



REVISTA
DERECHO SOCIAL
Y EMPRESA

24 (2026)

Monográfico

**MECANISMOS DE SUPERVISIÓN Y CONTROL DE LOS
INSTRUMENTOS DE DERECHO INTERNACIONAL DEL TRABAJO:
PRÁCTICA DE LOS ÓRGANOS INTERNACIONALES (I)**



**UNIVERSIDAD
DE LA RIOJA**

Dykinson, S.L.

Revista Derecho Social y Empresa

ISSN 2341-135X • 24 (2026)

publicaciones.unirioja.es/revistas/revistaderechosocialyempresa

EQUIPO DE DIRECCIÓN / MANAGEMENT TEAM

Dirección / Directors

Pilar Núñez-Cortés Contreras, Universidad Loyola (España)

María Concepción Arruga Segura, Universidad de la Rioja (España)

Sebastián Coppoletta, Universidad Nacional del Litoral (Argentina) - Director para Hispanoamérica

Secretaría académica / Academic Secretary

Gabriela Rizzo Lorenzo, Universidad de La Rioja (España)

Julia Dormido Abril, Universidad de Sevilla (España)

Secretaría técnica / Technical Support

Servicio de Publicaciones, Universidad de La Rioja (España)

CONSEJO DE REDACCIÓN / EDITORIAL BOARD

Amanda Moreno Solana, UNED (España)

Guillermo García González, Universidad Internacional de La Rioja (España)

Esperanza Macarena Sierra Benítez, Universidad de Sevilla (España)

Domingo Carbonero Muñoz, Universidad de la Rioja (España)

Íñigo Sagardoy de Simón, Universidad Francisco de Vitoria (España)

Valentín Bote Álvarez-Carrasco, Universidad Autónoma (España)

Risa L. Lieberwitz, Cornell University, ILR School (EE.UU.)

Miguel Recio Gayo, Universidad CEU San Pablo (España)

CONSEJO ASESOR / ADVISORY BOARD

Juan Antonio Sagardoy Bengoechea, Universidad Complutense de Madrid (España)

Lourdes Arastey Sahún, Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Bélgica)

Philippe Auvergnon, Université Bordeaux (Francia)

Joseph Carby-Hall, University of Hull (Reino Unido)

María Emilia Casas Baamonde, Universidad Complutense de Madrid (España)

Luis Enrique de la Villa Gil, Universidad Autónoma de Madrid (España)

Marie Cécile Escande-Varniol, Université Lyon 2 (Francia)

Abbo Junker, Ludwig-Maximilians, Universität München (Alemania)

Gabriela Mendizábal Bermúdez, Universidad Autónoma del Estado de los Morelos (México)

Antonio Ojeda Avilés, Universidad de Sevilla (España)

Michele Tiraboschi, Universidad de Módena y Reggio Emilia (Italia) / ADAPT (Italia)



Revista Derecho Social y Empresa es una publicación científico técnica, en el ámbito Jurídico Laboral y de la Seguridad Social, cuyo objetivo es dar a conocer a nivel nacional e internacional los debates sobre la regulación y la organización del trabajo en la empresa y en la sociedad, los sistemas de relaciones industriales y las políticas de empleo. El contenido de la revista está dirigido fundamentalmente a Académicos del Derecho laboral, Técnicos de Recursos Humanos, Profesionales del Derecho, Sindicatos y Asociaciones Empresariales.

Revista Derecho Social y Empresa, is a technical-scientific publication, in the field of Labor Law and Social Security, whose main objective is to publish at national and international level, the debates on the regulation and organization of work in the companies and in the society, as well as the systems of industrial relations and the employment policies. The content of the journal is aimed primarily at Academics of Labor Law, Human Resources Technicians, Law Professionals, Trade Unions and Business Associations.

Revista Derecho Social y Empresa

ISSN 2341-135X • 24 2026



Contenido / Content

Monográfico

Mecanismos de supervisión y control de los instrumentos de derecho internacional del trabajo: Práctica de los órganos internacionales (I)

José Luis Gil y Gil, Tatsiana Ushakova. Tribuna <i>Tribune</i>	3
José Luis Gil y Gil. Procedimiento especial de la OIT por violación de la libertad sindical <i>ILO Special Procedure for Violations of Freedom of Association</i>	5
Bárbara Torres García. Análisis de la reclamación núm. 3447 en el marco de la OIT: a propósito de la negociación colectiva, el derecho de huelga y la libertad sindical <i>Analysis of Complaint No. 3447 within the Framework of the ILO: Concerning Collective Bargaining, The Right to Strike and Freedom of Association</i>	37
David Lantarón Barquín. El procedimiento especial de reclamación de la OIT <i>The Special ILO Representation Procedure</i>	53
Tatsiana Ushakova. El procedimiento de queja en el sistema de supervisión y control de la OIT <i>The Complaint Procedure in the ILO Supervision and Control System</i>	71
Icía Alzaga Ruiz. La protección de los derechos laborales en el sistema de las cartas sociales europeas. Especial referencia al mecanismo de reclamaciones colectivas <i>The Protection of Social Rights in the European Social Charters. Special Study of the Collective Complaints Procedure</i>	91
RESEÑAS / BOOK REVIEWS	105



TRIBUNA

El número monográfico recoge los estudios que se presentaron, el 7 de octubre de 2024, en la Sala de Conferencias Internacionales de la Universidad de Alcalá, en el seminario internacional *Mecanismos de supervisión y control de las normas internacionales del trabajo: aspectos teóricos y práctica de los órganos internacionales*, que se celebró en el marco del proyecto de investigación *La aplicación de los instrumentos de la OIT en el ordenamiento jurídico nacional: los mecanismos de control interno y externo* (PID2021-122951NB-I00), financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación de España, y de la *Iniciativa Interuniversitaria de la OIT de Justicia Social, Trabajo Decente y Objetivos de Desarrollo Sostenible*, con la participación de los miembros del Grupo de Investigación de Alto Rendimiento de la UAH *Estándares laborales y comercio global*.

Las contribuciones al seminario recogen las reflexiones de los miembros del equipo de investigación y trabajo del proyecto y expertos invitados sobre la naturaleza jurídica y los efectos de los pronunciamientos de los órganos de supervisión y control en la aplicación de las normas internacionales del trabajo en el ámbito interno y, más en concreto, en el ordenamiento jurídico y la práctica judicial españolas.

En este conjunto de trabajos, se abordan los procedimientos especiales de control de los convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y, asimismo, los mecanismos de supervisión de las normas laborales en el sistema de las Cartas Sociales Europeas del Consejo de Europa. Como han acordado los propios Estados miembros de esas organizaciones, los resultados de ambos procesos tienen un carácter no vinculante. De hecho, tradicionalmente, la protección de los derechos sociales, o derechos de segunda generación, en los instrumentos internacionales se criticaba por su configuración débil, frente a la fortaleza de la protección de los derechos civiles y políticos, de primera generación, que gozaban además de la protección de tribunales internacionales y regionales, como el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, garante del Convenio Europeo de Derechos Humanos y Libertades Fundamentales, de 1950.

De igual modo, dentro de la dicotomía entre el orden internacional comercial y social, la solución de las diferencias comerciales se concebía como un mecanismo eficaz y vinculante, que permitía aplicar medidas coercitivas de carácter económico, mientras que las reclamaciones en el ámbito laboral recibían una respuesta carente de fuerza vinculante, basada en las técnicas de la persuasión y la asistencia a los Estados infractores, especialmente manifiestas en el seno de la OIT. Con todo, las tendencias más recientes en los órganos de supervisión y control de las normas internacionales del trabajo apuntan al fortalecimiento de los mecanismos y a la pretensión de dotar de fuerza vinculante, frente a los Estados parte, a los pronunciamientos de los órganos internacionales y regionales.

Las contribuciones de este número reflejan esas tendencias. En primer lugar, el profesor Gil y Gil examina el procedimiento especial por vulneración de la libertad sindical en el marco de la OIT, una de cuyas peculiaridades es el carácter no constitucional, a diferencia de los otros dos procedimientos objeto de análisis. Además, el Comité de Libertad Sindical puede conocer de la violación de los convenios fundamentales en la materia, incluso si el Estado no los ha ratificado, lo que pone de relieve el valor peculiar del principio y derecho fundamental de la OIT relativo a la libertad de asociación y la negociación colectiva.

En la segunda contribución, la profesora Torres García explica cómo funciona ese procedimiento a partir del análisis de un caso concreto y, desde ese punto de vista aplicado, aporta ideas sobre la libertad sindical, la negociación colectiva y el derecho de huelga.

En tercer lugar, el profesor Lantarón Barquín ofrece un estudio panorámico del procedimiento especial de reclamación en el marco de la OIT, que regulan los artículos 24 y 25 de la Constitución de la Organización, y en cuya virtud las organizaciones de trabajadores y empresarios están facultadas para presentar alegaciones de incumplimiento de los convenios ratificados por los Estados miembros.

En la cuarta aportación, la profesora Ushakova analiza el procedimiento de queja que regulan los artículos 26 a 34 de la Constitución de la OIT, y que representa el mecanismo de mayor nivel para afrontar las violaciones graves y persistentes de los convenios que ratifican los Estados miembros. Puede dar lugar a la constitución de una comisión de encuesta y a la adopción de medidas coercitivas, llegando incluso a la intervención de la Corte Internacional de Justicia de las Naciones Unidas.

Cierra el número el estudio de la profesora Alzaga Ruiz acerca de los procedimientos de control en el sistema de las Cartas Sociales Europeas (CSE), que tanta polémica han suscitado en la actividad de los órganos jurisdiccionales en España y en otros países europeos, y que han dado lugar a pronunciamientos dispares, en particular por lo que hace a la aplicación del artículo 24 de la CSE revisada. Aunque el TS se ha pronunciado ya al respecto, quedan aún algunas cuestiones puntuales abiertas al debate.

JOSÉ LUIS GIL Y GIL 

TATSIANA USHAKOVA 

*Catedráticos de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social,
Universidad de Alcalá*



PROCEDIMIENTO ESPECIAL DE LA OIT POR VIOLACIÓN DE LA LIBERTAD SINDICAL¹

JOSÉ LUIS GIL Y GIL 

Catedrático de Derecho del Trabajo,
Universidad de Alcalá
joseluis.gil@uah.es

SUMARIO: 1. Introducción. 2. Originalidad del Comité de Libertad Sindical. 3. Principios del procedimiento. 4. Conclusiones. Bibliografía

RESUMEN: La libertad sindical y la negociación colectiva se hallan entre los principios fundacionales de la OIT, y precisan de un mecanismo específico de supervisión y control, incluso cuando el Estado Miembro no ha ratificado los Convenios pertinentes. Sin modificar la Constitución, el Consejo de Administración ha creado un procedimiento específico, cuya piedra angular es el Comité de Libertad Sindical, y que ha evolucionado con la práctica y los años, con el objetivo de establecer un diálogo constructivo para promover, *de iure* y *de facto*, el respeto y la aplicación efectiva de la libertad sindical y el derecho a la negociación colectiva. La actividad de supervisión y control del Comité de Libertad Sindical tiene una gran relevancia, también para España.

PALABRAS CLAVE: OIT, instrumentos de derecho internacional del trabajo, libertad sindical y negociación colectiva, procedimientos especiales de supervisión y control, Comité de Libertad Sindical.

ILO SPECIAL PROCEDURE FOR VIOLATIONS OF FREEDOM OF ASSOCIATION

ABSTRACT: Freedom of association and collective bargaining are among the founding principles of the ILO and require a specific monitoring and control mechanism, even when the Member State has not ratified the relevant Conventions. Without amending the Constitution, the Governing Body has created a specific procedure, the cornerstone of which is the Committee on Freedom of Association, which has evolved with practice and over the years, with the aim of establishing a constructive dialogue to promote, *de jure* and *de facto*, respect for and effective application of freedom of association and the right to collective bargaining. The monitoring and control activities of the Committee on Freedom of Association are of great importance, also for Spain.

KEYWORDS: ILO, international labour standards, freedom of association and collective bargaining, special supervisory and monitoring procedures, Committee on Freedom of Association.

Recibido: 18/10/2025

Aceptado: 14/01/2026

¹ Una primera versión del estudio se presentó, como ponencia, en el seminario internacional *Mecanismos de control y supervisión de las normas internacionales del trabajo. Aspectos teóricos y práctica de los órganos internacionales*, que se celebró, el 7 de octubre de 2024, en la Sala de Conferencias Internacionales de la Universidad de Alcalá, en marco del proyecto de investigación *La aplicación de los instrumentos de la OIT en el ordenamiento jurídico nacional: los mecanismos de control interno y externo* (Ref. PID2021-12295INB-100), financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación de España, para el periodo 2022-2025.

Abreviaturas y acrónimos

CAN: Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia Internacional del Trabajo
 CEACR: Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones
 CIC: Comisión de Investigación y de Conciliación en Materia de Libertad Sindical
 CIJ: Corte Internacional de Justicia
 CLS: Comité de Libertad Sindical
 ECOSOC: Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas
 OIT: Organización Internacional del Trabajo

1. Introducción

La OIT dispone de la acción normativa como el medio más importante para el logro del objetivo constitucional de promover la justicia social². Las normas internacionales del trabajo se hallan respaldadas por un sistema de supervisión y control único en el ámbito internacional, y que busca asegurar que los Estados miembros cumplan los compromisos que adquieren por el hecho de pertenecer a la organización, y que apliquen, en el ordenamiento interno, los Convenios que han ratificado³. Existen dos tipos de mecanismos de control, que presentan vínculos entre sí. El sistema

² Como subraya Michel Hansenne, el Director general de la OIT, en 1997, en su informe a la 85ª Conferencia Internacional del Trabajo, “les normes de l’OIT ne sont en effet pas une fin en soi; elles sont l’un des moyens – incontestablement le plus important – dont l’Organisation dispose pour atteindre ses objectifs et concrétiser les valeurs énoncées dans sa Constitution et la Déclaration de Philadelphie”: Cfr. OIT, *L’action normative de l’OIT à l’heure de la mondialisation*, Conférence Internationale du Travail, 85^{ème} session, 1997, Rapport du Directeur général, Bureau international du Travail, Genève, 1997, p. 3; OIT, *El fortalecimiento de la capacidad de la OIT para prestar asistencia a los Miembros en la consecución de sus objetivos en el contexto de la globalización*, Conferencia Internacional del Trabajo, 96ª reunión, Informe V, Quinto punto del orden del día, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2007, párr. 23, p. 8; Maupain, Francis, *L’OIT à l’épreuve de la mondialisation financière. Peut-on réguler sans contraindre ?* Institut International d’Études Sociales, Organisation Internationale du Travail, Genève, 2012, p. 7; Torres, Raimond, “Préface”, en Maupain, Francis, *op. cit.*, p. V, y Gil y Gil, José Luis, “Justicia social y acción normativa de la OIT”, *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, Volumen 3, núm. 4, octubre-diciembre de 2015, p. 3. El preámbulo de la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa, de 2008, recalca la importancia de “promover la política normativa de la OIT como piedra angular de sus actividades realizando su pertinencia para el mundo del trabajo, y garantizar la función de las normas como medio útil para alcanzar los objetivos constitucionales de la Organización”. A su vez, la Declaración del Centenario para el Futuro del Trabajo, de 2019, subraya que “la elaboración, la promoción, la ratificación y el control del cumplimiento de las normas internacionales del trabajo tienen una importancia fundamental para la OIT. Para ello, la Organización debe tener y promover un corpus de normas internacionales del trabajo sólido, claramente definido y actualizado y seguir aumentando la transparencia. Las normas internacionales del trabajo también deben responder a la evolución del mundo del trabajo, proteger a los trabajadores y tener en cuenta las necesidades de las empresas sostenibles, y estar sujetas a un control reconocido y efectivo. La OIT prestará asistencia a sus Miembros en relación con la ratificación y la aplicación efectiva de las normas” [IV, A]. Acerca de la última Declaración, cfr. Gil y Gil, José Luis, “La declaración del centenario de la OIT para el futuro del trabajo”, *Revista General del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, nº 57, 2020, pp. 1-60.

³ Los procedimientos de control se describen en OIT, *Manual sobre procedimientos en materia de convenios y recomendaciones internacionales del trabajo*, Departamento de Normas Internacionales del Trabajo, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2019, pp. 35 ss, y *Las reglas de juego. Una introducción a la actividad normativa de la Organización Internacional del Trabajo*, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2019, pp. 104 ss. Cfr., en la doctrina, Valticos, Nicolas, *Un système de contrôle international: la mise en œuvre des conventions internationales du travail*, *Recueil des cours de l’Académie de la Haye*, Volume 123, 1968, pp. 311-407, y “Once more about the ILO system of supervision: In what respect is it still a model?”, en *Towards More Effective Supervision by International Organizations. Essays in Honor of H.G Schermers*, vol. I, Dordrecht, 1994, pp. 99-113; Gravel, Eric, “Les mécanismes de contrôle de l’OIT: bilan de leur efficacité et perspectives d’avenir”, en Javillier, Jean-Claude y Gernigon, Bernard (dirs.) y Politakis, Georges P. (coord.), *Les normes internationales du travail: un patrimoine pour l’avenir. Mélanges en l’honneur de Nicolas Valticos*, Bureau

de control periódico prevé el examen de las memorias que presentan, cada cierto tiempo, los Estados miembros sobre las medidas que han adoptado para aplicar los Convenios que han ratificado⁴. A su vez, los procedimientos especiales incluyen el de reclamación (arts. 24 y 25 de la Constitución de la OIT) y el de queja (arts. 26 a 34 de la Constitución de la OIT), de aplicación general, y el especial en materia de libertad sindical⁵. Las disposiciones constitucionales relativas

International du Travail, Genève, 2004, pp. 3-9; Simpson, William R., "Standard-setting and supervision: A system in difficulty", en Javillier, Jean-Claude y Gernigon, Bernard (dirs.) y Politakis, Georges P. (coord.), *Les normes internationales du travail: un patrimoine pour l'avenir. Mélanges en l'honneur de Nicolas Valticos*, op. cit., pp. 65 ss; Maupain, Francis, "Une Rolls Royce en mal de révision. L'efficacité du système de supervision de l'OIT à l'approche de son centenaire", *Revue générale de droit international public*, Vol. 114, nº3, 2010, pp. 465-499; Koroma, A.G. y Heijden, P.F. van der, *Examen del mecanismo de control de la OIT*, en *Iniciativa relativa a las normas: Informe conjunto de los Presidentes de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones y del Comité de Libertad Sindical*, Consejo de Administración, 326ª reunión, Ginebra, 10-24 de marzo de 2016, Sección de Cuestiones Jurídicas y Normas Internacionales del Trabajo (LILS), Segmento de Normas Internacionales del Trabajo y Derechos Humanos, Tercer punto del orden del día, 29 de febrero de 2016, GB.326/LILS/3/1, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2016, párrs. 19 ss, pp. 6 ss, y párrs. 93 ss, pp. 34 ss, y Boisson de Chazournes, Laurence, "The ILO and International Judicial Mechanisms: A Story of Control and Trust", en Politakis, George P.; Kohiyama, Tomi, y Lieby, Thomas (eds.), *ILO 100. Law for Social Justice*, International Labour Office, Geneva, 2019, pp. 189-216.

