cumplimiento...*, p. 33.

los Miembros en cumplimiento de los artículos 19 y 22 (en relación con convenios, ratificados y no, y recomendaciones)

Esta documentación permite a la Comisión de Expertos el examen del impacto de los convenios y de las recomendaciones, el análisis de las dificultades y de los obstáculos para su aplicación que señalan los Gobiernos y la identificación de los medios para superar esos obstáculos. Además, la Comisión de Expertos publica cada año un Estudio general exhaustivo sobre la legislación y la práctica en los Estados Miembros, acerca de un tema elegido por el Consejo de Administración. Los estudios generales se realizan, sobre todo, en base a las memorias recibidas de los Estados Miembros⁷.

El segundo tipo de mecanismo viene constituido por los *procedimientos especiales*, que son tres⁸. Todos ellos diferenciados del control periódico porque se basan en la presentación de una reclamación o queja. Estos mecanismos son de dos tipos.

Por una parte, los procedimientos especiales de aplicación general, de reclamaciones (arts. 24 y 25 COIT) y de quejas (art. 26 COIT, presentada por los EE.MM.), ambos con respecto a la aplicación de convenios ratificados.

Aunque originariamente “lo que se pretendía era centrarse en la revisión de las memorias anuales para que no fuera necesario recurrir a los demás procedimientos constitucionales (reclamaciones y quejas)”⁹, lo cierto es que en la actualidad el examen de un caso por parte de la Comisión de Expertos en aplicación de Convenios y Recomendaciones (en adelante, CEACR) y, posteriormente, por parte de la Comisión de Aplicación de Normas, puede suspenderse si se presente una reclamación o una queja en relación con el mismo¹⁰.

De otra, un procedimiento especial de queja por violación de la libertad sindical, incluyendo el derecho de huelga pese al cuestionamiento de las organizaciones de empleadores¹¹, ante el Comité de Libertad Sindical, que es un comité del Consejo de Administración creado por éste en el año 1951, poco después de la aprobación de los Convenios fundamentales en la materia, el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87) y el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98) ante el convencimiento de la necesidad de otros procedimientos de control para garantizar su cumplimiento en los países que no habían ratificado los convenios pertinentes. El Comité de Libertad Sindical examina, pues, las quejas de las organizaciones de empleadores y de trabajadores sobre las violaciones de esta libertad sindical, hubiese o no ratificado el país en cuestión los convenios pertinentes.

De esta forma, de lo visto hasta ahora cabría diferenciar tres etapas en la evolución del sistema de control de la OIT: desde su constitución hasta la CIT 1926, en la que coexistían control regular y procedimientos especiales de reclamación y queja, asumiendo aquel la propia CIT; desde 1926 hasta 1951 en que coexisten estos mismos procedimientos especiales con el conocimiento ordinario asumido por la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia y, previamente, informado

⁷ Los Estudios Generales elaborados desde el año 1985 pueden consultarse en <https://www.ilo.org/es/resource/report/estudios-generales-desde-1985> El último, del año 2024, ha versado sobre La administración del trabajo en un mundo del trabajo en transformación Página consultada el 5 de octubre de 2024.

⁸ Un estudio en profundidad de los mismos en AA.VV., *Procedimientos especiales de la OIT: Reflexiones y propuestas en el contexto del centenario* (Tatsiana Ushakova, dir.), Madrid (Ediciones Cinca), 2020, 202 páginas. ISBN-13 9788416668908.

⁹ Oficina Internacional de Trabajo, *Control del cumplimiento...*, p. 13.

¹⁰ Consejo de Administración, 301.ª reunión, marzo de 2018, (GB/301/LILS/6(Rev), párrafo 69.

¹¹ ROJAS RIVERO, G.P., “El reconocimiento internacional del derecho de huelga y el sistema de control de normas de la OIT”, *Trabajo y Derecho*, núm. 5, mayo 2015, 7 páginas. La autora parte de afirmar que “la Comisión de Expertos en la Aplicación de los Convenios y Recomendaciones (CEACR) y el Comité de Libertad Sindical (CLS) de la OIT son quienes históricamente han conocido de las denuncias por violación de la libertad sindical originadas por lesiones del derecho de huelga, siempre en el entendido de que el Convenio 87 sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, tutela también este derecho, y dado que la OIT no elaboró nunca un Convenio expreso sobre el mismo”. Y a partir de ello analiza la cuestión suscitada y su encauzamiento.

por el CEACR; y desde 1951 en lo sucesivo, en que a este panorama se suma el Comité de Libertad Sindical para conocer de esta materia.

En definitiva, la OIT examina regularmente la aplicación de las normas en los EE.MM., actúa también a instancia de parte e identifica áreas de posible mejora en su aplicación y, si aprecia algún problema, puede asistir a estos países a través del diálogo social y de la asistencia técnica.

Considerando la aridez de esta materia, procedimental, seguiremos la estructura narrativa clásica en tres actos: somera presentación (de actores), nudo (regulación del procedimiento en sí) y desenlace (exposición de algunos casos) para facilitar su comprensión.

2. Presentación: el “reparto” del procedimiento especial de reclamación

A la hora de efectuar un sencillo bosquejo del panorama de actores que intervienen, de uno u otro modo, en el procedimiento especial de reclamación, cabe considerar tres referentes.

De una parte, la propia Constitución de la OIT, cuyo art. 2 identifica, como órganos integrantes de la misma, la Conferencia General de los representantes de los Miembros (artículos 3 a 6 y capítulo II, arts. 14 y ss. COIT)¹²; el Consejo de Administración, abordado en el art. 7, centrándose en su aspecto orgánico; y la Oficina Internacional del Trabajo (arts. 8 a 10).

En segundo lugar, como hemos visto, en la Conferencia Internacional de Trabajo de 1926 se decide instituir la *Comisión de aplicación de normas de la Conferencia* y solicitar al Consejo de Administración que nombre la *Comisión de expertos en la aplicación de convenios y recomendaciones*, ambas pilares del sistema de control de la OIT.

En tercer lugar, el procedimiento de reclamaciones se contempla en los artículos 24 y 25 COIT la OIT; en el *Reglamento relativo al procedimiento para la discusión de reclamaciones presentadas con arreglo a los artículos 24 y 25 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo*¹³ (en adelante, RP); y en los apartados 85 y 86 *Manual sobre procedimientos en materia de convenios y recomendaciones internacionales del trabajo*¹⁴ (en adelante, MPs). También cabe consultar otras fuentes como *El sistema de control de la OIT: una guía para los mandantes*¹⁵. Referencias, todas ellas, que alimentan el presente discurso.

A results de todo ello, y principalmente de este último referente, y como tendremos oportunidad de analizar en profundidad, el procedimiento de reclamación tiene, soslayando las organizaciones

¹² La Conferencia General de los representantes de los Miembros se compone de cuatro representantes por cada uno de los Miembros (dos del Gobierno y los otros dos representarán, respectivamente, a los empleadores y a los trabajadores de cada uno de los Miembros). Se reúne cuando sea preciso y, por lo menos, una vez al año. Cada delegado podrá estar acompañado de dos consejeros técnicos –con voz, si autorizado, pero sin voto–, como máximo, por cada uno de los puntos que figuren en el orden del día de la reunión (cuando “deban discutirse cuestiones de especial interés para las mujeres, entre las personas designadas como consejeros técnicos una, por lo menos, deberá ser mujer” –art. 3.2–), si bien se podrán designar cuando un miembro sea responsable de las relaciones internacionales de territorios no metropolitanos o cuando un territorio esté bajo la autoridad conjunta de dos o más Miembros, podrán designarse personas para asesorar a los delegados de dichos Miembros. Uno de los consejeros técnicos podrá ser designado suplente, en cuyo caso podrá votar (art. 3 COIT). En cuanto a sus funciones, destacar la aprobación del presupuesto de la propia OIT (art. 13 Constitución), así como de los Convenios y Recomendaciones debiendo pronunciarse al tiempo de su adopción sobre si la proposición ha de revestir una u otra forma (art. 19 Convenio OIT).