⁴ El mecanismo periódico de control, que se basa en las memorias que presentan los Estados Miembros, garantiza la evaluación continua de la aplicación por parte de los Estados Miembros de los Convenios internacionales del trabajo ratificados, con sus dificultades y progresos. El procedimiento combina el examen objetivo de las memorias presentadas, que compete a la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR), con un diálogo tripartito en la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia Internacional del Trabajo (CAN). A pesar de la prórroga del ciclo de presentación de las memorias, la continuidad se ha mantenido, en particular, gracias a la adopción de las disposiciones necesarias para fomentar la participación activa de las organizaciones de empresarios y trabajadores, mediante la presentación de observaciones: cfr., en particular, OIT, *Mejoras de las actividades normativas de la OIT: aplicación inicial del plan de acción provisional para fortalecer el impacto del sistema*, Consejo de Administración, 301.a reunión, Ginebra, marzo de 2008, Comisión de Cuestiones Jurídicas y Normas Internacionales del Trabajo (LILS), Sexto punto del orden del día, GB.301/LILS/6 (Rev.), Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2008, párr. 54, pp. 15 y 16. Cfr. Cornil, Pierre, "Le rôle de la Commission d'Experts de l'OIT dans le contrôle de l'application des conventions internationales du travail", 6 *RBDI*, 1970, 1, pp. 265-277; Gravel, Eric; Charbonneau-Jobin, Chloé, *La Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones: Dinámica e impacto*, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2003, 102 pp.; Tapiola, Kari, "The ILO system of regular supervision of the application of Conventions and Recommendations: A lasting paradigm", en Politakis, George P. (ed.), *Protecting Labour Rights as Human Rights: Present and Future of International Supervision*, Proceedings of the International Colloquium on the 80th Anniversary of the ILO Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, Geneva, 24-25 November 2006, International Labour Organization, Geneva, 2007, pp. 29-36, y OIT, *La Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia Internacional del Trabajo. Dinámica e impacto: Décadas de diálogo y persuasión*, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2011, 195 pp.

⁵ Como señala OIT, *Mejoras de las actividades normativas de la OIT: aplicación inicial del plan de acción provisional para fortalecer el impacto del sistema*, op. cit., párr. 54, p. 16, los procedimientos especiales de control, que se basan en los diferentes tipos de quejas, y que impulsan principalmente las organizaciones de empresarios y trabajadores, se centran en los problemas específicos conforme van surgiendo. Su objetivo principal consiste en resolver casos particulares, que implican, en general, cuestiones de hecho y de derecho complejas, lo cual explica que requieran un examen pormenorizado por parte de un órgano especialmente constituido a tal efecto. A cada uno de los procedimientos especiales de control corresponden un mandato y características específicos. Los procedimientos de reclamación y de queja se aplican en los casos en que se alega el incumplimiento de los Convenios ratificados. El procedimiento de reclamación permite obtener un pronunciamiento relativamente rápido de un órgano tripartito. En cambio, el procedimiento para el examen de una queja por parte de una Comisión de encuesta, en virtud del artículo 26 de la Constitución, puede requerir mucho tiempo y desembocar en la adopción de medidas importantes, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 33 de la Constitución. El ámbito de aplicación del procedimiento especial es mucho más amplio en los casos que se refieren a la libertad sindical. En efecto, dicho procedimiento es aplicable con independencia de que el país interesado haya ratificado o no los Convenios pertinentes, y el examen de las

al control de la aplicación 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 quejas y reclamaciones — se hallan vigentes desde que se establecieron, por primera vez, en la Constitución de la OIT de 1919. Con todo, el sistema de control ha sufrido cambios importantes a lo largo de los años, sobre todo mediante decisiones adoptadas por la Conferencia y el Consejo de Administración. Asimismo, los organismos de control han adoptado una serie de medidas relacionadas con sus propios métodos de trabajo y procedimiento⁶.

Para estudiar el procedimiento especial de queja por violación de la libertad sindical, que interactúa con otros procedimientos de control cuando los Estados Miembros han ratificado los Convenios pertinentes⁷, analizaremos primero la originalidad del Comité de Libertad Sindical (1), y luego, los principios del procedimiento (2).

2. Originalidad del Comité de Libertad Sindical

Creado en los años cincuenta del siglo XX, el procedimiento especial por violación de la libertad sindical es un procedimiento innovador en derecho internacional, cuya base constitucional es el principio de la libertad sindical, que consagran el Preámbulo de la Constitución de la OIT y la Declaración de Filadelfia de 1944, y que se apoya en otras bases jurídicas: las disposiciones que adoptaron de común acuerdo, en enero y febrero de 1950, el Consejo de Administración de la OIT

quejas se realiza a la luz de los principios de la libertad sindical. Según subraya OIT, *Mejoras de las actividades normativas de la OIT: aplicación inicial del plan de acción provisional para fortalecer el impacto del sistema*, op. cit., párr. 61, p. 22, pese a la diversidad de procedimientos de control disponibles, existen similitudes en las herramientas que se emplean en cada uno de ellos: la presentación de la información por escrito, que puede complementarse mediante información oral; las misiones *in situ*, en especial las misiones de contactos directos; las medidas de seguimiento de las cuestiones examinadas por un órgano de control en relación con determinada queja o reclamación, y varias medidas de publicidad. Sobre los procedimientos especiales, cfr. Ushakova, Tatsiana (dir.), *Procedimientos especiales de la OIT: reflexiones y propuestas en el contexto del centenario*, Ediciones Cinca, Madrid, 2020, 253 pp., y, de la misma autora, “Mecanismos de control de las normas de la OIT: sinergias internas y externas”, Capítulo I, en Mella Méndez, Lourdes; Tapia Guerrero, F. (dirs.) y Palomo Vélez, R.; Fernández Martínez, Silvia, y Torres García, Bárbara (coords.), *La protección del trabajo frente a las crisis y transformaciones actuales: perspectivas nacionales e internacionales (Brasil, Chile, Cuba, España, Italia, México, Portugal, Uruguay)*, Aranzadi, Madrid, 2024, pp. 61-85. Acerca del procedimiento especial de queja por violación de la libertad sindical, cfr. OIT, *Procedimientos especiales de la Organización Internacional del Trabajo para el examen de quejas por violaciones al ejercicio de la libertad sindical*, en https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx_es/f?p=1000:62:0::NO:62:P62_LIST_ENTRIE_ID:4046805:NO (24 de septiembre de 2025), y, asimismo, como anexo I, en OIT, *La libertad sindical. Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical*, 6ª edición, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2018, pp. 313 ss., y, como anexo II, en OIT, *Compendio normativo aplicable al Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo: Nota introductoria, Reglamento y anexos*, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 15 de mayo de 2024, pp. 65 ss. Cfr. también el gráfico *El procedimiento especial en materia de libertad sindical*, en Koroma, A.G. y Heijden, P.F. van der, *Examen del mecanismo de control de la OIT*, op. cit., p. 12, y OIT, *Las reglas de juego. Una introducción a la actividad normativa de la Organización Internacional del Trabajo*, op. cit., p. 115. En la doctrina, cfr. Jenks, C. Wilfred, “Los Convenios y los procedimientos de la OIT en materia de libertad sindical”, *Revista de Política Social*, nº 72, 1966, pp. 5-22; Mejía Madrid, Renato, “Los mecanismos especiales de control de la Organización Internacional del Trabajo en materia de libertad sindical”, *Derecho & Sociedad*, Asociación Civil, nº 30, 2008, pp. 112-120, y Gil y Gil, José Luis, “Procedimiento por violación de la libertad sindical”, en Ushakova, Tatsiana (dir.), *Procedimientos especiales de la OIT: reflexiones y propuestas en el contexto del centenario*, op. cit., pp. 153-180.

⁶ He recogido la observación de OIT, *Mejoras de las actividades normativas de la OIT: aplicación inicial del plan de acción provisional para fortalecer el impacto del sistema*, op. cit., párr. 42, p. 12.

⁷ OIT, *Mejoras de las actividades normativas de la OIT. Aplicación inicial del plan de acción provisional para fortalecer el impacto del sistema*, op. cit., párr. 57, p. 21.

y el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC), las decisiones del Consejo de Administración de la OIT, y las decisiones de los propios órganos de control⁸.

En efecto, la libertad sindical y la negociación colectiva se encuentran entre los principios fundacionales que consagran la Constitución de la OIT, de 1919, y la Declaración de Filadelfia, de 1944, sobre los fines y objetivos de la OIT, y que desarrollan dos de los Convenios fundamentales que ha adoptado la organización: el Convenio núm. 87, de 1948, sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, y el Convenio núm. 98, de 1949, sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva⁹. El preámbulo de la Constitución alude ya al reconocimiento del “principio de libertad sindical”, y el segundo principio general del artículo 427 de la parte XIII del Tratado de Versalles se refería al “derecho de asociación para todos los fines que no sean contrarios a las leyes, tanto para los obreros como para los patronos”¹⁰. Por su parte, la Declaración de Filadelfia de 1944, que forma parte, como anexo, desde 1946, de la Constitución de la OIT, señala que la Conferencia reafirma los principios fundamentales sobre los que se basa la organización y, en especial, entre otras cosas, que “la libertad de expresión y de asociación es esencial para el progreso constante” [I, b)]. Asimismo, la Conferencia reconoce la obligación solemne de la OIT de fomentar, entre todas las

⁸ OIT, *Mejoras de las actividades normativas de la OIT. Aplicación inicial del plan de acción provisional para fortalecer el impacto del sistema*, op. cit., cuadro de los párrs. 54 ss, pp. 15 ss; Koroma, A.G. y Heijden, P.F. van der, *Examen del mecanismo de control de la OIT*, op. cit., cuadro de la p. 25, y OIT, *Compendio normativo aplicable al Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo*, op. cit., Anexo II, pp. 65 y 66.

⁹ Cfr. OIT, *Las reglas de juego. Una introducción a la actividad normativa de la Organización Internacional del Trabajo*, op. cit., p. 114, y, asimismo, los estudios generales: OIT, *Libertad sindical y negociación colectiva*, Conferencia Internacional del Trabajo, 81ª reunión, 1994, Informe 111 (Parte 4B), Tercer punto del orden del día: Informaciones y memorias sobre la aplicación de convenios y recomendaciones, Estudio general de las memorias sobre el Convenio (núm. 87) sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948, y el Convenio (núm. 98) sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949, Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (artículos 19, 22 y 35 de la Constitución), Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 1994, 172 pp., y OIT, *Dar un rostro humano a la globalización (Estudio General sobre los convenios fundamentales)*, Conferencia Internacional del Trabajo, 101.ª reunión, 2012, Estudio General sobre los convenios fundamentales relativos a los derechos en el trabajo a la luz de la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa, 2008, Tercer punto del orden del día: Información y memorias sobre la aplicación de convenios y recomendaciones Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (artículos 19, 22 y 35 de la Constitución), Informe III (Parte 1B), Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2012, pp. 17 ss. Cfr. también los informes globales: OIT, *Su voz en el trabajo*, Informe del Director General, Informe Global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, Conferencia Internacional del Trabajo, 88ª reunión, 2000, Informe I (B), Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2000, 94 pp.; OIT, *Organizarse en pos de la justicia social*, Informe del Director General, Informe Global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, Conferencia Internacional del Trabajo, 92ª reunión, 2004, Informe I (B), Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2004, 149 pp.; OIT, *La libertad de asociación y la libertad sindical en la práctica. Lecciones extraídas*, Informe del Director General, Informe Global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, Conferencia Internacional del Trabajo, 97ª reunión, 2008, Informe I (B), Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2008, 113 pp. En la doctrina, cfr., por todos, Valticos, Nicolas, *Derecho internacional del trabajo*, Editorial Tecnos, Madrid, 1977, pp. 240 ss; Swepston, Lee, “Desarrollo de las normas sobre derechos humanos y libertad sindical mediante el control de la OIT”, *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 117 (1998), núm. 2, pp. 189-215; Tajzman, David y Curtis, Karen, *Guía práctica de la libertad sindical. Normas, principios y procedimientos de la Organización Internacional del Trabajo*, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2002, 87 pp.; Germigon, Bernard; Odero, Alberto; Guido, Horacio, “Libertad sindical”, en *Derechos fundamentales en el trabajo y normas internacionales del trabajo*, OIT, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, 2003, pp. 13-32, y “Negociación colectiva”, en la misma obra, pp. 33-46, y Nogler, Luca, “La OIT y el derecho sindical. Una revisión crítica”, *Trabajo y derecho: nueva revista de actualidad y relaciones laborales*, 2015, n° 9, sección estudios, La Ley 7223/2019, 28 pp.

¹⁰ Artículo 427, apartado tercero, 2º, del Tratado de Versalles. La versión inglesa reza: “The right of association for all lawful purposes by the employed as well as by the employers”.

naciones del mundo, programas que permitan “lograr el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva, la cooperación de empleadores y de trabajadores para mejorar continuamente la eficiencia en la producción, y la colaboración de trabajadores y empleadores en la preparación y aplicación de medidas sociales y económicas [III, e)].

Pocos meses antes de que las Naciones Unidas adoptasen la Declaración Universal de Derechos Humanos, la OIT adoptó el Convenio núm. 87, de 1948, sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación¹¹. Al año siguiente, la OIT adoptó el Convenio núm. 98 sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949¹². El nexo entre los dos Convenios puede resumirse diciendo que el Convenio núm. 87 garantiza la libertad sindical contra las injerencias del Estado, mientras que el Convenio núm. 98 lo hace contra las del empresario¹³. En general, si se comparan con los instrumentos de la ONU, los Convenios de la OIT desarrollan de forma más detallada los derechos fundamentales del trabajador. De este modo, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 22.3) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (art. 8.3) invocan el Convenio núm. 87 de la OIT, como la norma de referencia en la protección de la libertad sindical. En ocasiones, los instrumentos de la OIT ofrecen una protección más amplia. Así, ya desde 1919, la Constitución de la OIT reconoce el derecho de asociación también a los empresarios, mientras que la Declaración Universal de Derechos Humanos solo se refiere al derecho de toda persona a fundar sindicatos y a sindicarse para la defensa de sus intereses (art. 23.4)¹⁴. Pero la acción normativa de la OIT no se ha detenido en los dos Convenios centrales que regulan la materia. El ámbito material, más extenso, incluye agregaciones parciales al tema¹⁵, como las que recogen el Convenio 141, de 1975, sobre las organizaciones de trabajadores rurales¹⁶; el Convenio

¹¹ Valticos, Nicolas, *Derecho internacional del trabajo*, op. cit., pp. 243 ss; Von Potobski, Geraldo, “El Convenio número 87, su impacto y la acción de la OIT”, *Revista internacional del trabajo*, Vol. 117, n.º 2, 1998 (Ejemplar dedicado a Derechos laborales, derechos humanos), pp. 217-242; Rodríguez-Piñero, Miguel, “La Libertad Sindical y el Convenio 87 (1948) de la OIT”, *Relaciones Laborales*, Nº 1, Sección Doctrina, Quincena del 1 al 15 Ene. 1999, pág. 122, tomo 1, La Ley 6000/2002, 19 pp., y Roldán Martínez, Aránzazu, “Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87)”, *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, Volumen 7, número especial de conmemoración del Centenario de la OIT, 2019, 25 pp. Por lo que se refiere a la libertad sindical y las organizaciones de empresarios, véase Oechslin, Jean-Jacques, “La libertad sindical y las organizaciones de empleadores”, *Relaciones Laborales*, nº 1, Sección Doctrina, Quincena del 1 al 15 de enero de 1999, Tomo I, p. 150, La Ley 5818/2002, 8 pp., y, acerca de la relevancia de los Convenios núm. 87 y 98 de la OIT en España, cfr., en particular, García Ninet, José Ignacio, y Yanini Baeza, Jaime, “Sentido e impacto de los Convenios 87 y 98 de la OIT sobre la realidad sindical española”, *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Derecho social, internacional y comunitario*, n.º 2, 1997, pp. 55-96.

¹² Valticos, Nicolas, *Derecho internacional del trabajo*, op. cit., pp. 250 y 251 ss; Castiñeira Fernández, Jaime, “Libertad sindical y negociación colectiva”, *Relaciones Laborales*, nº 1, Sección Doctrina, Quincena del 1 al 15 de enero de 1999, Tomo 1, p. 159, La Ley 5819/2002, 11 pp., y Tupinambá, Carolina “Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98)”, *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, Volumen 7, número especial de conmemoración del Centenario de la OIT, 2019, 24 pp.

¹³ Jenks, C. Wilfred, “Los Convenios y los procedimientos de la OIT en materia de libertad sindical”, op. cit., p. 7.

¹⁴ Desde su creación, la OIT reconoce el derecho de asociación, en pie de igualdad, a los representantes de los trabajadores y de los empresarios de las organizaciones más representativas, según el derecho nacional. Las dos partes de la relación laboral, y cuyos representantes forman parte de la OIT como organización tripartita, disponen de un mismo derecho. En ordenamientos jurídicos como el español, los trabajadores y empresarios ejercen derechos distintos: los trabajadores gozan del derecho a la libertad sindical (art. 28.1 CE), y los empresarios, del derecho de asociación (art. 22). Uno y otro tienen el carácter de derechos fundamentales o libertades públicas, al hallarse en la sección 1ª del Capítulo II del Título I de la CE.

¹⁵ Recojo la observación de Baylos Grau, Antonio, “Las normas internacionales del trabajo: La importancia de la dimensión colectiva y el alcance universal de los derechos laborales”, *Cuadernos de Información Sindical CC.OO.*, nº 57, 2019, p. 36.

¹⁶ Valticos, Nicolas, *Derecho internacional del trabajo*, op. cit., pp. 254, y Montalvo Tejeda, Jessica Jannet, “Convenio sobre las organizaciones de trabajadores rurales, 1975 (núm. 141)”, *Revista Internacional y*

84, de 1947, sobre el derecho de asociación en territorios no metropolitanos; el Convenio 135, de 1971, sobre representantes de los trabajadores¹⁷; el Convenio 151, de 1978, sobre las relaciones de trabajo en la Administración Pública¹⁸, y el Convenio 154, de 1981, sobre el fomento de la negociación colectiva.

La comunidad internacional ha reafirmado el valor medular de los derechos a la libertad sindical y a la negociación colectiva, en especial en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, que se celebró en 1995, en Copenhague, y en la Declaración de la OIT de 1998 relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento, en la que los Estados miembros reconocen que tienen obligaciones jurídicas, y no solo morales, derivadas de la ratificación de la Constitución de la OIT¹⁹. Tales obligaciones se refieren a los principios relativos a los derechos fundamentales que son objeto de los Convenios fundamentales de la OIT, y que tratan de la libertad de asociación, la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho a la negociación colectiva, la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio, la abolición efectiva del trabajo infantil, la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación y, tras la enmienda de 2022, un entorno de trabajo seguro y saludable (art. 2)²⁰. La característica esencial del documento es la universalidad. Establece los principios y derechos que todos los países deben respetar, en virtud de su pertenencia a la OIT, hayan ratificado o no los Convenios que los desarrollan²¹. El instrumento se apoya en el precedente de la libertad sindical. Señala que, aun cuando no hayan ratificado los Convenios fundamentales de la OIT, todos los Estados miembros tienen el compromiso, que deriva de su mera pertenencia a la organización, de respetar, promover y hacer realidad, de buena fe y de conformidad con la Constitución, los principios y derechos fundamentales en el trabajo (arts. 1 y 2). En realidad, la OIT no trata de establecer una jerarquía formal entre los instrumentos, sino de marcar ciertas pautas de aproximación a los estándares mínimos y de establecer prioridades en la ratificación de los Convenios. Con la Declaración de 1998, la OIT pone el acento en ayudar a los Estados, por medio de la cooperación técnica, a que logren la conformidad con los principios y derechos fundamentales en el trabajo, que se hallan ya presentes, de forma directa o indirecta, en la Constitución de la OIT. La Declaración crea un mecanismo de seguimiento promocional para fortalecer la aplicación de los cinco principios y derechos asociados que se consideran fundamentales para alcanzar la justicia social (art. 4).

Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo, Volumen 7, número especial de conmemoración del Centenario de la OIT, 2019, 10 pp.

¹⁷ Valticos, Nicolas, *Derecho internacional del trabajo*, op. cit., pp. 252 ss.

¹⁸ Gernigon, Bernard, *Labour relations in the public and para-public sector*, International Labour Standards Department, Working paper No. 2, International Labour Office, Geneva, 2007, pp. 13 ss.

¹⁹ La Declaración se adoptó en la 86.a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, de 1998, y se modificó en la 110.a reunión, de 2022.

²⁰ En un principio, la OIT consideró como fundamentales los Convenios sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87); el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98); el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29); la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105); la edad mínima, 1973 (núm. 138); las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182); la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111), y la igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100). Tras la adopción del Protocolo de 2014 al Convenio sobre el trabajo forzoso, de 1930, se calificó como fundamental un noveno instrumento de la OIT. En la 110ª reunión, que se celebró en junio de 2022, la Conferencia Internacional del Trabajo adoptó una Resolución sobre la inclusión de un entorno de trabajo seguro y saludable en el marco de la OIT relativo a los principios y derechos fundamentales en el trabajo. En consecuencia, la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, de 1998, se modificó en ese sentido, y el Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, de 1981 (núm. 155), y el Convenio sobre el marco promocional para la seguridad y la salud en el trabajo, de 2006 (núm. 187), se consideran ahora Convenios fundamentales, en el sentido enunciado en la Declaración de 1998, en su versión enmendada en 2022. Hay, pues, once instrumentos fundamentales.

²¹ Rodgers, Gerry; Swepston, Lee; Lee, Eddy y van Daele, Jasmien, *La OIT y la lucha por la justicia social, 1919-2009*, OIT, Ginebra, 2009, p. 235.

Así pues, en virtud de la Declaración de 1998, los Estados miembros reconocen la importancia y el significado de los derechos fundamentales a la libertad de asociación y la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva. En cuanto principios y derechos fundamentales en el trabajo, la Declaración de la OIT de 2008 sobre la justicia social para una globalización equitativa incluye la libertad de asociación y la libertad sindical y el derecho a la negociación colectiva en una de las cuatro dimensiones del concepto ético-jurídico de trabajo decente, junto con el empleo, la protección social y el diálogo social, con el objetivo transversal de la igualdad y no discriminación [I, A] ²². El reconocimiento de la libertad sindical y la negociación colectiva como *enabling rights* o derechos habilitantes se produce en la Declaración de 2008 sobre la justicia social para una globalización equitativa, y se reitera en la Declaración del Centenario de 2019 para el Futuro del Trabajo. Así, la Declaración de 2008 precisa que los principios y derechos fundamentales en el trabajo revisten una importancia particular “no sólo como derechos sino también como condiciones propicias, necesarias para la plena realización de todos los objetivos estratégicos”, y aclara que “la libertad de asociación y la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva son particularmente importantes para permitir el logro de esos cuatro objetivos estratégicos” [I, A, iv)]. Por su parte, la Declaración del Centenario de 2019 para el Futuro del Trabajo indica que, al ejercer su mandato constitucional, tomando en consideración las profundas transformaciones en el mundo del trabajo, y al desarrollar su enfoque del futuro del trabajo centrado en las personas, la OIT debe orientar sus esfuerzos a: “promover los derechos de los trabajadores como elemento clave para alcanzar un crecimiento inclusivo y sostenible, prestando especial atención a la libertad de asociación y la libertad sindical y al reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva como derechos habilitantes” [II, A, vi)] ²³.

Como derechos habilitantes, la libertad sindical y el derecho a la negociación colectiva hacen posible promover unas condiciones de trabajo dignas y hacerlas realidad. Como instrumento que propicia el acuerdo entre los trabajadores y empresarios sobre las cuestiones que afectan al mundo del trabajo, la negociación colectiva está vinculada, de forma indisoluble, a la libertad sindical. El derecho de sindicación y de constitución de sindicatos y organizaciones de empresarios y de trabajadores es el requisito necesario para la solidez de la negociación colectiva y del diálogo social. De igual modo, el derecho de huelga se ha reconocido internacionalmente como un derecho fundamental de los trabajadores y de sus organizaciones, y como un corolario indisoluble del derecho de sindicación. Aun así, conviene dejar constancia del conflicto que se ha producido en el Consejo de Administración de la OIT, en especial a partir de 2012, con la negativa del grupo de empresarios a considerar que el derecho de huelga forma parte del contenido esencial de la libertad sindical. La controversia en la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) no ha repercutido en la labor del CLS, que ha seguido examinando sin problemas, dentro del procedimiento especial de quejas por violación de la libertad sindical, las situaciones de vulneración del derecho de huelga desde el ángulo del Convenio núm. 87. El 10 de noviembre de 2023, y a fin de resolver la crisis institucional, el Consejo de Administración de la OIT ha solicitado a la Corte Internacional de Justicia (CIJ) que emita urgentemente una opinión

²² La noción de trabajo decente apareció, por vez primera, en OIT, *Trabajo decente*, Memoria del Director General, Conferencia Internacional del Trabajo, 87ª reunión, junio de 1999, Informe I, Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 1999, 98 pp. En la doctrina, cfr. Gil y Gil, José Luis, “Concepto de trabajo decente”, *Relaciones Laborales*, nº 15, agosto de 2012, Sección: Monografías, Tomo II, p. 77, La Ley 16445/2012, 44 pp.; “Globalización y empleo: Propuestas de la OIT para un desarrollo sostenible”, *Revista Doctrinal Aranzadi Social*, nº 11/2014, parte Doctrina, BIB 2014\118, 32 pp.; “The protection of fundamental rights at work: The ILO decent work approach”, en Carby-Hall, Jo (ed.), *Essays on Human Rights: A Celebration of the Life of Dr Janusz Kochanowski*, Ius et Lex, Warsaw, 2014, pp. 192-230; “Il lavoro nella Costituzione e nelle Dichiarazioni dell’OIL”, en Corti, Matteo (a cura di), *Il lavoro nelle carte internazionali*, Vita e Pensiero, Ricerche Diritto, Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano, 2016, pp. 21-57; “Trabajo decente y reformas laborales”, *Revista Derecho Social y Empresa*, nº 7, 2017, ejemplar dedicado a *Eficiencia económica y protección social*, pp. 21-78, y “El trabajo decente como objetivo de desarrollo sostenible”, *Lex Social: Revista de los derechos sociales*, nº 10, 2020, pp. 140-183.

²³ Gil y Gil, José Luis, “La declaración del centenario de la OIT para el futuro del trabajo”, *op. cit.*, pp. 29 ss.

consultiva, con arreglo al artículo 65, párrafo 1, del Estatuto de la Corte y al artículo 103 del Reglamento de la Corte, acerca de si está amparado el derecho de huelga de los trabajadores y de sus organizaciones en virtud del Convenio núm. 87, de 1948, sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación²⁴.

A diferencia de los otros procedimientos especiales de control, el procedimiento especial de queja por violación de la libertad sindical no se halla previsto en la Constitución de la OIT. Poco después de la adopción, en 1948 y 1949, de los Convenios núms. 87 y 98 sobre libertad sindical y negociación colectiva, la OIT llegó a la conclusión de que el principio de libertad sindical requería otros procedimientos de control para garantizar su cumplimiento en los países que no habían ratificado los convenios pertinentes²⁵. Así, en 1950, de acuerdo con el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC), la OIT instauró un procedimiento para el examen de los alegatos relativos a la violación de los derechos sindicales, que suponía la creación de un nuevo órgano de control, la Comisión de Investigación y de Conciliación en Materia de Libertad Sindical (CIC). También se acordó que el ECOSOC remitiera al Consejo de Administración todas las cuestiones relativas a la violación de los derechos sindicales que recibieran las Naciones Unidas contra Estados Miembros de la OIT. La finalidad del nuevo procedimiento era facilitar la realización de investigaciones imparciales y rigurosas sobre hechos concretos aducidos en las quejas sobre la violación de los derechos sindicales. El que el principio de la libertad sindical lo hubieran consagrado la Constitución de la OIT y la Declaración de Filadelfia de 1944, y que desempeñara un papel tan importante en la estructura tripartita de la OIT, permitía presentar alegatos sobre la violación de los derechos sindicales contra cualquier Estado Miembro de la OIT, con independencia de que hubiese ratificado o no los Convenios pertinentes. Por otra parte, no podía remitirse ninguna queja a la CIC sin el consentimiento del Gobierno interesado. De ese modo, se llegó a una solución de compromiso entre los partidarios de la dimensión universal de las actuaciones de la OIT en relación con todos los Estados Miembros en lo referente a la libertad sindical, y quienes consideran que la OIT solo puede intervenir una vez ratificados los Convenios pertinentes. Se insistió en que los nuevos procedimientos no reemplazarían, en modo alguno, las disposiciones constitucionales aplicables a la presentación de las reclamaciones y quejas²⁶.

²⁴ OIT, *Decisión relativa a las medidas que deben adoptarse en relación con la solicitud presentada por el Grupo de los Trabajadores y por 36 Gobiernos para remitir urgentemente a la Corte Internacional de Justicia la controversia relativa a la interpretación del Convenio núm. 87 con respecto al derecho de huelga, de conformidad con el párrafo 1 del artículo 37 de la Constitución*, 10 de noviembre de 2023, GB.349bis/INS/1/1/Decisión, en <https://www.ilo.org/es/resource/record-decisions/gb/349bis/decision-relativa-las-medidas-que-deben-adoptarse-en-relacion-con-la> (1 de noviembre de 2025), y, asimismo, ONU, *Informe de la Corte Internacional de Justicia*, Asamblea General de la ONU, Documentos Oficiales, Septuagésimo noveno período de sesiones, 1 de agosto de 2023 a 31 de julio de 2024, Suplemento núm. 4, Nueva York, 2024, UN Doc. A/79/4, párr. 266, pp. 61 y 62; ONU, *Informe de la Corte Internacional de Justicia*, Asamblea General de la ONU, Documentos Oficiales, Octogésimo período de sesiones, 1 de agosto de 2024 a 31 de julio de 2025, Suplemento núm. 4, Nueva York, 2025, UN Doc. A/80/4, párr. 254, pp. 51 y 52, e International Court of Justice, "Right to Strike under ILO Convention No. 87", case 191, en <https://www.icj-cij.org/case/191> (1 de noviembre de 2025).

²⁵ Como se ha señalado, luego de la adopción del Convenio núm. 87, la Conferencia Internacional del Trabajo adoptó una resolución en su 31.ª reunión, de 1948, por la que invitaba al Consejo de Administración a iniciar consultas con las Naciones Unidas con el fin de introducir mejoras en los organismos internacionales existentes para lograr la salvaguarda de la libertad sindical. El Consejo de Administración de la OIT observó pronto que las disposiciones, contenidas en los artículos 24 a 34 de la Constitución, relativas a las memorias anuales, a las reclamaciones y las quejas solo se referían a los Convenios ratificados, y que, para salvaguardar verdaderamente la libertad sindical y su aplicación en la práctica, era necesario crear un mecanismo adicional, que abarcara también las situaciones respecto de las cuales no se han ratificado los Convenios pertinentes: cfr. Gravel, Eric; Duplessis, Isabelle, y Gernigon, Bernard, *El Comité de Libertad Sindical: Impacto desde su creación*, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2002, p. 8.

²⁶ OIT, *Mejoras de las actividades normativas de la OIT: aplicación inicial del plan de acción provisional para fortalecer el impacto del sistema*, op. cit., párr. 47, pp. 13 y 14.

En 1951, el Consejo de Administración creó el CLS, con el objetivo de examinar las quejas sobre las violaciones de la libertad sindical, hubiese o no ratificado el país en cuestión los Convenios pertinentes²⁷. En un principio, el examen de las quejas por el Comité tenía por objeto determinar si las mismas debían remitirse al Consejo de Administración para un examen más en profundidad, en cuyo caso se intentaba obtener el consentimiento del gobierno interesado para remitir los alegatos a la Comisión de Investigación y de Conciliación en Materia de Libertad Sindical (CIC). A diferencia del examen por la CIC, el examen de las quejas por parte del CLS no requería el consentimiento previo del gobierno interesado. Muy pronto, el Comité se convirtió en el principal órgano responsable de examinar las quejas sobre la violación de los derechos de libertad sindical, por una serie de razones, que incluyen la dificultad de obtener el consentimiento de los gobiernos para remitir los casos a la CIC; el carácter formal de la investigación que lleva a cabo esa Comisión, y la mejora sustancial de los procedimientos del Comité, que permitió emprender el examen de un número mayor de quejas²⁸.

En suma, existen hoy tres organismos llamados a conocer las quejas por violación de la libertad sindical presentadas a la OIT: el Comité de Libertad Sindical (CLS), creado por el Consejo de Administración, el propio Consejo de Administración y la Comisión de Investigación y de Conciliación en Materia de Libertad Sindical (CIC)²⁹. El órgano más importante es el CLS. En sus casi 70 años de trabajo, el CLS ha examinado más de 3.400 casos. Cada año, se ocupa de alrededor de 120 casos³⁰. A lo largo de los últimos decenios, más de 60 países de los cinco continentes han actuado a instancias de las recomendaciones del Comité, y le han informado acerca de sus avances

²⁷ Cfr. Decisión del Consejo de Administración de 1951, 117.^a reunión, y, en la doctrina, Gernigon, Bernard, "El Comité de Libertad Sindical de la OIT: características principales e influencia en España", *Relaciones Laborales*, nº 1, Sección Doctrina, Quincena del 1 al 15 de enero de 1999, p. 141, Tomo 1, La Ley 5817/2002, 8 pp.; Gravel, Eric; Duplessis, Isabelle, y Gernigon, Bernard, *El Comité de Libertad Sindical: Impacto desde su creación*, op. cit., 78 pp., y Otero, Alberto y Travieso, María Marta, "Le Comité de la liberté syndicale (I): origines et genèse" y "Le Comité de la liberté syndicale (II): composition, procédure et fonctionnement", en Javillier, Jean-Claude y Gernigon, Bernard (dirs.) y Politakis, Georges P. (coord.), *Les normes internationales du travail: un patrimoine pour l'avenir. Mélanges en l'honneur de Nicolas Valticos*, op. cit., pp. 154-194 y 195-218.

²⁸ OIT, *Mejoras de las actividades normativas de la OIT: aplicación inicial del plan de acción provisional para fortalecer el impacto del sistema*, op. cit., párr. 48, p. 14.