¹³ Reglamento adoptado por el Consejo de Administración en su 57.ª reunión (1932) y modificado en sus reuniones 82.ª (1938), 212.ª (febrero-marzo de 1980), 291.ª (noviembre de 2004) y 350.ª (8 de marzo de 2024). Amén de estas fuentes el diagrama de flujo apreciable en la página web de la OIT <https://prezi.com/view/7Vb5TAWPibdqJorDxlgO/> es especialmente ilustrativo de todos los aspectos de este procedimiento. También se puede apreciar el esquema del procedimiento en: <https://guide-supervision.ilo.org/es/articulo-24/> Consultados el 27 de septiembre de 2024.

¹⁴ Oficina Internacional del Trabajo, *Manual sobre procedimientos en materia de convenios y recomendaciones internacionales del trabajo*, OIT (Ginebra), primera edición, 2019, 67 páginas. ISBN 978-92-2-133261-9 (versión web-pdf). Pp. 47 y 48.

¹⁵ 125 páginas. Disponible en <https://guide-supervision.ilo.org/es/> Consultado el 29 de septiembre de 2024.

reclamantes y Estados ratificadores del Convenio/Convenios cuya insatisfactoria observancia se alega, cuatro actores fundamentales entre los órganos de la propia OIT o nombrados por estos: la Oficina Internacional de Trabajo (con el lógico protagonismo de su Director General), en la tramitación; el Consejo de Administración, en la admisión y decisión de fondo; el comité tripartito *ad hoc*, en el informe sobre el fondo de la cuestión; y la Comisión de Expertos en la Aplicación de Convenios y Recomendaciones (en adelante, CEACR), que conjuntamente con la de Aplicación asumen el seguimiento enlazando con el regular de la OIT.

Seremos más sucintos, en esta mera presentación de actores del procedimiento de reclamación, en relación con estas últimas comisiones, protagonistas del procedimiento ordinario de control. Y postergaremos el análisis del comité tripartito *ad hoc* por el momento, pues nos referiremos sobradamente a él a la hora de exponer el procedimiento de reclamación. Dejando atrás esta matización, procedemos a identificar los actores del procedimiento de reclamación.

En relación con el Consejo de Administración, órgano ejecutivo de la OIT, el precepto fundamental a considerar es el artículo 7 COIT, centrado en su aspecto orgánico, dispersándose el aspecto funcional en más referentes y normas [v.gr. aprobar las reglas de nombramiento del Director General de la Oficina (art. 9.1 COIT), dar instrucciones a esta misma Oficina (art. 10.2 COIT), etc.].

El Consejo de Administración se compone de cincuenta y seis personas (28 representantes de los Gobiernos, 14 representantes de los empleadores y 14 representantes de los trabajadores).

De los 28 representantes gubernamentales, 10 serán nombrados por los Miembros de mayor importancia industrial –identificados por el propio Consejo de Administración que fija las normas para que todas las cuestiones relacionadas con esta designación sean examinadas por una comisión imparcial, resolviendo las apelaciones, sin efecto suspensivo, de cualquier miembro la Conferencia–, y los dieciocho restantes, por los Miembros designados al efecto por los delegados gubernamentales a la Conferencia, con exclusión de los delegados de los diez Miembros primeramente mencionados.

Los representantes de empleadores y trabajadores serán elegidos por sus respectivos delegados en la Conferencia.

El Consejo de Administración elegirá entre sus miembros un presidente y dos vicepresidentes. Uno de estos tres cargos deberá ser desempeñado por una persona que represente a un Gobierno y los otros dos por personas que representen, respectivamente, a los empleadores y a los trabajadores.

El Consejo de Administración se renovará cada tres años. Si por cualquier razón las elecciones del Consejo de Administración no pudieren celebrarse al expirar este plazo, el Consejo de Administración continuará en funciones hasta que puedan realizarse. La forma de proveer los puestos vacantes y de designar los suplentes, y otras cuestiones análogas, podrán ser resueltas por el Consejo, a reserva de la aprobación de la Conferencia.

El Consejo de Administración fijará su propio reglamento, así como las fechas de sus reuniones. Se celebrará reunión extraordinaria cuando lo soliciten por escrito por lo menos dieciséis miembros del Consejo de Administración.

El art. 2 COIT dispone que la Oficina Internacional del Trabajo “estará bajo la dirección del Consejo de Administración”. Al frente de ésta se encuentra el Director General de la Oficina, regulado en los artículos 8 y 9 COIT. Así, según el art. 8.1 el Director General será “nombrado por el Consejo de Administración, del que recibirá instrucciones y ante el cual será responsable de la buena marcha de la Oficina y de la ejecución de cualesquiera otras funciones que pudieren serle confiadas”. Artículo 8 cuyo número 2 precisa, además, que él mismo, o su suplente, asistirá a todas las sesiones del Consejo de Administración.

El Director General nombra, además, al personal de la Oficina Internacional del Trabajo, de acuerdo con las reglas aprobadas por el Consejo de Administración (art. 9.1). Recayendo estos nombramientos en personas de diferentes nacionalidades, siempre que ello sea compatible con la

eficacia de las labores de la Oficina (art. 9.2). Además, “algunas de estas personas deberán ser mujeres” (art.9.3 Constitución OIT, por cuya derogación personalmente abogaría).

Las funciones de Director General y del personal de la Oficina serán exclusivamente de carácter internacional, no pudiendo solicitar ni aceptar instrucciones de Gobierno o autoridad ajena a la organización algunos. Y absteniéndose “de toda acción incompatible con su condición de funcionarios internacionales, responsables únicamente ante la Organización” (art. 9.4). En lógica correspondencia, “todo Miembro de la Organización se obliga a respetar el carácter exclusivamente internacional de las funciones del Director General y del personal y no tratará de ejercer influencia sobre ellos en el cumplimiento de sus funciones” (art. 9.5).

Las funciones de la Oficina Internacional del Trabajo se regulan en el art. 10 Constitución OIT y “comprenderán la compilación y distribución de todas las informaciones concernientes a la reglamentación internacional de las condiciones de vida y de trabajo de los trabajadores y, en particular, el estudio de las cuestiones que hayan de someterse a la Conferencia con miras a la adopción de convenios internacionales, así como la realización de encuestas especiales ordenadas por la Conferencia o por el Consejo de Administración” (art. 10.1).

Más extensamente, y de modo literal, “a reserva de las instrucciones que pueda darle el Consejo de Administración, la Oficina” (art. 10.2): preparará los documentos sobre los diversos puntos del orden del día de las reuniones de la Conferencia; presta a los Gobiernos, cuando éstos la soliciten, toda la ayuda posible para elaborar una legislación basada en las decisiones de la Conferencia y para mejorar las prácticas administrativas y los sistemas de inspección; cumplirá, de conformidad con las disposiciones de esta Constitución, los deberes que le incumban en relación con la aplicación efectiva de los convenios; redacta y edita, en los idiomas que el Consejo de Administración considere convenientes, publicaciones sobre cuestiones relativas a la industria y al trabajo que tengan interés internacional.