²⁹ Cfr. OIT, *Procedimientos especiales de la Organización Internacional del Trabajo para el examen de quejas por violaciones al ejercicio de la libertad sindical*, op. cit., párr. 6; OIT, *Compendio normativo aplicable al Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo: Nota introductoria, Reglamento y anexos*, op. cit., Anexo II, párr. 6, p. 67, y también Valticos, Nicolas, *Derecho internacional del trabajo*, op. cit., p. 525 ss. Sobre la CIC, cfr. las Decisiones del Consejo de Administración de 1950, 110.^a reunión, y del ECOSOC por las que se aceptan, en nombre de las Naciones Unidas, los servicios de la OIT y de la CIC. La CIC es un órgano permanente, que examina alegatos de violaciones de la libertad sindical. En su calidad de órgano de investigación, debe determinar la veracidad de los hechos. Está facultado para discutir situaciones con los gobiernos interesados, a fin de resolver las dificultades mediante acuerdo. Presenta un informe al Consejo de Administración. Cfr. Decisión del Consejo de Administración de 1950, 110.^a reunión y, en la doctrina, Valticos, Nicolas, "La Comisión d'investigation et de conciliation en matière de liberté syndicale et le mécanisme de protection internationale des droits syndicaux", *Annuaire français de droit international*, Paris, Centre national de la recherche scientifique, 1967, pp. 445-468.

³⁰ OIT, *Las reglas de juego. Una introducción a la actividad normativa de la Organización Internacional del Trabajo*, op. cit., p. 114 y, asimismo, Gravel, Eric; Duplessis, Isabelle y Gernigon, Bernard, *El Comité de Libertad Sindical: impacto desde su creación*, op. cit.. Cfr. el documento de la OIT, "Informes del Comité de Libertad Sindical", 16 de junio de 2025, 9 pp., que contiene la lista de los que ha emitido el CLS, hasta junio de 2025, con enlaces para la consulta y descarga, en la página <https://www.ilo.org/es/resource/otro/lista-de-informes-del-comite-de-libertad-sindical> (12 de noviembre de 2025), y, asimismo, con información hasta la fecha de edición de la obra, en el anexo II de OIT, *La libertad sindical. Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical*, op. cit., pp. 329 ss. En cuanto a la distribución geográfica, y según datos de 2016, el 49 por ciento de los casos afecta a países de América Latina; el 21 por ciento, a países europeos; el 12 por ciento, a países de Asia; el 12 por ciento, a países de África, y solo un 6 por ciento, a países de América del Norte. El CLS examina alrededor de 120 casos cada año: cfr. Koroma, A.G. y Heijden, P.F. van der, *Examen del mecanismo de control de la OIT*, op. cit., párr. 112, p. 40.

en materia de libertad sindical. Por su parte, hasta ahora, la CIC solo ha examinado seis quejas en total: en 1966, dos quejas correspondientes a Japón y a Grecia; en 1975, dos correspondientes a Chile y Lesotho; en 1981, una correspondiente a Estados Unidos, y en 1992, una correspondiente a Sudáfrica³¹.

El CLS emana del Consejo de Administración, es un órgano permanente y tiene el carácter tripartito propio de la OIT. El CLS es un Comité del Consejo de Administración, y está compuesto por un presidente independiente y por tres representantes de los gobiernos, tres de los empresarios y tres de los trabajadores³². La composición tripartita tiene su origen en el hecho de que, al principio, se trataba de un órgano encargado del examen preliminar de los asuntos. Además, se había estimado que, en el campo de los derechos sindicales, una composición tripartita permitía asegurar un cierto equilibrio en el examen de las quejas, y llegar a una opinión susceptible de obtener un amplio acuerdo³³. Desde su creación en 1951, el Comité se compone de nueve miembros titulares que provienen de manera equitativa de los Grupos Gubernamental, de los Empleadores y de los Trabajadores del Consejo de Administración. Cada miembro lo es a título personal. El Consejo de Administración nombra también nueve miembros suplentes, llamados, en un principio, a participar en las reuniones solo si, por cualquier razón, no se encontrara presente un miembro titular, con objeto de mantener la composición inicial del Comité. La práctica actual, que el Comité adoptó en 1958 y explicitó en marzo de 2002, es que los miembros suplentes puedan participar en la discusión de los casos sometidos al Comité, estén o no presentes todos los miembros titulares. Han obtenido, pues, el estatuto de miembros adjuntos, y tienen las mismas obligaciones que los miembros titulares. El Comité siempre trata de adoptar las decisiones por unanimidad. El CLS se reúne tres veces al año, durante la semana anterior a las reuniones del Consejo de Administración, con el objeto de examinar en forma privada las quejas por violación de la libertad sindical contra cualquier Estado miembro, aun si no ha ratificado los Convenios sobre libertad sindical.

Desde su creación, los trabajos del CLS han experimentado una evolución muy importante³⁴. El Comité se creó para proceder a un examen preliminar de las quejas recibidas y recomendar al Consejo de Administración si algunas de ellas merecían un examen más profundo, en vista a un eventual envío a la Comisión de Investigación y de Conciliación en Materia de Libertad Sindical (CIC). Sin embargo, pronto se vio que el examen de los casos por la comisión tropezaba con dificultades y se hacía

³¹ Cfr. OIT, *Informes de las Comisiones de Investigación y de Conciliación en materia de Libertad Sindical*, 17 de noviembre de 2011, 1 p., con enlaces al Boletín Oficial y a los documentos del Consejo de Administración, en <https://www.ilo.org/es/resource/informes-de-las-comisiones-de-investigacion-y-de-conciliacion-en-materia-de> (29 de septiembre de 2025). Varias razones explican que, en el curso de algo más de setenta años, el mecanismo solo se haya utilizado seis veces: cfr. Gravel, Eric; Duplessis, Isabelle, y Gernigon, Bernard, *El Comité de Libertad Sindical. Impacto desde su creación*, op. cit., pp. 9 y 10. Ante todo, se comprende que el número de casos haya sido escaso, si se tiene en cuenta la renuencia natural de los Estados a dar su consentimiento para el examen de un caso que les concierne y, con mayor razón aún, si no han ratificado los Convenios que protegen la libertad sindical. Además, tratándose de violaciones de los Convenios sobre la libertad sindical en el caso de los países que los hayan ratificado, se ha recurrido a menudo al procedimiento del artículo 26 de la Constitución de la OIT, que prevé la posibilidad de nombrar una comisión de encuesta. Es comprensible la utilización frecuente de ese procedimiento de queja respecto de la aplicación de un Convenio, porque puede iniciarse sin el consentimiento del Estado contra el cual se presenta. Asimismo, el número considerable de ratificaciones de los Convenios considerados fundamentales en materia de libertad sindical explica el recurso repetido al artículo 26 y, en consecuencia, la escasa utilización de la CIC. En términos más pragmáticos, restringen también el recurso a una CIC los costes elevados que supone el nombramiento de los miembros.

³² Cfr. OIT, *Compendio normativo aplicable al Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo: Nota introductoria, Reglamento y anexos*, op. cit., Anexo II, párrs. 7 ss, pp. 67 ss., y la composición del Comité de Libertad Sindical y de otros órganos, para el periodo 2021-2024, en GB/committees and bodies (2021-2024) Rev. 10, 6 pp., disponible en https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@relconf/documents/meetingdocument/wcms_566453.pdf.

³³ Valticos, Nicolas, *Derecho internacional del trabajo*, op. cit., p. 525.

³⁴ Valticos, Nicolas, *Derecho internacional del trabajo*, op. cit., p. 526.

aleatorio. Para salir de la encrucijada, el Comité ha procedido progresivamente, por sí mismo, al examen de las quejas relativas al fondo, y ha presentado al Consejo de Administración informes detallados, que este aprueba, la mayoría de las veces, sin discusión.

El CLS tiene un carácter cuasi-jurisdiccional³⁵. Por eso, el procedimiento se ha rodeado de diversas medidas, tendentes a asegurar la imparcialidad del órgano. Así, no puede participar en los trabajos del Comité, ni siquiera estar presente con ocasión del examen de la queja, ningún representante o nacional de ningún Estado contra el que se formula una queja, ni ninguna persona que ocupe un cargo oficial en el seno de la organización nacional que interponga una queja. Para algunos autores, las decisiones que adopta el CLS dan lugar a una jurisprudencia. Así, se ha dicho que los informes del Comité contienen un análisis detallado de la legislación y la práctica nacional sobre el derecho de libertad sindical y sus criterios han forjado, a lo largo de los años, un amplio catálogo de jurisprudencia que contribuye a precisar el sentido y alcance de los convenios de libertad sindical, y cuyo conocimiento es indispensable por parte de los trabajadores y trabajadores³⁶. Con todo, y sin desconocer la relevancia de esa actividad cuasi-jurisdiccional, no debe olvidarse que, en virtud del artículo 37.1 de la Constitución de la OIT, los pronunciamientos del CLS o de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones no constituyen una interpretación auténtica de los Convenios, que ha de llevarse a cabo a través de un proceso contencioso ante la CIJ, que solo se ha utilizado en casos excepcionales. El informe que realizaron, de forma conjunta, los presidentes de la CEACR y el CLS deja claro la falta de carácter de interpretación auténtica de los Convenios de los pronunciamientos que emiten ambos órganos, pero también señala las dificultades y el coste elevado de poner en marcha el mecanismo que prevé el artículo 37.1 de la Constitución: el sometimiento de la controversia, para su resolución, a la CIJ³⁷. Como luego veremos, el artículo 37.2 de la Constitución de la OIT prevé también la posibilidad de establecer un tribunal *ad hoc*³⁸.

A partir del examen de los casos, el CLS ha elaborado un cuerpo de principios que orientan no solo la resolución de los problemas concretos, sino que sirven de directrices para las legislaciones y la jurisprudencia nacionales, como parámetro de ajuste del ordenamiento interno a la interpretación realizada por la OIT. En efecto, los Convenios fundamentales sobre la libertad sindical y el derecho a la negociación colectiva son más que simples reglas de derecho internacional, vinculantes para los Estados que los ratifican y con sistemas de control relativamente eficaces. Son instrumentos de protección de los derechos humanos, de los que se han deducido principios que pretenden vincular a todos los Estados miembros, por el mero hecho de pertenecer a la OIT³⁹. Al ejercer la tarea de supervisión y control, el CLS desarrolla las normas sobre derechos humanos y libertad sindical. Al complementar los Convenios, la doctrina del CLS ofrece una interpretación del contenido explícito e implícito de la libertad sindical. El mecanismo de control deriva su legitimidad y autoridad de la estabilidad y coherencia de sus decisiones. Esa razón motivó la adopción, en 1970, de una resolución por la Conferencia, en la que se exhortaba a la recopilación de las decisiones del CLS⁴⁰. De este modo, aun sin atribuirle el carácter de jurisprudencia, tiene una

³⁵ Valticos, Nicolas, *Derecho internacional del trabajo*, op. cit., p. 525.

³⁶ Valticos, Nicolas, *Derecho internacional del trabajo*, op. cit., p. 526.

³⁷ Koroma, A.G. y Heijden, P.F. van der, *Examen del mecanismo de control de la OIT*, op. cit., párrs. 133 ss, pp. 46 ss.

³⁸ Cfr., *infra*, el apartado 2.

³⁹ Así, se ha dicho que el Convenio núm. 87 de la OIT sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación ha alcanzado una relevancia que excede de su función propia de fijación de reglas jurídicas vinculantes para los Estados que lo han ratificado, al haberse deducido del mismo principios generales constitucionales, y al haber formado los principios basados en los Convenios sobre la libertad sindical un “bloque de constitucionalidad”, que se ha incorporado a la Constitución de la OIT: cfr. Rodríguez-Piñero, Miguel, “OIT, derechos humanos y libertad sindical”, op. cit., pp. 2 y 3.

⁴⁰ OIT, *Resolución sobre los derechos sindicales y su relación con las libertades civiles*, adoptada el 25 de junio de 1970, en *Resoluciones adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 54.ª reunión*, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 1970, párr. 11, p. 9.

gran importancia la *Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical*, cuya última edición se ha publicado en 2018⁴¹. Por poner un ejemplo, el CLS aclara los casos excepcionales en que podría ser admisible un arbitraje obligatorio en los casos de huelga en los servicios esenciales para la comunidad⁴².

La actividad de supervisión y control del CLS tiene una gran relevancia, también para España⁴³. Los sindicatos españoles han interpuesto un gran número de quejas ante el CLS. Basta con recordar, por ejemplo, el informe núm. 327, caso 2.121, del CLS, sobre los derechos de sindicación y huelga de los extranjeros en situación irregular⁴⁴; el informe núm. 371, de 13-27 de marzo de 2014, en que el CLS cuestiona algunos aspectos de la reforma laboral de 2012, como el procedimiento con arreglo al cual se aprobó, o la regulación de la prioridad aplicativa del convenio y de la modificación, en el ámbito de la empresa, de los acuerdos colectivos y convenios estatutarios, mediante una decisión unilateral del empresario o un arbitraje obligatorio⁴⁵, o, en fin, el informe núm. 380, que se aprobó en la reunión de los días 27, 28 y 10 de noviembre de 2016, y en que el CLS cuestiona la redacción, tanto la anterior como la posterior a la reforma del año 2015, del artículo 315.3 del Código Penal, que derogó el artículo único de la Ley Orgánica 5/2021, de 22 de

⁴¹ Cfr. OIT, *La libertad sindical. Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical*, op. cit.

⁴² Cfr. OIT, *La libertad sindical. Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical*, op. cit., párrs. 816 ss, pp. 155 ss, y, en la doctrina, Gil y Gil, José Luis, “L'arbitrage obligatoire en Espagne à l'épreuve du droit international du travail”, *Revue de Droit Comparé du Travail et de la Sécurité Sociale*, 2014/2, pp. 56-65.

⁴³ Cfr., por todos, Gernigon, Bernard, “El Comité de Libertad Sindical de la OIT: características principales e influencia en España”, op. cit., y Ojeda Avilés, Antonio, y Gutiérrez Pérez, Miguel, “Análisis de la libertad sindical en España bajo el prisma de la OIT: las recomendaciones del comité de libertad sindical a escena”, *Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social*, nº 117, Derecho Social Internacional y Comunitario, 2015, pp. 17-38.

⁴⁴ En lo que se refiere a los trabajadores migrantes en situación irregular, el CLS ha señalado que el artículo 2 del Convenio número 87 “reconoce el derecho de los trabajadores, sin ninguna distinción y sin autorización previa, a afiliarse a las organizaciones que estimen convenientes”, y que “la única excepción autorizada por el Convenio número 87 está prevista en el artículo 9 de dicho instrumento y se refiere a las fuerzas armadas y a la policía”. Ha considerado, pues, que no se hallaba en conformidad con el Convenio núm. 87 la legislación española que denegaba los derechos sindicales a los extranjeros en situación irregular, al distinguir entre los inmigrantes legales e ilegales. El artículo 11.1 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, preceptuaba que “los extranjeros tendrán derecho a sindicarse libremente o a afiliarse a una organización profesional, en las mismas condiciones que los trabajadores españoles, que podrán ejercer cuando obtengan autorización de estancia o residencia en España”. Cfr. el caso núm. 2121, *Queja contra el Gobierno de España presentada por la Unión General de Trabajadores*, en OIT, 327º Informe del Comité de Libertad Sindical, Consejo de Administración, 283ª reunión, Ginebra, marzo de 2002, octavo punto del orden del día, GB.283/8, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, párrs. 548-562, pp. 176-180, en especial párr. 561, p. 180. La STC 236/2007, de 7 de noviembre, invocó los Convenios núms. 87 y 98 de la OIT, junto a otros instrumentos de derecho internacional, y declaró la inconstitucionalidad, sin nulidad, del artículo 11.1 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. El TC reiteró luego esa doctrina en las sentencias 260/2007, 261/2007, 262/2007, 263/2007, 264/2007 y 265/2007, dictadas todas ellas el 20 de diciembre. En la nueva redacción del precepto, se ha eliminado la exigencia de la residencia legal para el ejercicio del derecho de sindicación. En la doctrina, cfr., por todos, Nieto Roales-Nieto, Consuelo, y Macedo de Britto Pereira, Ricardo José, “La libertad sindical de los extranjeros sin autorización para trabajar”, *Migraciones*, 18 (2005), pp. 209 y 210, y Gil y Gil, José Luis, “Los trabajadores migrantes y la Organización Internacional del Trabajo”, *Relaciones Laborales*, nº 15, Sección Monografías, Agosto 2009, Año XXV, Tomo II, p. 241, La Ley 13979/2009, p. 5.

⁴⁵ Cfr. el caso núm. 2947, *Quejas contra el Gobierno de España presentadas por la Confederación Sindical de Comisiones Obreras (CC.OO.), la Confederación Sindical Unión General de Trabajadores (UGT), la Central Sindical Independiente y de Funcionarios (CSIF), la Unión Sindical Obrera (USO) y numerosas organizaciones sindicales nacionales*, en OIT, 371er Informe del Comité de Libertad Sindical, Consejo de Administración, 320ª reunión, Ginebra, 13-27 de marzo de 2014, Sección Institucional (INS), duodécimo punto del orden del día, GB.320/INS/12, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2014, párrs. 445-511, pp. 90-131 y, en la doctrina, Gil y Gil, José Luis, “Trabajo decente y reformas laborales”, op. cit., pp. 30 ss, 42 y 47 ss, y “El trabajo decente como objetivo de desarrollo sostenible”, op. cit., pp. 150 ss y 158 y 159.

abril, y que se aplicaba principalmente a las actuaciones de los piquetes de huelga, por carecer de la suficiente precisión y ser fuente de inseguridad jurídica en lo que hacía a los comportamientos que constituían una coacción en el contexto de una huelga, y los criterios por los que el órgano judicial podía imponer una pena de prisión⁴⁶.

3. Principios del procedimiento

Para el examen de las quejas, se han elaborado reglas precisas, y se ha establecido un procedimiento más rápido para los casos urgentes.