Como cláusula de cierre, la Oficina tendrá cualesquiera otras facultades y obligaciones que la Conferencia o el Consejo de Administración considere conveniente encomendarle (art. 10.3).

La mencionada CEACR es un órgano independiente compuesto por 20 juristas nacionales e internacionales de alto nivel, encargados de examinar la aplicación de los Convenios, Protocolos y Recomendaciones de la OIT por parte de los Estados miembros de la Organización. Órgano esencial en el procedimiento regular de control y que también cumple un papel de seguimiento de la atención prestada por el Gobierno a la decisión del Consejo de Administración emanada en el procedimiento de reclamación.

Por su parte, la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia, es un órgano permanente de composición tripartita (compuesta por delegados de los Gobiernos, de los empleadores y de los trabajadores) de la Conferencia Internacional del Trabajo encargado de examinar cada año en qué medida los Estados Miembros de la OIT aplican las normas internacionales del trabajo, y de presentar un informe a la Conferencia sobre este tema.

Así, el informe anual de la Comisión de Expertos, generalmente adoptado en diciembre, se presenta a la siguiente Conferencia Internacional del Trabajo, en el mes de junio, la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia lo examina y selecciona del mismo diversas observaciones que serán objeto de debate. Los Gobiernos mencionados en estos comentarios son invitados a responder ante la Comisión de la Conferencia y a comunicar información sobre la situación en examen. En muchos casos, la Comisión de la Conferencia adopta conclusiones, recomendando a los Gobiernos que adopten medidas específicas para solucionar un problema o que acepten misiones o asistencia técnica de la OIT. Los debates y conclusiones sobre los casos individuales (generalmente 24 casos) examinados por esta Comisión de Aplicación se publican en su informe. Las situaciones especialmente preocupantes se destacan en párrafos especiales de su Informe General.

3. El procedimiento de reclamación o “nudo”

3.1. Legitimación y condición de Gobierno “denunciado”

Centrados en el procedimiento de reclamación mismo, atendiendo al art. 24 Constitución OIT la reclamación se dirige a la Oficina Internacional del Trabajo, identificando como legitimados a las organizaciones profesionales de empleadores y de trabajadores. Y como motivo, la falta de adopción por cualquiera de los EE.MM. de las medidas para el cumplimiento satisfactorio, dentro de su jurisdicción, de un convenio en el que dicho Miembro sea parte. En relación con ello cabe efectuar las siguientes precisiones.

En primer lugar, sobre los sujetos legitimados, es fundamentalmente la guía *El sistema de control de la OIT: una guía para los mandantes*¹⁶ la que concreta una serie de aspectos.

A su vez, no se establecen condiciones en cuanto al tamaño o la nacionalidad de dicha organización. Puede ser una organización completamente local, nacional o internacional.

De otra, las organizaciones pueden y han presentado alegaciones contra un Estado diferente a donde operan o del que son miembros. Un ejemplo es la que resultara en el Informe del Comité establecido para examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por China - Región Administrativa Especial (RAE) de Hong Kong - del Convenio sobre los trabajadores migrantes (revisado), 1949 (núm. 97), presentada en virtud del artículo 24 COIT por el Congreso de Sindicatos de Filipinas (TUCP).

Se aprecia, no obstante, en el ejemplo ofrecido por la propia Guía, una afectación clara del Estado de la organización reclamante, implicado en ese flujo migratorio, y, en consecuencia, un interés que trasciende la mera defensa de la clase trabajadora con independencia de la nacionalidad de ésta. Por ello, más allá de la inexistencia de un impedimento legal, creemos que la práctica se desenvolverá de forma claramente mayoritaria con reclamaciones presentadas por organizaciones en relación con su propio Estado Miembro. O, al menos, como en el ejemplo, cuando exista un interés claro y concreto del Estado de la organización reclamante en la satisfactoria aplicación del convenio.

En relación con lo anterior, en tercer lugar, las organizaciones reclamantes no tienen que demostrar una conexión con y un daño causado por el cumplimiento insatisfactorio alegado en la reclamación.

En cuarto lugar, los individuos o los grupos no pueden presentar directamente las reclamaciones.

En quinto término, existe un formulario de reclamación electrónico, que puede consultarse en el sitio web de la OIT.

Por último, para preparar las reclamaciones, las organizaciones de trabajadores pueden ponerse en contacto con la Oficina de Actividades para los Trabajadores (ACTRAV). Entendemos que lo propio, aunque no sea el habitual reclamante, pueden hacer las organizaciones de empleadores con la Oficina de Actividades para los Empleadores (ACT/EMP).

En relación con la condición de parte del Convenio, advertir que el Estado no necesita ser, en ese momento, un Estado Miembro de la OIT porque, según recuerda el art. 12 RP, en virtud del art. 1 párrafo 5 COIT el retiro de la Organización no menoscabará la continua validez de las obligaciones que deriven del convenio ratificado.

Además, cuando la Conferencia aprueba derogar los Convenios “éstos se retirarán del cuerpo normativo de la OIT. Por consiguiente, los Miembros que estaban vinculados por ellos dejan de estar obligados a presentar memorias en virtud del artículo 22 COIT y de poder ser objeto de reclamaciones (de conformidad con el artículo 24 COIT) o de quejas (de conformidad con el artículo

¹⁶ P. 61 de 125. Disponible en <https://guide-supervision.ilo.org/es/> Consultado el 29 de septiembre de 2024.

26 COIT) por su incumplimiento. Por su parte, los órganos de control de la OIT ya no deberían examinar la aplicación de esos convenios”¹⁷.

Por último, según la *Guía para los mandantes*¹⁸ se pueden citar muchos convenios ratificados en una reclamación, siempre y que se haya fundamentado la alegación de cumplimiento insatisfactorio. Como veremos la reclamación puede ser admitida parcialmente solo en relación con parte de los Convenios aducidos como insatisfactoriamente observados.

3.2 El papel de la Oficina Internacional del Trabajo

El Reglamento de Procedimiento establece que el Director General de la Oficina acusa recibo de las comunicaciones presentadas en virtud del art. 24 COIT e informa al Gobierno interesado (art.1). Competencias que el aptdo. 85 MPS refiere genéricamente a la propia Oficina. El RP adiciona que es igualmente el mismo el que transmite inmediatamente la reclamación a la Mesa del Consejo de Administración (art. 2), identificando precisamente ésta.

En idéntico sentido se manifiesta la *Guía para los mandantes*¹⁹ señalando igualmente al Director General de la Oficina como el sujeto que acusa recibo de la reclamación a la organización que la presentó y al Gobierno contra el cual se presenta la reclamación. Y que el Gobierno también recibe información de que el Consejo de Administración examinará la admisibilidad de la reclamación en su siguiente reunión, siempre y cuando haya al menos 45 días de tiempo antes de que se celebre. Y matiza que la Oficina prepara los documentos necesarios para someter la reclamación al Consejo de Administración para una decisión sobre su admisibilidad. Trámite de admisión que analizamos en el siguiente apartado.