Ante todo, la originalidad y el carácter incisivo del procedimiento deriva de la posibilidad de control aunque el Estado no haya ratificado los Convenios pertinentes sobre la libertad sindical y la negociación colectiva⁴⁷. Respecto a los Estados que no han ratificado los Convenios, el procedimiento se basa esencialmente en las obligaciones que derivan de la calidad de miembros de la Organización, y en el hecho de que la Constitución de la OIT, completada por la Declaración de Filadelfia, consagra el principio de la libertad sindical. Si los objetivos de la Organización no pueden imponerse a un Estado que no haya ratificado un Convenio, es posible promover su cumplimiento por otros medios y, en especial, por los órganos de encuesta y de conciliación. Así, en enero de 1974, la Conferencia Regional Europea de la OIT adoptó, por unanimidad, una resolución en la que se afirmaba que el principio de la libertad sindical “es uno de los objetivos afirmados por la Constitución de la OIT y por ello ha de observarse por los Estados Miembros en razón de su pertenencia a la Organización”⁴⁸.

En lo que hace al objeto del procedimiento, conviene destacar que es un procedimiento de control especial, en que se aplican principios universales y solo se analizan cuestiones relativas a la libertad sindical. Así, por ejemplo, el Comité ha considerado que no le corresponde pronunciarse sobre la violación de los Convenios de la OIT en materia de condiciones de trabajo, ya que tales alegatos no se refieren a la libertad sindical⁴⁹. El Comité ha recordado que no tiene competencia en materia de legislación sobre seguridad social⁵⁰. Tampoco corresponde al Comité pronunciarse sobre cuál debe ser el modelo o las características – incluido el grado de reglamentación legal – que debe tener, en un país, el sistema de relaciones profesionales⁵¹.

⁴⁶ Cfr. el caso núm. 3093, *Queja contra el Gobierno de España presentada por la Confederación Sindical de Comisiones Obreras (CC.OO.) y la Unión General de Trabajadores (UGT)*, en OIT, 380.º Informe del Comité de Libertad Sindical, Consejo de Administración, 328ª reunión, Ginebra, 27 de octubre-10 de noviembre de 2016, Sección Institucional (INS), decimocuarto punto del orden del día, GB.328/INS/14, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2016, párrs. 445-511, pp. 131-152, y, en la doctrina, Gil y Gil, José Luis, “Trabajo decente y reformas laborales”, *op. cit.*, pp. 49 ss, y Gil y Gil, José Luis, “El trabajo decente como objetivo de desarrollo sostenible”, *op. cit.*, pp. 159 ss.

⁴⁷ OIT, *Procedimientos especiales de la Organización Internacional del Trabajo para el examen de quejas por violaciones al ejercicio de la libertad sindical*, *op. cit.*, párr. 31, *in fine*; OIT, *Compendio normativo aplicable al Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo: Nota introductoria, Reglamento y anexos*, *op. cit.*, Anexo II, párr. 31, *in fine*, p. 71, y, asimismo, Valticos, Nicolas, *Derecho internacional del trabajo*, *op. cit.*, p. 525.

⁴⁸ Valticos, Nicolas, *Derecho internacional del trabajo*, *op. cit.*, p. 524 y 525.

⁴⁹ OIT, *Procedimientos especiales de la Organización Internacional del Trabajo para el examen de quejas por violaciones al ejercicio de la libertad sindical*, *op. cit.*, párr. 20, y OIT, *Compendio normativo aplicable al Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo: Nota introductoria, Reglamento y anexos*, *op. cit.*, Anexo II, párr. 20, p. 70.

⁵⁰ OIT, *Procedimientos especiales de la Organización Internacional del Trabajo para el examen de quejas por violaciones al ejercicio de la libertad sindical*, *op. cit.*, párr. 21, y OIT, *Compendio normativo aplicable al Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo: Nota introductoria, Reglamento y anexos*, *op. cit.*, Anexo II, párr. 21, p. 70.

⁵¹ OIT, *Procedimientos especiales de la Organización Internacional del Trabajo para el examen de quejas por violaciones al ejercicio de la libertad sindical*, *op. cit.*, párr. 23, y OIT, *Compendio normativo aplicable al*

La finalidad del procedimiento es un diálogo constructivo, para promover el respeto de los derechos sindicales, tanto en la legislación –*de iure*– como en la práctica –*de facto*–. El CLS no tiene por mandato formular conclusiones generales respecto de la situación de los sindicatos o de los empresarios en un país determinado sobre la base de vagas generalidades, sino evaluar las alegaciones concretas que se refieren al respeto de los principios de la libertad de asociación. La función del Comité consiste en garantizar y promover el derecho de organización de los trabajadores y de los empresarios. No consiste en formular acusaciones contra gobiernos o condenarlos. En cumplimiento de su tarea, el Comité siempre ha prestado la mayor atención en aplicar el procedimiento, que se ha desarrollado en el curso de los años, y en evitar entrar en cuestiones ajenas a su competencia específica⁵². Así, “el mandato del Comité consiste en determinar si una situación concreta, desde el punto de vista legislativo o de la práctica, se ajusta a los principios de libertad sindical y de negociación colectiva derivados de los convenios sobre estas materias”⁵³. El Consejo de Administración ha aprobado periódicamente este mandato y, en 2009, decidió incluirlo en el *Compendio normativo aplicable al Consejo de Administración*⁵⁴. En suma, el procedimiento del CLS no tiene por finalidad criticar a los gobiernos, sino, más bien, entablar un diálogo tripartito constructivo para promover el respeto de los derechos de las organizaciones de trabajadores y de empresarios en la legislación y en la práctica. El éxito del Comité reside en la filosofía que subyace a sus procedimientos de queja, en la que la persuasión prima sobre la represión, y el diálogo y la cooperación sobre la culpa y las sentencias. En definitiva, los métodos que utiliza el Comité le permiten plantear, examinar y resolver los problemas sociales que suscita la economía en proceso de globalización.

Por lo que mira a la legitimación, las quejas presentadas ante la OIT, ya sea directamente, o a través de las Naciones Unidas, deben emanar de organizaciones de trabajadores o empresarios, o de gobiernos⁵⁵. Gozan también del derecho a presentar quejas las organizaciones no gubernamentales reconocidas como entidades de carácter consultivo por la OIT⁵⁶. Las alegaciones solo serán admisibles si se presentan por una organización nacional directamente interesada en la cuestión, por organizaciones internacionales de empresarios o de trabajadores que tengan estatuto consultivo ante la OIT, o si emanan de otras organizaciones internacionales de empresarios o de trabajadores, cuando se refieran a cuestiones que afecten directamente a las organizaciones afiliadas a dichas organizaciones internacionales⁵⁷.

Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo: Nota introductoria, Reglamento y anexos, op. cit., Anexo II, párr. 23, p. 70.

⁵² OIT, *Procedimientos especiales de la Organización Internacional del Trabajo para el examen de quejas por violaciones al ejercicio de la libertad sindical, op. cit., párr. 13*, y OIT, *Compendio normativo aplicable al Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo: Nota introductoria, Reglamento y anexos, op. cit., Anexo II, párr. 13, p. 68.*

⁵³ OIT, *Procedimientos especiales de la Organización Internacional del Trabajo para el examen de quejas por violaciones al ejercicio de la libertad sindical, op. cit., párr. 14*. Cfr., asimismo, Koroma, A.G. y Heijden, P.F. van der, *Examen del mecanismo de control de la OIT, op. cit., párr. 30, p. 10*, y cuadro de la p. 26; OIT, *La libertad sindical. Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical, op. cit., párrafo 9, p. 7*, y OIT, *Las reglas de juego. Una introducción a la actividad normativa de la Organización Internacional del Trabajo, op. cit., p. 115.*

⁵⁴ OIT, *Compendio normativo aplicable al Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo: Nota introductoria, Reglamento y Anexos, op. cit., Anexo II, párr. 14, p. 69.*

⁵⁵ Koroma, A.G. y Heijden, P.F. van der, *Examen del mecanismo de control de la OIT, op. cit., cuadro de la p. 25.*

⁵⁶ OIT, *Las reglas de juego. Una introducción a la actividad normativa de la Organización Internacional del Trabajo, op. cit., p. 115.*

⁵⁷ OIT, *Procedimientos especiales de la Organización Internacional del Trabajo para el examen de quejas por violaciones al ejercicio de la libertad sindical, op. cit., párr. 31*, y OIT, *Compendio normativo aplicable al Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo: Nota introductoria, Reglamento y anexos, op. cit., Anexo II, párr. 31, p. 71.*

Cabe mencionar algunas cuestiones específicas sobre el inicio del procedimiento⁵⁸. En lo que hace a la Comisión de Investigación y de Conciliación en Materia de Libertad Sindical, pueden presentarse quejas contra un Estado Miembro de las Naciones Unidas que no sea Miembro de la OIT. El procedimiento puede iniciarse por quejas que estiman oportuno remitir a la CIC el Consejo de Administración, la Conferencia, tras recibir el informe de su Comisión de Verificación de Poderes, o el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. En principio, no puede remitirse ninguna queja a la Comisión sin el consentimiento del gobierno interesado. Por lo que se refiere al CLS, la Comisión de Verificación de Poderes puede proponer, por unanimidad, que las cuestiones planteadas en una protesta relativa a la composición de una delegación a la Conferencia se remitan al CLS, y la Conferencia resolverá sobre dicha propuesta.

Para presentar una queja ante el Comité, deben cumplirse ciertas condiciones de admisibilidad⁵⁹. Las quejas deben presentarse por escrito, debidamente firmadas por el representante de un organismo facultado para presentarlas, y deben ir acompañadas, en la medida de lo posible, de pruebas en apoyo de las alegaciones relativas a casos precisos de violación de los derechos sindicales⁶⁰. El querellante debe indicar con claridad que se propone presentar una queja ante el CLS. En cuanto al fondo, los alegatos contenidos en la denuncia no deben ser de naturaleza puramente política; han de estar claramente formulados y debidamente fundamentados por medio de pruebas. Si bien no es necesario haber agotado todos los recursos internos, el Comité puede tener en cuenta el hecho de que un asunto está pendiente de resolución ante un órgano jurisdiccional nacional. Hay flexibilidad en la tramitación de las quejas⁶¹.

Si el CLS acepta el caso, se pone en contacto con el gobierno interesado para establecer los hechos. Por regla general, el Comité trabaja con las piezas escritas que le presentan: las quejas recibidas y las respuestas del gobierno en cuestión. En distintas etapas del procedimiento, el CLS puede emitir llamamientos urgentes, o dirigir comunicaciones especiales al gobierno de que se trate. Además, cabe la posibilidad, tanto durante como después del proceso de examen, de recurrir a la fórmula de los contactos directos, que consiste en enviar a un representante del Director General al país, con el objeto de dilucidar los hechos relativos al caso⁶². Esas misiones tienen por objeto estudiar el problema directamente con los representantes gubernamentales y los interlocutores sociales. Así, en algunos casos, a petición o con el acuerdo del gobierno interesado, cuando las cuestiones de hecho eran de una importancia especial, una personalidad independiente, o un funcionario de la Oficina Internacional del Trabajo, se ha trasladado al lugar de que se trate para

⁵⁸ Koroma, A.G. y Heijden, P.F. van der, *Examen del mecanismo de control de la OIT*, op. cit., cuadro de la p. 25.

⁵⁹ Tajgman y K. Curtis, *Guía práctica de la libertad sindical. Normas, principios y procedimientos de la Organización Internacional del Trabajo*, op.cit., pp. 62 y 63; OIT, *Procedimientos especiales de la Organización Internacional del Trabajo para el examen de quejas por violación al ejercicio de la libertad sindical*, op. cit., párrs. 31 y 40-42; OIT, *Las reglas de juego. Una introducción a la actividad normativa de la Organización Internacional del Trabajo*, op. cit., p. 115., y OIT, *Compendio normativo aplicable al Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo: Nota introductoria, Reglamento y anexos*, op. cit., Anexo II, párrs. 31 y 40-42, pp. 72 y 73, y Koroma, A.G. y Heijden, P.F. van der, *Examen del mecanismo de control de la OIT*, op. cit., párr. 31, p. 11.

⁶⁰ OIT, *Procedimientos especiales de la Organización Internacional del Trabajo para el examen de quejas por violaciones al ejercicio de la libertad sindical*, op. cit., párr. 40, y OIT, *Compendio normativo aplicable al Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo: Nota introductoria, Reglamento y anexos*, op. cit., Anexo II, párr. 40, p. 71.

⁶¹ Tajgman y K. Curtis, *Guía práctica de la libertad sindical. Normas, principios y procedimientos de la Organización Internacional del Trabajo*, op.cit., pp. 64 y 65; OIT, *Procedimientos especiales de la Organización Internacional del Trabajo para el examen de quejas por violación al ejercicio de la libertad sindical*, op. cit., párrs. 28-30; OIT, *Compendio normativo aplicable al Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo: Nota introductoria, Reglamento y anexos*, op. cit., Anexo II, párrs. 28-30, p. 71, y Koroma, A.G. y Heijden, P.F. van der, *Examen del mecanismo de control de la OIT*, op. cit., párr. 33, p. 12.

⁶² Tajgman y K. Curtis, *Guía práctica de la libertad sindical. Normas, principios y procedimientos de la Organización Internacional del Trabajo*, op.cit., p. 68; Koroma, A.G. y Heijden, P.F. van der, *Examen del mecanismo de control de la OIT*, op. cit., párr. 33, p. 12.

establecer los hechos, reunirse con representantes del gobierno, de los empresarios y de los trabajadores interesados, a veces con sindicalistas detenidos, y someter un informe al Comité. De este modo, el procedimiento de los contactos directos tiende a utilizarse cada vez más en este campo, a petición o con el acuerdo de los gobiernos interesados⁶³.

Una vez concluido el examen del caso, el CLS envía un informe al Consejo de Administración para su adopción. En las conclusiones y recomendaciones, el CLS puede indicar que el caso no requiere un examen más detenido; incluir conclusiones y recomendaciones provisionales; pedir que se le mantenga informado de la evolución de la situación, o formular conclusiones y recomendaciones definitivas⁶⁴. Si el CLS decide que se ha producido una violación de las normas o de los principios de libertad sindical, emite un informe a través del Consejo de Administración y formula recomendaciones sobre cómo podría solucionarse la situación. Después, se solicita a los gobiernos que informen sobre la aplicación de sus recomendaciones⁶⁵. El procedimiento especial de la libertad sindical no implica una verificación periódica regular del curso dado por los gobiernos a las recomendaciones⁶⁶. En los casos en los que los países hayan ratificado los instrumentos pertinentes, el examen del curso dado a las recomendaciones del Consejo incumbe normalmente a la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, cuya atención se llama en forma expresa, en las conclusiones de los informes del Comité, acerca de las divergencias que existan entre la legislación o la práctica nacional y las disposiciones de los Convenios, o sobre la incompatibilidad de una situación determinada con las normas de esos instrumentos. Esa posibilidad no impide que el Comité examine por su cuenta el curso dado a ciertas recomendaciones que hubiera formulado, lo cual podría ser de utilidad, teniendo presente la naturaleza o la urgencia de determinadas cuestiones⁶⁷. El Comité puede recomendar al Consejo de Administración que trate de obtener el acuerdo del gobierno interesado para que el caso se eleve a la CIC⁶⁸. El Comité también puede optar por proponer una misión de “contactos directos” al gobierno interesado para abordar el problema directamente con sus funcionarios y los interlocutores sociales, a través de un proceso de diálogo⁶⁹.

En las recomendaciones que, a propuesta del CLS, ha dirigido con frecuencia el Consejo de Administración a diversos gobiernos, se ha pedido a estos, bien que modificasen sus legislaciones o prácticas, o que adoptasen medidas tendentes a corregir ciertas situaciones, como las detenciones de sindicalistas⁷⁰. En un número apreciable de casos, los gobiernos han tenido en cuenta esas recomendaciones. Así, en muchas ocasiones, se han reformado o derogado leyes, se han

⁶³ Valticos, Nicolas, *Derecho internacional del trabajo*, op. cit., pp. 525 y 526.

⁶⁴ Tajgman y Curtis, *Guía práctica de la libertad sindical. Normas, principios y procedimientos de la Organización Internacional del Trabajo*, op.cit., p, 70; Koroma, A.G. y Heijden, P.F. van der, *Examen del mecanismo de control de la OIT*, op. cit., párr. 31, p. 11.

⁶⁵ OIT, *Procedimientos especiales de la Organización Internacional del Trabajo para el examen de quejas por violaciones al ejercicio de la libertad sindical*, op. cit., párr. 70, y OIT, *Compendio normativo aplicable al Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo: Nota introductoria, Reglamento y anexos*, op. cit., Anexo II, párr. 70, p. 81.

⁶⁶ Valticos, Nicolas, *Derecho internacional del trabajo*, op. cit., pp. 526 y 527.

⁶⁷ OIT, *Procedimientos especiales de la Organización Internacional del Trabajo para el examen de quejas por violaciones al ejercicio de la libertad sindical*, op. cit., párr. 72, y OIT, *Compendio normativo aplicable al Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo: Nota introductoria, Reglamento y anexos*, op. cit., Anexo II, párr. 72, p. 81.

⁶⁸ OIT, *Procedimientos especiales de la Organización Internacional del Trabajo para el examen de quejas por violaciones al ejercicio de la libertad sindical*, op. cit., párr. 74, y OIT, *Compendio normativo aplicable al Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo: Nota introductoria, Reglamento y anexos*, op. cit., Anexo II, párr. 74, p. 82.

⁶⁹ OIT, *Procedimientos especiales de la Organización Internacional del Trabajo para el examen de quejas por violaciones al ejercicio de la libertad sindical*, op. cit., párrs. 67 y 68, y OIT, *Compendio normativo aplicable al Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo: Nota introductoria, Reglamento y anexos*, op. cit., Anexo II, párrs. 67 y 68, pp. 79 y 80.