Subrayar que aquella citada “Mesa del Consejo de Administración” a la que se transmite la reclamación es la del propio Consejo y no la mesa del grupo de trabajadores ni la mesa del grupo de empleadores ambas integrantes del Consejo de Administración. Dada la confusión conceptual que esta idéntica denominación genera, parece conveniente que la documentación interna de la OIT advirtiera expresamente este extremo para evitar posibles malinterpretaciones.

3.3. El rol del Consejo de Administración (I): admisión de la reclamación y nombramiento, en su caso, de un comité tripartito

El art. 24 COIT establece que la reclamación “podrá ser comunicada por el Consejo de Administración al gobierno contra el cual se presente la reclamación y podrá invitarse a dicho gobierno a formular sobre la materia la declaración que considere conveniente”.

Cabe entender que esta comunicación es obligada en todo caso –por observancia del “principio de defensa”– y, desde luego, ha de serlo cuando la reclamación se admite por la mesa y de ahí el hipotético “podrá ser comunicada”. Instrumentada la comunicación, entendemos, a través de la Oficina este traslado de la reclamación se daría siempre en la práctica.

El art. 25 COIT añade que “si en un plazo prudencial no se recibiere ninguna declaración del gobierno contra el cual se haya presentado la reclamación, o si la declaración recibida no se considerare satisfactoria por el Consejo de Administración, éste podrá hacer pública la reclamación y, en su caso, la respuesta recibida”. Añadiendo el apartado 85 h) MPs que si se decide publicar la

¹⁷ HEBE PUJADAS, M. y VIVIANA TEPFER, M., “Revisión de las normas internacionales del trabajo. El rol del Grupo Tripartito de Trabajo del Mecanismo de Examen de Normas de la OIT”, *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y del Empleo*, Volumen 7, número especial de conmemoración del Centenario de la OIT, 2019, ADAPT University Press, ISSN 2282-2313, p. 81.

¹⁸ *El sistema de control de la OIT: una guía para los mandantes*. P. 61 de 125. Disponible en <https://guide-supervision.ilo.org/es/> Consultado el 29 de septiembre de 2024.

¹⁹ *El sistema de control de la OIT: una guía...*, p. 63 de 125.

reclamación y la respuesta eventual del Gobierno, ello se notifica a la organización querellante y al Gobierno interesado

La Guía para Mandantes (p. 68) manifiesta literalmente que “hasta el decenio de 2000, si la respuesta del gobierno no parecía satisfactoria, el Consejo de Administración podía hacer pública la reclamación recibida y la respuesta que se había proporcionado”. Y a renglón seguido afirma que “en los últimos años, los informes de los comités tripartitos ad hoc se han hecho públicos sistemáticamente y se pueden consultar en el sitio web de la OIT”.

En definitiva, la interpretación del art. 25 COIT resulta confusa en este extremo pues, a resultas de la precisión de la Guía y aunque comienza hablando de la declaración del Gobierno, la respuesta a publicar a la que se refiere la norma conjuntamente con la propia reclamación es la decisión -no la declaración del Gobierno- sobre el fondo del propio Consejo. Cabe entonces entender los términos de la Guía como esclarecedores de que aquella facultad potestativa se viene ejerciendo en la práctica por el Consejo de modo habitual con la publicación del informe del comité tripartito, si bien es menester subrayar que -aunque los plazos invitan a pensar que el Consejo de Administración raramente se separará del informe del Comité ad hoc- el objeto de ambas publicaciones es distinto en la literalidad de las referencias a considerar.

La Mesa del Consejo de Administración informa a éste sobre la admisibilidad de la reclamación, atendiendo los criterios de admisibilidad del art. 2.2 RP (art. 2.3 RP y apartado 85 MPs): su comunicación por escrito a la Oficina Internacional del Trabajo; proceder de una organización profesional de empleadores o de trabajadores; hacer referencia expresa al artículo 24 COIT; referirse a un Miembro de la OIT, aunque ya hemos visto que este requisito no es necesario si se ha ratificado el convenio alegado en vigor; referirse a un convenio en el que el Miembro contra el cual se formula sea parte; e indicar qué se alega para entender que el Miembro contra el que se dirige no garantiza el cumplimiento efectivo, dentro de su jurisdicción, del mencionado convenio.

La decisión sobre la admisión corresponde al Consejo de Administración, que la toma sin examinar el fondo del asunto (art. 2.4 RP y MPs).

El Consejo de Administración puede decidir que la reclamación no es admisible, en cuyo caso la Oficina “enviará una carta” a la organización que la ha presentado y al Gobierno, informándoles de esta decisión (*Guía para Mandantes*, pp. 65-67)

Si la reclamación es admisible, la decisión “se comunicará” a esta misma organización y Gobierno (*Guía para Mandantes*, pp. 65-67). El Consejo de Administración puede (conforme al Reglamento de procedimiento):

a) Si la cuestión guarda relación con un convenio sobre los derechos sindicales -C. 87 o C. 98- puede remitirla al Comité de Libertad Sindical, que seguirá el procedimiento de las reclamaciones (se constituye con tres personas, 1 de cada grupo). El art. 3.2 RP recoge esta previsión

La *Guía para Mandantes* (p. 69) establece que el comité *ad hoc* del CLS examina los méritos de la reclamación en reuniones separadas. El archivo completo se pone a disposición de los miembros que se reúnen tantas veces como sea necesario para la conclusión del trabajo. Si en la reclamación se mencionan otros convenios, se exploran vías para asegurar una comunicación efectiva entre los dos comités cuando sea apropiado. El informe finalizado por los tres miembros se presenta como un informe separado al Consejo de Administración para aprobación. Se considera junto con todos los demás informes en virtud del artículo 24 al final de la reunión del Consejo de Administración

b) Si una reclamación se refiere a hechos o alegatos similares a los que hayan sido objeto de una reclamación anterior, el Consejo de Administración puede decidir aplazar la designación del comité encargado de examinar la nueva reclamación hasta que la CEACR haya examinado el curso dado a las recomendaciones adoptadas por el Consejo de Administración con respecto a la reclamación anterior. El art. 3.3 RP reitera esta previsión concretando que la CEACR procederá a este examen en su reunión siguiente.

Un ejemplo ofrecido por la propia OIT es la Reclamación Chile C187-2017 del Colegio de Profesores de Chile A.G., en la que se alega el incumplimiento por parte de Chile del Convenio sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo, 2006 (núm. 187). El Consejo de Administración por recomendación de su Mesa y tomando nota de que la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) ha acogido favorablemente la información comunicada por el Gobierno, así como las medidas adoptadas para dar curso a las recomendaciones formuladas en relación con la reclamación presentada por el Colegio de Profesores de Chile A.G., y confiando en que el Gobierno seguirá facilitando la información solicitada por la CEACR acerca de la aplicación del Convenio sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo, 2006 (núm. 187) en el contexto del ciclo de presentación periódica de memorias, adopta la decisión de no ser necesario establecer un comité tripartito, y dar por terminado el procedimiento de reclamación.

c) Constituir un comité tripartito para que la examine -y también la eventual declaración del Gobierno- siguiendo las reglas enunciadas en el Reglamento de Procedimiento.

3.4. El análisis de fondo del comité tripartito “ad hoc”

El comité tripartito *ad hoc* del procedimiento especial de reclamación no debe ser confundido con el Grupo Tripartito -creado en el año 2015- del Mecanismo de Examen de las Normas (MEN) aprobado en el año 2011 por el Consejo de Administración²⁰.