⁷⁰ En el párrafo, sigo a Valticos, Nicolas, *Derecho internacional del trabajo*, op. cit., pp. 526 y 527.

enmendado situaciones de hecho, se ha puesto en libertad a dirigentes sindicales en prisión, o se han tomado medidas de clemencia. Por el contrario, en otros supuestos, las recomendaciones del comité no han ejercido un efecto inmediato. Sin embargo, puede suceder que, tras un cierto tiempo, los gobiernos interesados las tengan en cuenta. Por otra parte, la utilidad del procedimiento no se mide solo por el número de casos en que se han seguido las recomendaciones de los órganos de control. El procedimiento tiene también un alcance más general, debido a que introduce, en el campo importante de la libertad sindical, una obligación general de todos los gobiernos de rendir cuentas de su acción, incluso si no han ratificado los Convenios en la materia. Esa responsabilidad internacional de los Estados, y su preocupación por evitar las críticas, ha podido influir en su acción, prevenir o limitar abusos, e inspirar cambios de políticas.

Pese a contar con un sistema de supervisión y control original y sofisticado⁷¹, que combina elementos legales y políticos, y que ha logrado un buen equilibrio entre las exigencias del tripartismo y el asesoramiento independiente y objetivo por parte de expertos⁷², la OIT reflexiona, desde hace años, sobre el modo de mejorar su coherencia y eficacia, en el marco de las mejoras de las actividades

⁷¹ En 1967, Jenks explicó así algunos de los rasgos distintivos de los procedimientos de control: “a general spirit imbuing the ILO supervisory bodies, to some unwritten wisdom guiding their action based on certain fundamental principles: firm adherence to accepted international obligations and standards; a scrupulous thoroughness; the strictest objectivity; recognition of the need for a sympathetic understanding of what lies beyond the letter of the law, of problems of timing, and of practical difficulties; and acceptance of the duty to observe the highest standards of tact and courtesy in the valuation of complex and delicate problems”: cfr. Jenks, Wilfred, “Human rights, social justice and peace – The broader significance of the ILO experience”, Norwegian Nobel Institute, Symposium on the international protection of human rights”, 25-27 Sept. 1967, p. 37, cit. por Tapiola, Kari, “The ILO system regular supervision of the application of Conventions and Recommendations: A lasting paradigm”, *op. cit.*, p. 32. Asimismo, Valticos explicó por qué constituye un modelo perdurable, que ha sobrevivido y se ha adaptado a lo largo del tiempo: “The reasons remain numerous. The fact that it combines two basic methods of supervision, periodic reports and complaints, the fact that on some basic matters freedom of association it provides for supervision even on the absence of ratification. The fact that reports are requested and examined, even on unratified conventions and on recommendations. The fact that it has established the principle of quasi-judicial assessment by independent persons and the due process of law. The fact that it has worked out methods for on-the-spot inquiries and that it has also developed methods of quiet diplomacy. All these aspects constitute solid achievements and significant progress in the field of international supervision and, more generally, international law”: cfr. Valticos, Nicolas, “Once more about the ILO system of supervision: In what respect is it still a model?”, *op.cit.*, p. 112.

⁷² Tapiola, Kari, “The ILO system regular supervision of the application of Conventions and Recommendations: A lasting paradigm”, *op. cit.*, pp. 32 y 33.

normativas⁷³ y de la iniciativa sobre las normas⁷⁴. Como ámbitos de interés, a veces relacionados entre sí, cabe mencionar: la transparencia, la visibilidad y la coherencia; los mandatos y la interpretación de los Convenios, y, por último, la eficiencia y la eficacia de la carga de trabajo. Recogeremos ahora alguna de las propuestas del informe conjunto de los presidentes de la CEACR y del CLS que afectan, en particular, al procedimiento especial de quejas por violación de la libertad sindical.

Por lo que hace al primer ámbito, se ha propuesto, con carácter general, que deberían hacerse esfuerzos adicionales para que el sistema sea más claro y fácil de utilizar⁷⁵. En efecto, la complejidad se percibe como una de las características del actual mecanismo de control. Los diferentes procedimientos pueden utilizarse según distintas combinaciones, con el fin de promover el cumplimiento de las normas internacionales del trabajo. Aunque la diversidad del sistema es una de sus cualidades, también suscita preocupación, en el sentido de que un sistema tan variado puede conducir a superposiciones o a la duplicación de los procedimientos. Otro problema conexo se refiere a que tal vez haya demasiados órganos diferentes operando en el sistema, lo que podría tener efectos negativos sobre la transparencia y la eficacia de los procedimientos.

En lo que hace a los mandatos y la interpretación de los Convenios, se ha señalado que, aun cuando el mandato del CLS se funda en la Constitución de la OIT, ha evolucionado con la práctica y los años, de forma que hoy también consiste en determinar “si una situación concreta desde el punto de vista legislativo o de la práctica se ajusta a los principios de libertad sindical y de

⁷³ Tras el informe que presentó el Director General en la 81.ª reunión de la Conferencia, de 1994, y que lleva por título *Preservar los valores, promover el cambio – La justicia social en una economía que se mundializa: Un programa para la OIT*, Memoria del Director General (Parte I), Conferencia Internacional del Trabajo, 81.ª reunión, 1994, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 1994, 120 pp., el Consejo de Administración, en el marco general de las mejoras realizadas en las actividades normativas de la OIT, ha deliberado regularmente sobre el funcionamiento del sistema de control, con miras a reforzar la eficacia y el impacto de los mecanismos correspondientes. Cfr., en particular, OIT, *Mejoras de las actividades normativas de la OIT: artículos 19, 24 y 26 de la Constitución*, Consejo de Administración, 288.a reunión, Ginebra, noviembre de 2003, Comisión de Cuestiones Jurídicas y Normas Internacionales del Trabajo (LILS), Primer punto del orden del día, GB.288/LILS/1, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2003, 13 pp.; OIT, *Mejoras de las actividades normativas de la OIT: informe sobre la labor realizada*, Consejo de Administración, 292.a reunión, Ginebra, marzo de 2005, Comisión de Cuestiones Jurídicas y Normas Internacionales del Trabajo (LILS), Séptimo punto del orden del día, GB.292/LILS/7, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2005, 16 pp.; OIT, *Mejoras de las actividades normativas de la OIT: vías posibles y plan de acción provisional para fortalecer el impacto del sistema normativo*, Consejo de Administración, 300.a reunión, Ginebra, noviembre de 2007, Comisión de Cuestiones Jurídicas y Normas Internacionales del Trabajo (LILS), Para decisión, Sexto punto del orden del día, GB.300/LILS/6, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2007, 24 pp.; OIT, *Mejoras de las actividades normativas de la OIT: aplicación inicial del plan de acción provisional para fortalecer el impacto del sistema*, Consejo de Administración, 301.a reunión, Ginebra, marzo de 2008, Comisión de Cuestiones Jurídicas y Normas Internacionales del Trabajo (LILS), Sexto punto del orden del día, GB.301/LILS/6 (Rev.), Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2008, 34 pp.

⁷⁴ El objetivo de la iniciativa relativa a las normas del Director General de la OIT, una de las siete iniciativas para el centenario, es mejorar la pertinencia de las normas internacionales del trabajo a través del mecanismo de examen de las normas (MEN) y consolidar el consenso tripartito en torno a un sistema de control reconocido. Los trabajos acerca del segundo aspecto se iniciaron tras la solicitud del Consejo de Administración, en marzo de 2015, al Presidente de la CEACR y al Presidente del CLS para la preparación conjunta de un informe sobre la interrelación, el funcionamiento y la posible mejora de los distintos procedimientos de control relativos a los artículos 22, 23, 24 y 26 de la Constitución de la OIT, así como del mecanismo de quejas sobre libertad sindical: cfr. OIT, *La iniciativa relativa a las normas*, Consejo de Administración, 323.ª reunión, Ginebra, 12-27 de marzo de 2015, Sección Institucional (INS), Quinto punto del orden del día, 13 de marzo de 2015, GB.323/INS/5, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2015, 9 pp. El informe se presentó en 2016: cfr. Koroma, A.G. y Heijden, P.F. van der, *Examen del mecanismo de control de la OIT*, op. cit.

⁷⁵ Tapiola, Kari, “The ILO system regular supervision of the application of Convenions and Recommendations: A lasting paradigm”, op. cit., p. 29; Koroma, A.G. y Heijden, P.F. van der, *Examen del mecanismo de control de la OIT*, op. cit., párr.126, p. 44.

negociación colectiva derivados de los convenios sobre estas materias⁷⁶. En general, y pese a las preocupaciones expresadas acerca de ese mandato, se reconoce la necesidad de conservar un margen de interpretación, de forma que la CEACR pueda examinar las memorias y el CLS pueda investigar y examinar las quejas. Los expertos realizan un análisis técnico de las disposiciones de los Convenios y Recomendaciones, mientras que el CLS se refiere a los principios de la libertad sindical. Los aspectos legislativos de los casos que examina el CLS se remiten a la CEACR⁷⁷.

También se ha reflexionado sobre la posibilidad de poner en marcha el tribunal *ad hoc* que prevé el artículo 37.2 de la Constitución de la OIT, cuando señala que, sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo primero del artículo 37, sobre la competencia de la CIJ, “el Consejo de Administración podrá formular y someter a la aprobación de la Conferencia reglas para establecer un tribunal encargado de solucionar rápidamente cualquier cuestión o dificultad relacionada con la interpretación de un convenio que le fuere referida por el Consejo de Administración o en virtud de los términos de dicho convenio⁷⁸. El precepto aclara que, si llega a establecerse, obligará a ese tribunal cualquier fallo u opinión consultiva de la CIJ; que deberá comunicarse a los Miembros de la Organización toda sentencia que dicte el mismo, y que deberá someterse a la Conferencia cualquier observación que estos formulen al respecto. De ese modo, parece configurarse, más bien, como un tribunal *ad hoc* para cada caso, a cuyas decisiones no se da un valor de interpretación auténtica, y que se someten a posibles observaciones de los Estados, sobre las que la Conferencia tiene la última palabra. En noviembre de 2014, se rechazó la posibilidad de crear ese tribunal⁷⁹, y en marzo de 2015, la de requerir una mera opinión de la CIJ⁸⁰. El debate ha continuado. La dimensión de la seguridad jurídica del plan de trabajo para fortalecer el sistema de control de las normas se examinó por vez primera en marzo de 2019, durante la 335.ª reunión del Consejo de Administración. En esa reunión, el Consejo de Administración decidió que se celebraran consultas informales y, a fin de facilitar el intercambio tripartito de opiniones, pidió a la Oficina que preparase un documento sobre los elementos y condiciones necesarios para el establecimiento de un órgano independiente en virtud del párrafo 2 del artículo 37 de la Constitución y de cualquier otra opción basada en el consenso, así como en virtud del procedimiento previsto en el párrafo 1 del artículo 37⁸¹. Esas consultas informales y el intercambio tripartito de opiniones tuvieron lugar en enero de 2020, y los resultados se expusieron en un documento preparado para su examen en la 338.ª reunión del Consejo de Administración, de marzo de 2020⁸². Al anularse esa reunión, debido a la

⁷⁶ OIT, *Procedimientos especiales de la Organización Internacional del Trabajo para el examen de quejas por violaciones al ejercicio de la libertad sindical*, op. cit., párr. 14, y OIT, *Compendio normativo aplicable al Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo: Nota introductoria, Reglamento y anexos*, op. cit., Anexo II, párr. 14, p. 69. Cfr., asimismo, Koroma, A.G. y Heijden, P.F. van der, *Examen del mecanismo de control de la OIT*, op. cit., párr. 30, p. 10, y cuadro de la p. 26; OIT, *La libertad sindical. Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical*, op. cit., párr. 9, p. 7, y OIT, *Las reglas de juego. Una introducción a la actividad normativa de la Organización Internacional del Trabajo*, op. cit., p. 115.

⁷⁷ Koroma, A.G. y Heijden, P.F. van der, *Examen del mecanismo de control de la OIT*, op. cit., párrs, 133 ss, pp. 46 ss.

⁷⁸ Koroma, A.G. y Heijden, P.F. van der, *Examen del mecanismo de control de la OIT*, op. cit., párr. 132, p. 46, y, asimismo, Nacer, Rachid, *Les normes internationales du travail entre global et local. Étude internationale et comparée de l'interprétation des instruments de l'OIT*, L'Harmattan, Paris, 2020, pp. 78 ss.

⁷⁹ OIT, *Decisión sobre el quinto punto del orden del día: La iniciativa relativa a las normas: seguimiento de los acontecimientos relativos a la Comisión de Aplicación de Normas en la reunión de 2012 de la CIT*, noviembre de 2014, documento GB.322/INS/5 (Add.2), párrafo 1, en su versión enmendada a la luz de la deliberación.

⁸⁰ OIT, *Decisión sobre el quinto punto del orden del día: La iniciativa relativa a las normas*, marzo de 2015, documento GB.323/INS/5, párrafo 25, en su versión enmendada.

⁸¹ OIT, *La iniciativa relativa a las normas: Examen general de su puesta en práctica*, Consejo de Administración, 335.ª reunión, Ginebra, 14-28 de marzo de 2019, Sección Institucional (INS), Quinto punto del orden del día, 8 de marzo de 2019, GB.335/INS/5, 39 pp.

⁸² OIT, *Iniciativa relativa a las normas: propuestas sobre nuevas medidas para garantizar la seguridad jurídica e información sobre otras medidas contenidas en el plan de trabajo para fortalecer el sistema de control de las normas*, Consejo de Administración, 338.ª reunión, Ginebra, 12-26 de marzo de 2020, Sección Institucional

pandemia de COVID-19, el examen de ese punto se desplazó a la 343.^a reunión, de noviembre de 2021⁸³. El Consejo de Administración reanudó el examen de la cuestión en marzo de 2022, en la 344.^a reunión⁸⁴. A raíz de la decisión que adoptó el Consejo de Administración en esa reunión, la OIT ha preparado un documento que incluye un proyecto de marco de procedimiento para someter cualquier cuestión o controversia relativas a la interpretación de los convenios internacionales del trabajo a la CIJ, de conformidad con el párrafo 1 del artículo 37 de la Constitución. El documento también contiene consideraciones y propuestas adicionales sobre el posible establecimiento de un tribunal interno para solucionar rápidamente cualquier cuestión o controversia de interpretación, conforme al párrafo 2 del artículo 37 de la Constitución⁸⁵.

Por último, en lo que mira a la carga de trabajo, eficiencia y efectividad, se ha constatado que la existencia del sistema de control de la OIT ha supuesto un aumento de la carga de trabajo de los diferentes órganos. Con el tiempo, al ir creciendo el número de Miembros y el número de Convenios ratificados, también se ha incrementado la carga de trabajo, en especial de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, pero eso no se ha correspondido con un aumento ni del número de expertos, ni del tiempo de que disponen para el desempeño de sus funciones. Por consiguiente, se ha concluido que es fundamental racionalizar y mejorar la capacidad de los órganos de control. Al mismo tiempo, debería animarse a los mandantes a atender a la mayor brevedad posible las solicitudes de los órganos de control. Además, es necesario que siga siendo objeto de la atención de los mandantes la eficacia práctica de los órganos de control⁸⁶. En lo que atañe al CLS, se ha sugerido que sería útil que sus miembros pudieran recibir los documentos de trabajo con mayor antelación. Otra opción para aumentar su eficacia puede ser la introducción de la posibilidad de agrupar las quejas relativas a un mismo país, a condición de que se refieran a infracciones similares. También podría contribuir a una aplicación más eficaz de las recomendaciones del Comité la puesta en marcha de un mecanismo de seguimiento automático a nivel nacional⁸⁷. Otro medio importante para mejorar la eficacia y atenuar la presión que se ejerce sobre los mecanismos de control de la OIT es la búsqueda de opciones de resolución extrajudicial de las controversias a nivel nacional, aceptadas por las partes, que se apliquen antes de recurrir al sistema de la OIT. Así, las partes pueden utilizar ese procedimiento antes de considerar la posibilidad de presentar una queja ante el CLS, así como para dar seguimiento a los casos que examina⁸⁸. Para eso, en un contexto de respeto al Estado de derecho y un grado suficiente de voluntad política, los procedimientos nacionales deberían ser independientes y eficaces; de lo contrario, serían demasiado grandes los riesgos para quienes denuncien presuntas infracciones a las normas del trabajo, como, por ejemplo, en el caso de los sindicatos pequeños⁸⁹. Por otro lado, los

(INS), Quinto punto del orden del día, 2 de marzo de 2020, GB.338/INS/5, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2020, 24 pp.

⁸³ OIT, *Plan de trabajo para fortalecer el sistema de control de las normas: Propuestas sobre nuevas medidas para garantizar la seguridad jurídica e información sobre otras medidas contenidas en el plan de trabajo*, Consejo de Administración, 341.^a reunión, Ginebra, marzo de 2021, Sección Institucional (INS), 5 de febrero de 2021, GB.341/INS/INF/1, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2021, 29 pp. El contenido del documento es el mismo que el del documento GB.338/INS/5, con algunos ajustes en el párrafo 68 y en el Anexo II.

⁸⁴ OIT, *Plan de trabajo para fortalecer el sistema de control de las normas: Propuestas sobre nuevas medidas para garantizar la seguridad jurídica e información sobre otras medidas contenidas en el plan de trabajo*, Consejo de Administración, 344.^a reunión, Ginebra, marzo de 2022, Sección Institucional (INS), 16 de febrero de 2022, GB.344/INS/5, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2022, 29 pp.

⁸⁵ OIT, *Plan de trabajo para fortalecer el sistema de control de las normas: Propuestas sobre nuevas medidas para garantizar la seguridad jurídica idas para garantizar la seguridad jurídica*, Consejo de Administración, 347.^a reunión, Ginebra, 13-23 de marzo de 2023, Sección Institucional (INS), Quinto punto del orden del día, 27 de febrero de 2023, GB.347/INS/5, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2023, 32 pp.

⁸⁶ Koroma, A.G. y Heijden, P.F. van der, *Examen del mecanismo de control de la OIT*, op. cit., párr. 137, p. 48.

⁸⁷ Cfr. esas sugerencias en Koroma, A.G. y Heijden, P.F. van der, *Examen del mecanismo de control de la OIT*, op. cit., párr. 140, p. 49.

⁸⁸ Koroma, A.G. y Heijden, P.F. van der, *Examen del mecanismo de control de la OIT*, op. cit., párr. 141, p. 49.

⁸⁹ Koroma, A.G. y Heijden, P.F. van der, *Examen del mecanismo de control de la OIT*, op. cit., párr. 142, p. 49.

sistemas de filtrado de los casos sin fundamento pueden aliviar, en alguna medida, la presión a que se ve sometido el sistema de control⁹⁰. En fin, también podría contribuir a mejorar la eficacia de la aplicación de las normas internacionales del trabajo una mayor coordinación entre los procedimientos de control formales y otros medios más informales de control, como la asistencia técnica, las misiones de contactos directos o las reuniones tripartitas. Esa combinación de recursos podría resultar fructífera, en particular por lo que se refiere al seguimiento de las recomendaciones en el marco de los procedimientos especiales, y permitir, por ejemplo, la elaboración de un plan con plazos definidos para la puesta en práctica de las medidas solicitadas. El establecimiento de plazos podría ayudar a promover el cumplimiento progresivo⁹¹.

Otra perspectiva de análisis es llevar a cabo un examen comparado de otros mecanismos de control internacionales, sobre todo los de los órganos de derechos humanos externos a la OIT, para determinar los elementos que pudieran contribuir a mejorar los mecanismos de supervisión y control de la OIT⁹². Habida cuenta de que la OIT forma parte del sistema de las Naciones Unidas, puede ser útil analizar los mecanismos de supervisión de otros instrumentos de las Naciones Unidas relativos a los derechos humanos⁹³. Existen distintos órganos de derechos humanos, dotados de diferentes mecanismos de supervisión y control. En general, los órganos de derechos humanos de las Naciones Unidas se subdividen en dos grupos: los basados en la Carta de las Naciones Unidas y los creados en virtud de tratados. Pues bien, como se ha advertido⁹⁴, los órganos de las Naciones Unidas creados en virtud de tratados y aquellos basados en la Carta de las Naciones Unidas han elaborado toda una gama de opciones de control. A lo largo de su evolución, que es continua, el sistema de las Naciones Unidas se ha dotado de diversos procedimientos vinculados a la presentación de informes, las denuncias, el seguimiento, la aplicación, las medidas urgentes y los procesos nacionales de solución de controversias. Si bien, en algunos aspectos, el sistema de control de la OIT parece ser más complejo y avanzado que el de muchos órganos convencionales, en otros la OIT debería permanecer atenta a las novedades observadas en ese ámbito. Una cooperación y una coordinación estrechas entre la OIT y otras instituciones de las Naciones Unidas podrían desembocar en una concepción más eficaz y equitativa de la supervisión internacional.

En varias reuniones, el Consejo de Administración de la OIT ha discutido y acogido algunas de esas propuestas, que afectan también al procedimiento especial de queja por violación de la libertad sindical⁹⁵. En la actualidad, el plan de trabajo se halla en curso de aplicación. En los informes 377.º,

⁹⁰ Koroma, A.G. y Heijden, P.F. van der, *Examen del mecanismo de control de la OIT*, op. cit., párr. 142, p. 50.

⁹¹ Koroma, A.G. y Heijden, P.F. van der, *Examen del mecanismo de control de la OIT*, op. cit., párr. 144, p. 50.

⁹² Koroma, A.G. y Heijden, P.F. van der, *Examen del mecanismo de control de la OIT*, op. cit., Anexo I. *Mecanismos de supervisión de órganos de derechos humanos externos a la OIT*, pp. 53 ss.

⁹³ En 1946, la OIT pasó a ser el primer organismo especializado de las Naciones Unidas. De conformidad con lo dispuesto en la Carta de las Naciones Unidas, tienen la consideración de organismos especializados los organismos intergubernamentales que se hallan vinculados a las Naciones Unidas. Son organizaciones separadas y autónomas, que colaboran con las Naciones Unidas y entre sí merced a la función de coordinación del Consejo Económico y Social. Entre otros organismos especializados, cabe citar el Grupo del Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y la Organización Mundial de la Salud.

⁹⁴ Koroma, A.G. y Heijden, P.F. van der, *Examen del mecanismo de control de la OIT*, op. cit., Anexo I. *Mecanismos de supervisión de órganos de derechos humanos externos a la OIT*, párr. 84, p. 71.

⁹⁵ En marzo de 2016, el Consejo de Administración recibió y debatió el informe conjunto: cfr. *Decisión sobre el tercer punto del orden del día: Iniciativa relativa a las normas: Informe conjunto de los Presidentes de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones y del Presidente del Comité de Libertad Sindical*, GB.326/LILS/3/1, párrafo 3, y Actas de la 326.ª reunión del Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 10-24 de marzo de 2016, GB.326/PV. En la sesión de marzo de 2017, el Consejo de Administración adoptó un plan y programa de trabajo relativo al fortalecimiento del sistema de control, que incluye diez propuestas, agrupadas en cuatro áreas prioritarias de carácter complementario: las relaciones entre los procedimientos, las reglas y prácticas, la presentación de las memorias e información, y el alcance y aplicación de las recomendaciones. Las diez propuestas abarcan un abanico muy amplio de temas, como la relación entre los mecanismos de control de la OIT, la incorporación de la elaboración de memorias, la puesta en común de la información con las organizaciones y la seguridad jurídica. Cfr. OIT, *La iniciativa*

de 2016, y 393.º, de marzo de 2021, el Comité de Libertad Sindical plantea también medidas concretas para mejorar su funcionamiento⁹⁶. Así, en el último de ellos, el Comité decidió establecer criterios para filtrar las quejas que considera que podría no estar en condiciones de formular

relativa a las normas: Seguimiento del informe conjunto del Presidente de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones y del Presidente del Comité de Libertad Sindical, Consolidar un consenso tripartito en torno a un sistema de control reconocido, Consejo de Administración, 329.ª reunión, Ginebra, 9-24 de marzo de 2017, Sección Institucional, 6 de marzo de 2017, Quinto punto del orden del día, GB.329/INS/5, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2017, 19 pp., y OIT, *La iniciativa relativa a las normas: Seguimiento del informe conjunto del Presidente de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones y del Presidente del Comité de Libertad Sindical, Addendum*, Consejo de Administración, 329.ª reunión, Ginebra, 9-24 de marzo de 2017, Sección institucional, Quinto punto del orden del día, GB.329/INS/5 (Add.) (Rev.), Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2017, 4 pp. El Consejo de Administración ha seguido debatiendo y adoptando decisiones, para aplicar el plan de trabajo: cfr. OIT, *La iniciativa relativa a las normas: Aplicación del plan de trabajo para fortalecer el sistema de control de las normas, Informe sobre los progresos alcanzados*, Consejo de Administración, 331.ª reunión, Ginebra, 26 de octubre – 9 de noviembre de 2017, Sección Institucional, Quinto punto del orden del día, GB.331/INS/5, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2017, 57 pp.; OIT, *La iniciativa relativa a las normas: Aplicación del plan de trabajo para el fortalecimiento del sistema de control, Documento de trabajo relativo al artículo 19, párrafos 5, e) y 6, d) de la Constitución (acción 4.3)*, GB.331/INS/5/REF, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2017, 11 pp.; OIT, *La iniciativa relativa a las normas: Aplicación del plan de trabajo para fortalecer el sistema de control de las normas. Informe sobre los progresos alcanzados*, Consejo de Administración, 332.ª reunión, Ginebra, 8-22 de marzo de 2018, Sección Institucional (INS), Quinto punto del orden del día, 1 de marzo de 2018, GB.332/INS/5 (Rev.), Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2018, 55 pp.; OIT, *La iniciativa relativa a las normas: Aplicación del plan de trabajo para fortalecer el sistema de control de las normas, Informe sobre los progresos alcanzados*, Consejo de Gobierno, 334.ª reunión, Ginebra, 25 de octubre–8 de noviembre de 2018, Sección Institucional (INS), Quinto punto del orden del día, 12 de octubre de 2018, GB.334/INS/5, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2018, 14 pp.; OIT, *Decisión sobre la iniciativa relativa a las normas: Aplicación del plan de trabajo para fortalecer el sistema de control de las normas — Informe sobre los progresos alcanzados*, 5 de noviembre de 2018, GB.334/INS/5, párrafo 21, en su versión enmendada por el Consejo de Administración; OIT, *La iniciativa relativa a las normas: Examen general de su puesta en práctica*, Consejo de Administración, 335.ª reunión, Ginebra, 14-28 de marzo de 2019, Sección Institucional (INS), Quinto punto del orden del día, 8 de marzo de 2019, GB.335/INS/5, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2019, 42 pp.; OIT, *Decisión sobre La iniciativa relativa a las normas: Examen general de su puesta en práctica*, 1 de abril de 2019, GB.335/INS/5, párrafo 84, en su versión enmendada por el Consejo de Administración, y OIT, *Iniciativa relativa a las normas: propuestas sobre nuevas medidas para garantizar la seguridad jurídica e información sobre otras medidas contenidas en el plan de trabajo para fortalecer el sistema de control de las normas, op. cit.*. Así, por ejemplo, se “encomienda al Comité de Libertad Sindical que examine las reclamaciones que se le remitan de conformidad con los procedimientos previstos en el Reglamento para examinar las reclamaciones con arreglo al artículo 24, a fin de garantizar que el examen de esas reclamaciones se haga de conformidad con el procedimiento previsto en el Reglamento”: cfr. OIT, *Decisión sobre la iniciativa relativa a las normas: Aplicación del plan de trabajo para fortalecer el sistema de control de las normas — Informe sobre los progresos alcanzados, de 5 de noviembre de 2018*, GB.334/INS/5, párrafo 21, en su versión enmendada por el Consejo de Administración, apartado 4). Asimismo, “e) con respecto a la propuesta de celebración de un diálogo periódico entre los órganos de control, invita al Presidente del Comité de Libertad Sindical a que presente su informe anual a la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia a partir de 2019”, y h) con respecto a la propuesta relativa al examen por parte de los órganos de control de sus métodos de trabajo, invita a la Comisión de Aplicación de Normas, a la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones y al Comité de Libertad Sindical a que prosigan su examen periódico de sus métodos de trabajo”: cfr. OIT, *Decisión sobre La iniciativa relativa a las normas: Examen general de su puesta en práctica*, de 1 de abril de 2019, GB.335/INS/5, párr. 84, en su versión enmendada por el Consejo de Administración, apartados e) y h).

⁹⁶ OIT, 377.º *informe del Comité de Libertad Sindical*, Consejo de Administración, 326.ª reunión, Ginebra, 10-24 de marzo de 2016, Sección Institucional, Duodécimo punto del orden del día, Informes del Comité de Libertad Sindical, GB.326/INS/12, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2016, párrs. 16 ss, pp. 4 ss, y OIT, 393.º *informe del Comité de Libertad Sindical*, Consejo de Administración, 341.ª reunión, Ginebra, marzo de 2021, Sección Institucional, Duodécimo punto del orden del día, Informes del Comité de Libertad Sindical, GB. 341/INS/12/1, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2021, párrs. 15 ss, pp. 10 ss.

recomendaciones pertinentes en el marco de su mandato, tales como el tiempo transcurrido desde que tuvieron lugar las cuestiones alegadas, el tratamiento y seguimiento del asunto a nivel nacional, el insuficiente sustento o pruebas de la supuesta violación a la libertad sindical y su consideración a nivel internacional, o la ausencia de vínculo entre los hechos alegados y la infracción a la libertad sindical o negociación colectiva. Asimismo, en ese informe, el Comité decidió adoptar un enfoque de conciliación voluntaria opcional para las quejas, similar al adoptado con respecto a las reclamaciones presentadas en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT.

4. Conclusiones

Junto a la elaboración y promoción de las normas internacionales del trabajo, la ratificación y el control del cumplimiento tienen una importancia fundamental para la OIT, como destaca la Declaración del Centenario sobre el Futuro del Trabajo, de 2019, que añade que las normas internacionales del trabajo deben estar sujetas a un control reconocido y efectivo, y que la OIT debe prestar asistencia a los Estados Miembros en relación con la ratificación y la aplicación efectiva de las normas [IV, A].

Respetando las disposiciones constitucionales pertinentes, la Conferencia y el Consejo de Administración han elaborado los procedimientos de control con un criterio pragmático, conforme iban surgiendo nuevas necesidades. Además, en el marco de sus respectivos mandatos, los órganos de control han puesto empeño en definir y mejorar los procedimientos y métodos de trabajo, que han evolucionado también en función de las necesidades vinculadas, entre otros aspectos, al aumento de la carga de trabajo.

Creado en los años cincuenta del siglo XX, el procedimiento especial de queja por violación de la libertad sindical es un procedimiento innovador en derecho internacional, que interactúa con otros mecanismos de control cuando los Estados Miembros han ratificado los Convenios pertinentes, y cuya base constitucional es el principio de la libertad sindical, que consagran el Preámbulo de la Constitución de la OIT y la Declaración de Filadelfia de 1944. La libertad sindical y la negociación colectiva se hallan entre los principios fundacionales de la OIT, y precisan de un mecanismo específico de supervisión y control, incluso cuando el Estado Miembro no ha ratificado los Convenios pertinentes. Sin modificar la Constitución, el Consejo de Administración ha creado un procedimiento específico, cuya piedra angular es el CLS, y que ha evolucionado con la práctica y los años, con el objetivo de establecer un diálogo constructivo para promover, *de iure* y *de facto*, el respeto y la aplicación efectiva de la libertad sindical y el derecho a la negociación colectiva. La actividad de supervisión y control del CLS tiene una gran relevancia, también para España.

Original y sofisticado, el sistema de supervisión y control se compone de procedimientos interrelacionados y complementarios, combina elementos legales y políticos, ha logrado un buen equilibrio entre las exigencias del tripartismo y el asesoramiento independiente y objetivo por parte de expertos, y ha demostrado, en muchos casos, una utilidad en la práctica. Frente a quienes consideran que *it has no teeth*, cabría alegar que “la fuerza se realiza en la debilidad” (2 Cor. 12: 7-10), y que “no es siempre bueno el rigor”, como advirtió Goya en uno de sus dibujos⁹⁷. Con frecuencia, la persuasión y el diálogo son más eficaces que la condena y las sanciones. Con todo, los procedimientos de control y, entre ellos, el especial por violación de la libertad sindical, pueden modificarse, para aumentar la transparencia, coherencia, eficacia y seguridad jurídica.

⁹⁷ La obra, fechada entre los años 1816 a 1820, corresponde al *Álbum E* o “de bordes negros”, uno de los siete álbumes o secuencias de dibujos que creó Goya a lo largo de su vida.

Bibliografía

- Baylos Grau, Antonio, “Las normas internacionales del trabajo: La importancia de la dimensión colectiva y el alcance universal de los derechos laborales”, *Cuadernos de Información Sindical CC.OO.*, nº 57, 2019, pp. 33-40.
- Boisson de Chazournes, Laurence, “The ILO and International Judicial Mechanisms: A Story of Control and Trust”, en Politakis, George P.; Kohiyama, Tomi, y Lieby, Thomas (eds.), *ILO 100. Law for Social Justice*, International Labour Office, Geneva, 2019, pp. 189-216.
- Castiñeira Fernández, Jaime, “Libertad sindical y negociación colectiva”, *Relaciones Laborales*, nº 1, Sección Doctrina, Quincena del 1 al 15 de enero de 1999, Tomo 1, p. 159, La Ley 5819/2002, 11 pp.
- Cornil, Pierre, “Le rôle de la Commission d’Experts de l’OIT dans le contrôle de l’application des conventions internationales du travail”, 6 *RBDI*, 1970, 1, pp. 265-277.
- García Ninet, José Ignacio, y Yanini Baeza, Jaime, “Sentido e impacto de los Convenios 87 y 98 de la OIT sobre la realidad sindical española”, *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Derecho social, internacional y comunitario*, n.º 2, 1997, pp. 55-96.
- Gernigon, Bernard, “El Comité de Libertad Sindical de la OIT: características principales e influencia en España”, *Relaciones Laborales*, nº 1, Sección Doctrina, Quincena del 1 al 15 de enero de 1999, p. 141, Tomo 1, La Ley 5817/2002, 8 pp.
- Germigon, Bernard; Odero, Alberto; Guido, Horacio, “Libertad sindical”, en *Derechos fundamentales en el trabajo y normas internacionales del trabajo*, OIT, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, 2003, pp. 13-32.
- Germigon, Bernard; Odero, Alberto; Guido, Horacio, “Negociación colectiva”, en *Derechos fundamentales en el trabajo y normas internacionales del trabajo*, OIT, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, 2003, pp. 33-46.
- Gernigon, Bernard, *Labour relations in the public and para-public sector*, International Labour Standards Department, Working paper No. 2, International Labour Office, Geneva, 2007, pp. 13 ss.
- Gil y Gil, José Luis, “Los trabajadores migrantes y la Organización Internacional del Trabajo”, *Relaciones Laborales*, nº 15, Sección Monografías, Agosto 2009, Año XXV, Tomo II, p. 241, La Ley 13979/2009, 30 pp.
- Gil y Gil, José Luis, “Concepto de trabajo decente”, *Relaciones Laborales*, nº 15, agosto de 2012, Sección: Monografías, Tomo II, p. 77, La Ley 16445/2012, 44 pp.
- Gil y Gil, José Luis, “Globalización y empleo: Propuestas de la OIT para un desarrollo sostenible”, *Revista Doctrinal Aranzadi Social*, nº 11/2014, parte Doctrina, BIB 2014\118, 32 pp.
- Gil y Gil, José Luis, “The protection of fundamental rights at work: The ILO decent work approach”, en Carby-Hall, Jo (ed.), *Essays on Human Rights: A Celebration of the Life of Dr Janusz Kochanowski*, Ius et Lex, Warsaw, 2014, pp. 192-230.
- Gil y Gil, José Luis, “L'arbitrage obligatoire en Espagne à l'épreuve du droit international du travail”, *Revue de Droit Comparé du Travail et de la Sécurité Sociale*, 2014/2, pp. 56-65.
- Gil y Gil, José Luis, “Justicia social y acción normativa de la OIT”, *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, Volumen 3, núm. 4, octubre-diciembre de 2015, 50 pp.
- Gil y Gil, José Luis, “Il lavoro nella Costituzione e nelle Dichiarazioni dell’OIL”, en Corti, Matteo (a cura di), *Il lavoro nelle carte internazionali*, Vita e Pensiero, Ricerche Diritto, Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano, 2016, pp. 21-57.