Este comité tripartito *ad hoc* de nuestro interés vendrá conformado por miembros del Consejo de Administración escogidos en igual número del seno del Grupo Gubernamental, del Grupo de los Empleadores y del Grupo de los Trabajadores antes de la siguiente reunión del Consejo de Administración (RP). Atendiendo a la *Guía para Mandantes* (p. 64) el comité tripartito generalmente se nombra durante la misma sesión del Consejo de Administración en que la reclamación se considera admisible, o en los meses anteriores a la siguiente sesión del Consejo de Administración.

Sobre la condición de estos miembros, es preciso que los Gobiernos hayan ratificado el convenio en cuestión para que puedan formar parte de estos comités, salvo que ningún miembro titular o adjunto Gubernamental del Consejo de Administración haya ratificado el convenio en cuestión (*Guía para Mandantes*, p. 68). Además, no podrá formar parte ningún representante o nacional del Estado contra el cual se haya presentado la reclamación, ni ninguna persona que ocupe un cargo oficial en la organización de empleadores o de trabajadores que la haya presentado (art. 3.1 RP).

La *Guía para Mandantes* (pp. 65-67) incluye varios aspectos de interés a este respecto. En primer lugar, establece que se informará a la organización que ha presentado la reclamación y al Gobierno -al que se invita a formular observaciones en plazo- sobre los miembros del comité *ad hoc* y sobre el hecho de que cualquier información adicional sobre la reclamación presentada por la organización, se transmitirá al Gobierno interesado que será invitado a responder. La organización y el Gobierno serán igualmente informados de si la reclamación ha sido transmitida al CLS o si una

²⁰ Muy brevemente, en el año 2011 el Consejo de Administración, órgano ejecutivo, aprobó un Mecanismo de Examen de las Normas (MEN) con el propósito de contribuir a que se dé cumplimiento a la política normativa de la OIT, conforme a lo dispuesto en la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa del año 2008. El MEN “está firmemente vinculado al compromiso de los mandantes tripartitos de la OIT con la consolidación del sistema de control, de acuerdo a los consensos alcanzados en las reuniones de 2015 y 2017 entre el Grupo de los Trabajadores y el Grupo de los Empleadores, y debería procurar reforzar las normas que garantizan la protección de los trabajadores”. A tal efecto, en el año 2015 se aprobó, como parte de este Mecanismo, la creación de un Grupo de Trabajo Tripartito con el propósito de mantener actualizado el corpus normativo de la OIT. Este grupo de trabajo viene reuniéndose al menos una vez al año desde el 2016 en la sede de la OIT en Ginebra. HEBE PUJADAS, M. y VIVIANA TEPFER, M., “Revisión de las normas internacionales del trabajo. El rol del Grupo Tripartito de Trabajo del Mecanismo de Examen de Normas de la OIT”, *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y del Empleo*, Volumen 7, número especial de conmemoración del Centenario de la OIT, 2019, ADAPT University Press, ISSN 2282-2313, pp. 86 y 72.

decisión sobre la transmisión ha sido aplazada en función del seguimiento de los comentarios anteriores de la CEACR.

En relación con este extremo, la Guía concreta también que las reclamaciones que abarcan más de un instrumento e incluyen los convenios que tratan de la libertad sindical y la negociación colectiva, suelen examinarse por separado, de modo que un componente es examinado por un comité ad hoc y el otro remitido al CLS, para ser examinado de conformidad con las modalidades establecidas para las reclamaciones. La organización querellante será informada en consecuencia.

Las sesiones de este comité tripartito se celebrarán a puerta cerrada y todo el procedimiento seguido ante el comité será confidencial (art. 3.4 Reglamento).

Atendiendo al art. 4 RP, el comité podrá:

a) Solicitar a la organización que ha formulado la reclamación que facilite informaciones complementarias dentro del plazo fijado por el comité. La *Guía para Mandantes* (p. 69), reitera este apartado a) refiriendo la organización de trabajadores, si bien puede ser que sea de empleadores y advierte que la organización querellante (*término éste no muy afortunado*) también puede hacerlo por iniciativa propia, pero esto probablemente afectará los plazos dentro de los cuales se examinará la reclamación.

b) Comunicar la reclamación al Gobierno contra el que se ha dirigido, sin invitar a este último a que formule sobre ella una declaración.

c) Comunicar la reclamación (incluidas cualesquiera otras informaciones facilitadas por la organización que la ha formulado) al Gobierno contra el que se ha dirigido, e invitar a este último a que haga una declaración dentro del plazo fijado por el comité.

d) Tras la recepción de una declaración del Gobierno interesado, solicitar a este último que facilite informaciones complementarias dentro del plazo fijado por el comité

El art. 6 RP dispone que si el comité invita al Gobierno interesado a que formule una declaración o a que facilite informaciones complementarias, el Gobierno podrá: a) comunicar esa declaración o información por escrito; b) solicitar al comité que escuche a un representante del Gobierno, y c) solicitar que un representante del Director General visite su país a fin de obtener, mediante contactos directos con las autoridades y organizaciones competentes, informaciones sobre el objeto de la reclamación, para su presentación al comité.

Se advierte aquí que el RP ofrece una mayor amplitud de vías de respuesta al Gobierno de las ofrecidas a la organización reclamantes para emitir sus manifestaciones, algo que está en sintonía con el, en ocasiones cuestionado, mayor peso de los Gobiernos dentro de la conformación tripartita de la OIT.

e) Invitar a un representante de la organización que ha formulado la reclamación a que comparezca ante el comité para facilitar informaciones complementarias oralmente. La *Guía para Mandantes* manifiesta que esta invitación a facilitar informaciones complementarias oralmente se da en raras ocasiones.

Además, según el art. 4.2 RP, el comité podrá prolongar cualquier plazo fijado con arreglo a las disposiciones del párrafo 1 de este artículo, en particular a pedido de la organización o del Gobierno interesados. En sintonía con ello la *Guía para Mandantes* establece que el gobierno puede solicitar al comité *ad hoc* una extensión del plazo para su respuesta. Al hacer esto, debería ofrecer una justificación sobre esta solicitud.

Conviene mencionar la confusión que las distintas referencias atribuyendo comunicación de información al Gobierno a Oficina, Consejo de Administración y comité tripartito ad hoc pueden generar. Se habla de que la Oficina (en realidad, como hemos visto, su Director General), “informa” de la reclamación al Gobierno. Por otro lado, se manifiesta que el Consejo de Administración “comunica” la reclamación al Gobierno. Y finalmente, el comité tripartito ad hoc le puede invitar a formular la declaración correspondiente vista. Esto último a la luz del RP, si bien el art. 24 COIT

refleja esta invitación formulada por el propio Consejo de Administración. Una lectura atenta y el ilustrativo diagrama de flujo consultable en la propia página oficial de la OIT facilitan la comprensión de estas múltiples -y equívocas- referencias.

Según este diagrama, la Oficina invita a través de su DG al Gobierno a que esté representado en el Consejo de Administración para examinar el Asunto. Cabe pensar que más que una invitación lo que hace es cursar la invitación que emana del propio Consejo. Volviendo al diagrama, el Consejo de Administración informa al Gobierno sobre sus decisiones y se le invita a presentar las observaciones que estime sobre la reclamación. El comité tripartito examina lo manifestado por el Gobierno -aunque el RP dice que le invita a formular una declaración, cabe pensar que es efectivamente el Consejo como órgano decisor el que en primer lugar procede a efectuar tal invitación- y puede solicitar información adicional.

La redacción de los textos de la OIT no es, en cualquier caso, nada clara, atribuyendo muy similares competencias sino idénticas a distintos órganos, bien sea porque la Oficina sigue las instrucciones del Consejo de Administración y, en consecuencia, actúa en su nombre; bien sea porque el comité tripartito de tres miembros se nombra entre miembros del propio Consejo de Administración; o por cualquier otra razón. Su revisión y más pulcra redacción, evitando contradicciones, en particular con la propia literalidad de la Constitución de la OIT, parece, por ello, más que deseable.

Atendiendo al art. 7 RP el comité tripartito presenta un informe al Consejo de Administración, en el cual describe las medidas que ha tomado para examinar la reclamación -analiza los aspectos jurídicos y prácticos- y presenta sus conclusiones y formula recomendaciones a los efectos de la adopción de una decisión por el Consejo de Administración (en idéntico sentido se pronuncia el MPs).

El artículo 7.2 RP puntualiza, no obstante, que, si antes de que el comité haya concluido su examen de la reclamación, la organización que la hubiese presentado notifica su intención de que no se continúe el examen de la misma, el comité puede recomendar al Consejo de Administración el cierre del procedimiento previsto en los artículos 24 y 25 de la Constitución.

3.5. La eventualidad de una conciliación

El apartado 86 (p. 48) del *Manual sobre procedimientos en materia de convenios y recomendaciones internacionales del trabajo* expone que en noviembre de 2018 el Consejo de Administración aprobó una serie de medidas relativas al funcionamiento del procedimiento para la discusión de las reclamaciones presentadas con arreglo al artículo 24 de la Constitución. Entre estas medidas figura una conciliación en la que repara el art. 5 RP

El Manual ahonda en este procedimiento de conciliación voluntaria opcional -hablando de la aplicación de otras medidas en el plano nacional-, lo que conllevaría la suspensión temporal decidida en cualquier momento, por un período máximo de seis meses, del examen del fondo de la reclamación por el comité ad hoc.

Dicha suspensión lo es a petición de parte, a solicitud del reclamante o del Gobierno contra el que se ha presentado la reclamación. Precisa el acuerdo de ambos expresado en el formulario de la reclamación. Y sirve para que puedan resolver por mutuo acuerdo la controversia que es objeto de la reclamación a través de un procedimiento de conciliación voluntaria opcional o de la aplicación de otras medidas voluntarias en el plano nacional.

Idénticos sujetos, también con el acuerdo de la otra parte, podrán solicitar, y el comité tripartito concederle o no, prorrogar la duración de la suspensión por otro periodo máximo de seis meses. Lo hará si, a la luz de los progresos realizados por las partes para resolver la controversia, considera que hay una posibilidad real de que la controversia se resuelva en dicho plazo. Salvo en casos muy excepcionales, no se concederá más de una prórroga.

Si la solicitud de suspensión se presenta antes de que se haya designado a un comité para examinar la reclamación, el Consejo de Administración, por recomendación de su Mesa, podrá decidir autorizar la suspensión del examen del fondo de la reclamación en las condiciones previstas en el párrafo 1 del presente artículo y proceder a la designación de un comité de conformidad con el artículo 3, párrafo 1²¹.

Además de esta conciliación voluntaria opcional a nivel nacional, el Consejo de Administración adoptó otras medidas en el año 2018, aclaradas por la Guía para los Mandantes. A saber²²:

En primer lugar, los miembros de los comités tripartitos *ad hoc* encargados de examinar las reclamaciones deben recibir toda la información y los documentos pertinentes de la Oficina quince días antes de sus reuniones, y los miembros del Consejo de Administración deberían recibir el informe final de los comités tripartitos *ad hoc* tres días antes de que se les encomiende la adopción de sus conclusiones. Brevedad del plazo que apunta claramente a la suma relevancia -sino carácter determinante- del informe del comité tripartito *ad hoc*.

En segundo lugar, el CLS examinará las reclamaciones que se le remitan sobre libertad sindical y negociación colectiva mediante la creación de comités tripartitos *ad hoc* entre sus miembros, de conformidad con los procedimientos establecidos en el Reglamento del Consejo de Administración relativo al procedimiento para la discusión de las reclamaciones presentadas con arreglo al artículo 24.

En tercer lugar, se tomarán todas las medidas necesarias para proteger a los miembros de los comités *ad hoc* de cualquier injerencia indebida.

3.6. El rol del Consejo de Administración (y II): el fondo

El art. 8 RP dispone que cuando el Consejo de Administración examine el informe de su Mesa en cuanto a la admisibilidad y el informe del comité en cuanto al fondo, se invitará al Gobierno interesado, si no está ya representado en el Consejo de Administración, a que envíe a un representante para que tome parte en sus deliberaciones mientras se esté considerando la materia. Al Gobierno se le notificará oportunamente la fecha en que se vaya a examinar la materia. Previsión que acogen el aptdo. 85 MPs y la Guía para Mandantes (p. 66).

Según el RP, el mencionado representante tendrá derecho a hacer uso de la palabra en las mismas condiciones que los miembros del Consejo de Administración, pero no tendrá derecho a voto. También precisa este art. 8, en su número 3, RP que las reuniones del Consejo de Administración en las que se examinen las cuestiones relacionadas con una reclamación serán celebradas a puerta cerrada.

La *Guía para Mandantes* precisa (pp. 73 y 74), además, que el Consejo de Administración adopta el informe del comité tripartito *ad hoc* normalmente al final de su sesión, notificando al Gobierno interesado y a la organización y cerrando el procedimiento. Y que el Consejo de Administración toma decisiones solamente durante sus reuniones de marzo, junio y noviembre sobre la admisibilidad de una reclamación, su posible transmisión a un comité para su examen y el informe sobre su fondo. Cualquier comité al que se transmita una reclamación, se reúne sólo durante las reuniones del Consejo de Administración.

Y puntualiza, en consecuencia, que el trato expedito de una reclamación depende por consiguiente de si existe tiempo suficiente para preparar los temas para esas reuniones, de las notificaciones y las transmisiones de las informaciones y observaciones de las partes. Y que, en la

²¹ El Manual preveía que tras un período de prueba de dos años (a partir del 2018), el Consejo de Administración reexaminaría estas disposiciones sobre la conciliación voluntaria, que continúan vigentes según se aprecia en el RP.

²² *El sistema de control de la OIT: una guía...*, p. 59 de 125. El Consejo de Administración revisaría todas las medidas anteriores después de un período de prueba de dos años, ya transcurrido.

práctica, muy a menudo el procedimiento requiere dos o tres reuniones del comité tripartito *ad hoc* durante dos sesiones del Consejo de Administración, no necesariamente consecutivas. La duración media de los procedimientos de representación entre 1990 y 2016 ha sido de aproximadamente 20 meses.

Según el art. 9 RP si el Consejo de Administración decide publicar la reclamación y la declaración, en caso de haberla, formulada en contestación de aquella, determinará la forma y la fecha. Tal publicación cerrará el procedimiento previsto en los artículos 24 y 25 de la Constitución. Entendemos que dicha “declaración” para cerrar el procedimiento tiene que tratarse en realidad de la propia decisión -no declaración- del Consejo de Administración. De otro modo es impensable que se cierre el procedimiento. Nuevamente los términos de las reglas de referencia no parecen claros.

La *Guía para Mandantes* (p. 73) afirma que el informe se publica en el Boletín Oficial y en el sitio web de la OIT, en las páginas relativas a la reunión pertinente del Consejo de Administración. En realidad, como se puede observar en las decisiones publicadas del Consejo de Administración, dado que la competencia para resolver es suya, comprenden la manifestación del propio Consejo de aprobar o -aunque resulte difícil sino inverosímil- no, las conclusiones y recomendaciones del comité ad hoc; las correspondientes solicitudes cursadas a CEACR o al Gobierno correspondiente; y, finalmente, la decisión de publicación del informe del comité tripartito *ad hoc*²³.

Publicación que constituye, por una parte, un elemento coercitivo que invita claramente a los gobiernos a esmerarse en su respuesta a la reclamación presentada. Y, sobre todo, presenta el elemento disuasorio, la prevención general y especial, propio de las sanciones.

El art. 10 RP establece que la Oficina Internacional del Trabajo notificará las decisiones del Consejo de Administración al Gobierno interesado y a la organización que haya formulado la reclamación.

4. La tramitación de una queja y el seguimiento mediante el control regular

Cuando se trate de los casos de mayor gravedad, la Reclamación podrá dar lugar a la presentación de una queja, en cuyo caso el Consejo de Administración podrá decidir la creación de una comisión de encuesta. En efecto, el art. 11 RP dispone que si la reclamación alega que no ha dado cumplimiento satisfactorio a un Convenio, el Consejo de Administración podrá en cualquier momento, fundado en el párrafo 4 del artículo 26 de la Constitución, adoptar para el examen de dicha reclamación el procedimiento de queja previsto en los artículos 26 y siguientes COIT.

De hecho, control regular y procedimientos especiales no son en absoluto compartimentos estancos. Más si consideramos que una misma reclamación puede alegar la insatisfactoria aplicación por el Estado de diversos convenios ratificados por el mismo. En consecuencia, una misma reclamación puede generar un procedimiento de reclamación con constitución del comité tripartito ad hoc, comunicaciones al CEACR por su conexión con reclamaciones anteriores y al CLS, la apertura de un procedimiento de queja como acabamos de ver y sumar, en todo caso, el seguimiento del control regular.

Centrados en éste, la CEACR se encargará del seguimiento de las recomendaciones del comité tripartito. La *Guía para Mandantes* (p. 73) establece que las medidas adoptadas por los Gobiernos con arreglo a las recomendaciones del comité tripartito *ad hoc* -asumidas por el Consejo de Administración en su decisión-, son examinadas por medio del control regular.

Esto le ofrece al Gobierno la oportunidad de presentar informaciones sobre los progresos por medio del envío de memorias sobre los convenios relevantes ratificados, a la CEACR la posibilidad

²³ Véanse, a título de ejemplo, las decisiones adoptadas por el Consejo de Administración en su 351ª reunión, celebrada el 14 de junio de 2024.

de verificar los desarrollos relativos a las recomendaciones y a la CAN de ocuparse del asunto como un caso individual durante una futura sesión de la Conferencia Internacional del Trabajo.

Señalar, por último, que en el marco de la *Iniciativa relativa a las normas* el Consejo de Administración pidió recientemente un documento actualizado periódicamente sobre el efecto que se les dio a las recomendaciones de los comités *ad hoc* para poder fortalecer su seguimiento.

5. Desenlace: una breve referencia casuística a las reclamaciones presentadas

A la hora de exponer algunos supuestos en esta materia es preferible, de entrada y dado su número, facilitar posibles criterios de búsqueda de los mismos, más allá de la de los propios informes del comité tripartito *ad hoc* en el boletín oficial de la OIT.

Una primera opción consiste en acudir al sitio web oficial de la OIT y consultar en el tratamiento del Consejo de Administración sus reuniones y, dentro de las mismas, sus decisiones. Así, a título de ejemplo, si nos fijamos en las decisiones adoptadas por el Consejo de Administración en su 351.^a reunión (junio de 2024), vemos que en el apartado 11, correspondiente al Informe del Director General, se recogen las decisiones del Consejo de Administración y los respectivos informes del comité tripartito actuante, y en el apartado 12, correspondiente a los informes de la Mesa del Consejo de Administración, las cuestiones de admisibilidad²⁴.

Entre las primeras se recogen numerosos supuestos: el cierre del procedimiento de examen de la reclamación en la que se alega el incumplimiento por parte del Uruguay del Convenio sobre las horas de trabajo (industria), 1919 (núm. 1), del Convenio sobre las horas de trabajo (comercio y oficinas), 1930 (núm. 30) y del Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 155) tras el resultado considerado satisfactorio por el Consejo de Administración del proceso de conciliación; la decisión del Consejo de Administración de aprobar el del Informe del Comité -y en particular alguna de sus conclusiones- encargado de examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por parte de México del Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102), solicitando a la CEACR informaciones sobre los asuntos tratados en el informe y las conclusiones formuladas por el Comité, y decide hacer público el informe y dar por concluido el procedimiento iniciado por la reclamación. Se recogen también casos en los que se alegan incumplimientos de Brasil, Colombia y Francia.

En cuanto a los Informes de la Mesa del Consejo de Administración, se recoge, en relación con la Reclamación en la que se alega el incumplimiento por parte de Chile del Convenio sobre el trabajo marítimo, 2006, en su versión enmendada (MLC, 2006), y del Convenio sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo, 2006 (núm. 187) el Consejo de Administración decide atendiendo a la Mesa admitir la reclamación dado el acuerdo de seguir un procedimiento de conciliación voluntaria existente y designar un comité tripartito para examinarla, al tiempo que otorga la suspensión del examen del fondo de la reclamación.

Se aprecian también admisiones parciales. Así, en relación con la Reclamación en la que se alega el incumplimiento por parte de la República Dominicana del Convenio sobre la protección del salario, 1949 (núm. 95), sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102), sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111) y sobre la igualdad de trato (seguridad social), 1962 (núm. 118), el Consejo de Administración, atendiendo al criterio de la Mesa, acuerda inadmitir la reclamación en relación con el Convenio sobre la igualdad de trato (seguridad social), 1962 (núm. 118) y su admisión en relación con los Convenios sobre la protección del salario, 1949 (núm. 95), sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102) y sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111), advirtiendo se designará un comité tripartito para examinar este extremo.

²⁴ <https://www.ilo.org/es/consejo-de-administracion-de-la-oit#sessions>

Cambiando la numeración, dependiendo del orden del día del Consejo de Administración, estas mismas cuestiones, sustantivas y formales, y rúbricas, se observan en otras reuniones de junio de distintos años del Consejo de Administración, incluyendo también distintas Reclamaciones.

La doctrina apunta que no es de extrañar que gran parte de estas reclamaciones puedan proceder de organizaciones de países en los que el respecto a la libertad sindical es más efectivo y en los que, en consecuencia, el poder de los sindicatos facilita su acceso a los órganos de control y la asunción del principio de aportación de parte²⁵.

En segundo lugar, la propia OIT manifiesta que es posible buscar en la base de datos NORMLEX la frase exacta “Informe del comité encargado del examen de la reclamación” para encontrar ejemplos de estos informes. En esta base de datos podemos buscar a España en los perfiles por país y apreciar que existen 8 reclamaciones en virtud del artículo 24 COIT cerradas que afectan a nuestro Estado²⁶.

Cabe también, en tercer lugar, recurrir por supuesto al buscador de la OIT, que permite filtrar e incluir entre los términos de búsqueda un país. Se localiza así, a título de ejemplo, la decisión del Consejo de Administración de su reunión de 18 de junio de 2014 sobre la Reclamación en la que se alega el incumplimiento por España del Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81), presentada en virtud del artículo 24 COIT por la Federación Estatal de Asociaciones de Subinspectores de Empleo y Seguridad Social (FESESS).

Por supuesto, es posible también encontrar análisis de estas reclamaciones en otros documentos de la OIT, y, diría, más difícilmente, en análisis doctrinales²⁷. Entre las ubicadas en los primeros, a título de ejemplo, mediante comunicación dirigida al Consejo de Administración de la OIT en fecha 16 de enero de 2013, la Confederación Sindical Internacional (CSI) y la Federación Internacional de Trabajadores de la Construcción y la Madera (FITCM) presentaron una reclamación con arreglo al artículo 24 COIT, alegando el incumplimiento por parte de Qatar de los derechos que asisten a los trabajadores migrantes en el país dimanantes de lo dispuesto en el Convenio núm. 29, de 1930 sobre trabajo forzoso, denunciando la Ley núm. 4 de 2009 por la que se regulaba el sistema de patrocinio o kafala. Situación corregida mediante tres leyes aprobadas entre los años 2018 y 2019²⁸.

Señalar, para concluir este análisis, que la actuación de los órganos de control de la OIT no resulta indiferente para los órganos judiciales del Estado, cuyo criterio viene en ocasiones precedido del informe aprobado por el Consejo de Administración de la OIT, como sucediera en Francia con el aprobado en su 300ª reunión, entre otros, en relación con el Convenio nº 158, sobre la terminación del contrato de trabajo en reclamación presentada por la *Confédération générale du travail-Force ouvrière*, el 6 noviembre 2007. En dicho Informe no se apreció una base jurídica suficiente que sostenga la exigencia de un período de antigüedad de dos años de duración para acceder a la protección plena frente a la extinción del contrato de trabajo, aun teniendo en consideración que su objetivo reside en valorar la viabilidad económica y las perspectivas de desarrollo de la empresa.

²⁵ BONVIN, J.M., *L'Organisation internationale du travail*, Paris (Presses universitaires de France, coll. « Sociologies »), 1998, 290 y ss. *Apud* RODRÍGUEZ PIÑERO y BRAVO-FERRER, M., “La libertad sindical y el Convenio 87 (1948) OIT”, *Relaciones Laborales*, núm. 1, Sección Doctrina, Quincena del 1 al 15 Ene. 1999, pp. 13 de 20.

²⁶ https://normlex.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:50010:0::NO:50010:P50010_ARTICLE_NO,P50010_DISPLAY_BY,P50010_COUNTRY_ID:24,2,102847 Consultada el día 3 de octubre de 2024.

²⁷ Amén de la bibliografía ya citada, la profesora Silvia Fernández Martínez en un póster titulado “El control de la aplicación del Convenio núm. 158 OIT mediante el procedimiento especial de reclamación” radiografía alegatos, informe y resultado de la reclamación presentada por los sindicatos CC.OO. y UGT el 10 de mayo de 2012 y resuelta por el Consejo de Administración de la OIT, en su 321ª reunión, celebrada en Ginebra el 13 de junio de 2014, aprobó y dio a conocer públicamente el Informe del Comité encargado de examinar la reclamación. Idéntica autora analiza esta cuestión en “El control de la aplicación del Convenio núm. 158 de la OIT mediante el procedimiento especial de reclamación”, en AA.VV., *Procedimientos especiales de la OIT: reflexiones y propuestas...*, pp. 71-93.

²⁸ Oficina Internacional de Trabajo, *Control del cumplimiento...*, pp. 56 y ss.

Un Convenio 158 OIT objeto también, según advierte la doctrina, de la decisión del Consejo de Administración en su 321ª reunión, celebrada el 13 de junio de 2014, en relación con la reclamación en la que se alega el incumplimiento por el Gobierno de España presentada por la Confederación Sindical de Comisiones Obreras (CC.OO.) y la Unión General de Trabajadores (UGT)²⁹.

Bibliografía

- AA.VV., *Procedimientos especiales de la OIT: Reflexiones y propuestas en el contexto del centenario*, Madrid, Ediciones Cinca, 2020, 202 págs. ISBN 9788416668908.
- BONVIN, J.M., *L'Organisation internationale du travail*, Presses universitaires de France, coll. « Sociologies », Paris, 1998, 338 págs.
- FERNÁNDEZ MARTÍNEZ, S., “El control de la aplicación del Convenio núm. 158 de la OIT mediante el procedimiento especial de reclamación”, en AA.VV., *Procedimientos especiales de la OIT: Reflexiones y propuestas en el contexto del centenario*, Madrid, Ediciones Cinca, 2020, 202 págs. ISBN 9788416668908, pp. 71-93.
- HEBE PUJADAS, M. y VIVIANA TEPFER, M., “Revisión de las normas internacionales del trabajo. El rol del Grupo Tripartito de Trabajo del Mecanismo de Examen de Normas de la OIT”, *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y del Empleo*, Volumen 7, número especial de conmemoración del Centenario de la OIT, 2019, ADAPT University Press, ISSN 2282-2313, pp. 69-89.
- OFICINA INTERNACIONAL DE TRABAJO, *Control de cumplimiento de las normas internacionales del trabajo. El papel fundamental de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT*, Ginebra, OIT, 2019, 129 págs.
- OFICINA INTERNACIONAL DE TRABAJO, *Manual sobre procedimientos en materia de convenios y recomendaciones internacionales del trabajo*, OIT (Ginebra), primera edición, 2019, 67 págs. ISBN 978-92-2-133261-9 (versión web-pdf).
- OIT, *Aplicación y promoción de las normas*. Recuperado de <https://www.ilo.org/es/normas-internacionales-del-trabajo/sistema-de-control-de-la-oit-control-regular/aplicacion-y-promocion-de-las-normas>
- OIT, *El sistema de control de la OIT: una guía para los mandantes*. 125 páginas. Recuperada de <https://guide-supervision.ilo.org/es/>
- RODRÍGUEZ PIÑERO y BRAVO-FERRER, M., “La libertad sindical y el Convenio 87 (1948) OIT”, *Relaciones Laborales*, núm. 1, Sección Doctrina, Quincena del 1 al 15 Ene. 1999, 20 páginas.
- ROJAS RIVERO, G.P., “El reconocimiento internacional del derecho de huelga y el sistema de control de normas de la OIT”, *Trabajo y Derecho*, núm. 5, mayo 2015, 7 páginas.
- VALLES CAVIA, J. A., “El sistema de seguimiento establecido en la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo”, en AA.VV., *Estudios jurídicos en memoria de Luis Rojo Ajuria*, Santander, Universidad de Cantabria, 2003, ISBN 84-8102-326-4, pp. 1207-1224.
- VILLALBA SÁNCHEZ, A., “La jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre el período de prueba del contrato de trabajo por tiempo indefinido de apoyo a los emprendedores”, *Trabajo y Derecho*, núm. 12, diciembre 2015, 24 páginas.

²⁹ Reclamaciones objeto de cita en VILLALBA SÁNCHEZ, A., “La jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre el período de prueba del contrato de trabajo por tiempo indefinido de apoyo a los emprendedores”, *Trabajo y Derecho*, núm. 12, diciembre 2015, 24 páginas.