- Gil y Gil, José Luis, "Trabajo decente y reformas laborales", *Revista Derecho Social y Empresa*, nº 7, 2017, ejemplar dedicado a *Eficiencia económica y protección social*, pp. 21-78.
- Gil y Gil, José Luis, "El trabajo decente como objetivo de desarrollo sostenible", *Lex Social: Revista de los derechos sociales*, nº 10, 2020, pp. 140-183.
- Gil y Gil, José Luis, "La declaración del centenario de la OIT para el futuro del trabajo", *Revista General del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, nº 57, 2020, pp. 1-60.
- Gil y Gil, José Luis, "Procedimiento por violación de la libertad sindical", en Ushakova, Tatsiana (dir.), *Procedimientos especiales de la OIT: reflexiones y propuestas en el contexto del centenario*, op. cit., Ediciones Cinca, Madrid, 2020, pp. 153-180.
- Gravel, Eric; Duplessis, Isabelle, y Gernigon, Bernard, *El Comité de Libertad Sindical: Impacto desde su creación*, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2002, 78 pp.
- Gravel, Eric; Charbonneau-Jobin, Chloé, *La Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones: Dinámica e impacto*, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2003, 102 pp.
- Gravel, Eric, "Les mécanismes de contrôle de l'OIT: bilan de leur efficacité et perspectives d'avenir", en Javillier, Jean-Claude y Gernigon, Bernard (dirs.) y Politakis, Georges P. (coord.), *Les normes internationales du travail: un patrimoine pour l'avenir. Mélanges en l'honneur de Nicolas Valticos*, Bureau International du Travail, Genève, 2004, pp. 3-9.
- Jenks, C. Wilfred, "Los Convenios y los procedimientos de la OIT en materia de libertad sindical", *Revista de Política Social*, nº 72, 1966, pp. 5-22.
- Koroma, A.G. y Heijden, P.F. van der, *Examen del mecanismo de control de la OIT*, en *Iniciativa relativa a las normas: Informe conjunto de los Presidentes de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones y del Comité de Libertad Sindical*, Consejo de Administración, 326ª reunión, Ginebra, 10-24 de marzo de 2016, Sección de Cuestiones Jurídicas y Normas Internacionales del Trabajo (LILS), Segmento de Normas Internacionales del Trabajo y Derechos Humanos, Tercer punto del orden del día, 29 de febrero de 2016, GB.326/LILS/3/1, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2016, 82 pp.
- Maupain, Francis, "Une Rolls Royce en mal de révision. L'efficacité du système de supervision de l'OIT à l'approche de son centenaire", *Revue générale de droit international public*, Vol. 114, nº3, 2010, pp. 465-499.
- Maupain, Francis, *L'OIT à l'épreuve de la mondialisation financière. Peut-on réguler sans contraindre?*, Institut International d'Études Sociales, Organisation Internationale du Travail, Genève, 2012, 311 pp.
- Mejía Madrid, Renato, "Los mecanismos especiales de control de la Organización Internacional del Trabajo en materia de libertad sindical", *Derecho & Sociedad*, Asociación Civil, nº 30, 2008, pp. 112-120.
- Montalvo Tejeda, Jessica Jannet, "Convenio sobre las organizaciones de trabajadores rurales, 1975 (núm. 141)", *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, Volumen 7, número especial de conmemoración del Centenario de la OIT, 2019, 10 pp.
- Nacer, Rachid, *Les normes internationales du travail entre global et local. Étude internationale et comparée de l'interprétation des instruments de l'OIT*, L'Harmattan, Paris, 2020, 711 pp.
- Nieto Roales-Nieto, Consuelo, y Macedo de Britto Pereira, Ricardo José, "La libertad sindical de los extranjeros sin autorización para trabajar", *Migraciones*, 18 (2005), pp. 199-215.
- Nogler, Luca, "La OIT y el derecho sindical. Una revisión crítica", *Trabajo y derecho: nueva revista de actualidad y relaciones laborales*, 2015, nº 9, sección estudios, La Ley 7223/2019, 28 pp.
- Odero, Alberto y Travieso, María Marta, "Le Comité de la liberté syndicale (I): origines et genèse", en Javillier, Jean-Claude y Gernigon, Bernard (dirs.) y Politakis, Georges P. (coord.), *Les normes*

- internationales du travail: un patrimoine pour l'avenir. Mélanges en l'honneur de Nicolas Valticos*, Bureau International du Travail, Genève, 2004, pp. 154-194.
- Odero, Alberto y Travieso, María Marta, "Le Comité de la liberté syndicale (II): composition, procédure et fonctionnement", en Javillier, Jean-Claude y Gernigon, Bernard (dirs.) y Politakis, Georges P. (coord.), *Les normes internationales du travail: un patrimoine pour l'avenir. Mélanges en l'honneur de Nicolas Valticos*, Bureau International du Travail, Genève, 2004, pp. 195-218.
- Oechslin, Jean-Jacques, "La libertad sindical y las organizaciones de empleadores", *Relaciones Laborales*, n° 1, Sección Doctrina, Quincena del 1 al 15 de enero de 1999, Tomo I, p. 150, La Ley 5818/2002, 8 pp.
- OIT, *Resolución sobre los derechos sindicales y su relación con las libertades civiles*, adoptada el 25 de junio de 1970, en *Resoluciones adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 54.ª reunión*, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 1970, pp. 7-10.
- OIT, *Preservar los valores, promover el cambio – La justicia social en una economía que se mundializa: Un programa para la OIT*, Memoria del Director General (Parte I), Conferencia Internacional del Trabajo, 81.ª reunión, 1994, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 1994, 120 pp.
- OIT, *Libertad sindical y negociación colectiva*, Conferencia Internacional del Trabajo, 81ª reunión, 1994, Informe 111 (Parte 4B), Tercer punto del orden del día: Informaciones y memorias sobre la aplicación de convenios y recomendaciones, Estudio general de las memorias sobre el Convenio (núm. 87) sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948, y el Convenio (núm. 98) sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949, Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (artículos 19, 22 y 35 de la Constitución), Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 1994, 172 pp.
- OIT, *L'action normative de l'OIT à l'heure de la mondialisation*, Conférence Internationale du Travail, 85^{ème} session, 1997, Rapport du Directeur général, Bureau international du Travail, Genève, 1997.
- OIT, *Trabajo decente*, Memoria del Director General, Conferencia Internacional del Trabajo, 87ª reunión, junio de 1999, Informe I, Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 1999, 98 pp.
- OIT, *Su voz en el trabajo*, Informe del Director General, Informe Global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, Conferencia Internacional del Trabajo, 88ª reunión, 2000, Informe I (B), Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 94 pp.
- OIT, *327º Informe del Comité de Libertad Sindical*, Consejo de Administración, 283ª reunión, Ginebra, marzo de 2002, octavo punto del orden del día, GB.283/8, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2002, 259 pp.
- OIT, *Mejoras de las actividades normativas de la OIT: artículos 19, 24 y 26 de la Constitución*, Consejo de Administración, 288.a reunión, Ginebra, noviembre de 2003, Comisión de Cuestiones Jurídicas y Normas Internacionales del Trabajo (LILS), Primer punto del orden del día, GB.288/LILS/1, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2003, 13 pp.
- OIT, *Organizarse en pos de la justicia social*, Informe del Director General, Informe Global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, Conferencia Internacional del Trabajo, 92ª reunión, 2004, Informe I (B), Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2004, 149 pp.
- OIT, *Mejoras de las actividades normativas de la OIT: informe sobre la labor realizada*, Consejo de Administración, 292.a reunión, Ginebra, marzo de 2005, Comisión de Cuestiones Jurídicas y Normas Internacionales del Trabajo (LILS), Séptimo punto del orden del día, GB.292/LILS/7, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2005, 16 pp.

- OIT, *Mejoras de las actividades normativas de la OIT: vías posibles y plan de acción provisional para fortalecer el impacto del sistema normativo*, Consejo de Administración, 300.a reunión, Ginebra, noviembre de 2007, Comisión de Cuestiones Jurídicas y Normas Internacionales del Trabajo (LILS), Para decisión, Sexto punto del orden del día, GB.300/LILS/6, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2007, 24 pp.
- OIT, *Mejoras de las actividades normativas de la OIT: aplicación inicial del plan de acción provisional para fortalecer el impacto del sistema*, Consejo de Administración, 301.a reunión, Ginebra, marzo de 2008, Comisión de Cuestiones Jurídicas y Normas Internacionales del Trabajo (LILS), Sexto punto del orden del día, GB.301/LILS/6 (Rev.), Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2008, 34 pp.
- OIT, *La libertad de asociación y la libertad sindical en la práctica. Lecciones extraídas*, Informe del Director General, Informe Global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, Conferencia Internacional del Trabajo, 97ª reunión, 2008, Informe I (B), Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2008, 113 pp.
- OIT, *El fortalecimiento de la capacidad de la OIT para prestar asistencia a los Miembros en la consecución de sus objetivos en el contexto de la globalización*, Conferencia Internacional del Trabajo, 96ª reunión, Informe V, Quinto punto del orden del día, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2007, 66 pp.
- OIT, *Mejoras de las actividades normativas de la OIT: aplicación inicial del plan de acción provisional para fortalecer el impacto del sistema*, Consejo de Administración, 301.a reunión, Ginebra, marzo de 2008, Comisión de Cuestiones Jurídicas y Normas Internacionales del Trabajo (LILS), Sexto punto del orden del día, GB.301/LILS/6 (Rev.), Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2008, 34 pp.
- OIT, *La Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia Internacional del Trabajo. Dinámica e impacto: Décadas de diálogo y persuasión*, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2011, 195 pp.
- OIT, *Informes de las Comisiones de Investigación y de Conciliación en materia de Libertad Sindical*, 17 de noviembre de 2011, 1 p.
- OIT, *Dar un rostro humano a la globalización (Estudio General sobre los convenios fundamentales)*, Conferencia Internacional del Trabajo, 101.ª reunión, 2012, Estudio General sobre los convenios fundamentales relativos a los derechos en el trabajo a la luz de la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa, 2008, Tercer punto del orden del día: Información y memorias sobre la aplicación de convenios y recomendaciones Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (artículos 19, 22 y 35 de la Constitución), Informe III (Parte 1B), Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2012, 428 pp.
- OIT, *371er Informe del Comité de Libertad Sindical*, Consejo de Administración, 320ª reunión, Ginebra, 13-27 de marzo de 2014, Sección Institucional (INS), duodécimo punto del orden del día, GB.320/INS/12, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2014, 293 pp.
- OIT, *Decisión sobre el quinto punto del orden del día: La iniciativa relativa a las normas: seguimiento de los acontecimientos relativos a la Comisión de Aplicación de Normas en la reunión de 2012 de la CIT*, noviembre de 2014, documento GB.322/INS/5 (Add.2), párrafo 1, en su versión enmendada a la luz de la deliberación.
- OIT, *La iniciativa relativa a las normas*, Consejo de Administración, 323.ª reunión, Ginebra, 12-27 de marzo de 2015, Sección Institucional (INS), Quinto punto del orden del día, 13 de marzo de 2015, GB.323/INS/5, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2015, 9 pp.
- OIT, *Decisión sobre el quinto punto del orden del día: La iniciativa relativa a las normas*, marzo de 2015, documento GB.323/INS/5, párrafo 25, en su versión enmendada.

- OIT, 380.º *Informe del Comité de Libertad Sindical*, Consejo de Administración, 328ª reunión, Ginebra, 27 de octubre-10 de noviembre de 2016, Sección Institucional (INS), decimocuarto punto del orden del día, GB.328/INS/14, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2016, 319 pp.
- Cfr. OIT, *La iniciativa relativa a las normas: Seguimiento del informe conjunto del Presidente de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones y del Presidente del Comité de Libertad Sindical, Consolidar un consenso tripartito en torno a un sistema de control reconocido*, Consejo de Administración, 329.ª reunión, Ginebra, 9-24 de marzo de 2017, Sección Institucional, 6 de marzo de 2017, Quinto punto del orden del día, GB.329/INS/5, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2017, 19 pp.
- OIT, *La iniciativa relativa a las normas: Seguimiento del informe conjunto del Presidente de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones y del Presidente del Comité de Libertad Sindical, Addendum*, Consejo de Administración, 329.ª reunión, Ginebra, 9-24 de marzo de 2017, Sección institucional, Quinto punto del orden del día, GB.329/INS/5 (Add.) (Rev.), Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2017, 4 pp.
- OIT, *La iniciativa relativa a las normas: Aplicación del plan de trabajo para fortalecer el sistema de control de las normas, Informe sobre los progresos alcanzados*, Consejo de Administración, 331.ª reunión, Ginebra, 26 de octubre – 9 de noviembre de 2017, Sección Institucional, Quinto punto del orden del día, GB.331/INS/5, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2017, 57 pp.
- OIT, *La iniciativa relativa a las normas: Aplicación del plan de trabajo para el fortalecimiento del sistema de control, Documento de trabajo relativo al artículo 19, párrafos 5, e) y 6, d) de la Constitución (acción 4.3)*, GB.331/INS/5/REF, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2017, 11 pp.
- OIT, *La iniciativa relativa a las normas: Aplicación del plan de trabajo para fortalecer el sistema de control de las normas. Informe sobre los progresos alcanzados*, Consejo de Administración, 332.ª reunión, Ginebra, 8-22 de marzo de 2018, Sección Institucional (INS), Quinto punto del orden del día, 1 de marzo de 2018, GB.332/INS/5 (Rev.), Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2018, 55 pp.
- OIT, *La iniciativa relativa a las normas: Aplicación del plan de trabajo para fortalecer el sistema de control de las normas, Informe sobre los progresos alcanzados*, Consejo de Gobierno, 334.ª reunión, Ginebra, 25 de octubre–8 de noviembre de 2018, Sección Institucional (INS), Quinto punto del orden del día, 12 de octubre de 2018, GB.334/INS/5, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2018, 14 pp.
- OIT, *Decisión sobre la iniciativa relativa a las normas: Aplicación del plan de trabajo para fortalecer el sistema de control de las normas — Informe sobre los progresos alcanzados*, 5 de noviembre de 2018, GB.334/INS/5, párrafo 21, en su versión enmendada por el Consejo de Administración.
- OIT, *La libertad sindical. Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical*, 6ª edición, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2018, 360 pp.
- OIT, *La iniciativa relativa a las normas: Examen general de su puesta en práctica*, Consejo de Administración, 335.ª reunión, Ginebra, 14-28 de marzo de 2019, Sección Institucional (INS), Quinto punto del orden del día, 8 de marzo de 2019, GB.335/INS/5, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2019, 39 pp.
- OIT, *Decisión sobre La iniciativa relativa a las normas: Examen general de su puesta en práctica*, 1 de abril de 2019, GB.335/INS/5, párrafo 84, en su versión enmendada por el Consejo de Administración.
- OIT, *Manual sobre procedimientos en materia de convenios y recomendaciones internacionales del trabajo*, Departamento de Normas Internacionales del Trabajo, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2019, 60 pp.

- OIT, *Las reglas de juego. Una introducción a la actividad normativa de la Organización Internacional del Trabajo*, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2019, 130 pp.
- OIT, *Iniciativa relativa a las normas: propuestas sobre nuevas medidas para garantizar la seguridad jurídica e información sobre otras medidas contenidas en el plan de trabajo para fortalecer el sistema de control de las normas*, Consejo de Administración, 338.ª reunión, Ginebra, 12-26 de marzo de 2020, Sección Institucional (INS), Quinto punto del orden del día, 2 de marzo de 2020, GB.338/INS/5, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2020, 24 pp.
- OIT, *Plan de trabajo para fortalecer el sistema de control de las normas: Propuestas sobre nuevas medidas para garantizar la seguridad jurídica e información sobre otras medidas contenidas en el plan de trabajo*, Consejo de Administración, 341.ª reunión, Ginebra, marzo de 2021, Sección Institucional (INS), 5 de febrero de 2021, GB.341/INS/INF/1, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2021, 29 pp.
- OIT, *Plan de trabajo para fortalecer el sistema de control de las normas: Propuestas sobre nuevas medidas para garantizar la seguridad jurídica e información sobre otras medidas contenidas en el plan de trabajo*, Consejo de Administración, 344.ª reunión, Ginebra, marzo de 2022, Sección Institucional (INS), 16 de febrero de 2022, GB.344/INS/5, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2022, 29 pp.
- OIT, *Plan de trabajo para fortalecer el sistema de control de las normas: Propuestas sobre nuevas medidas para garantizar la seguridad jurídica idas para garantizar la seguridad jurídica*, Consejo de Administración, 347.ª reunión, Ginebra, 13-23 de marzo de 2023, Sección Institucional (INS), Quinto punto del orden del día, 27 de febrero de 2023, GB.347/INS/5, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2023, 32 pp.
- OIT, *Compendio normativo aplicable al Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo: Nota introductoria, Reglamento y anexos*, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 15 de mayo de 2024, 111 pp.
- OIT, *Decisión relativa a las medidas que deben adoptarse en relación con la solicitud presentada por el Grupo de los Trabajadores y por 36 Gobiernos para remitir urgentemente a la Corte Internacional de Justicia la controversia relativa a la interpretación del Convenio núm. 87 con respecto al derecho de huelga, de conformidad con el párrafo 1 del artículo 37 de la Constitución*, 10 de noviembre de 2023, GB.349bis/INS/1/1/Decisión, en <https://www.ilo.org/es/resource/record-decisions/gb/349bis/decision-relativa-las-medidas-que-deben-adoptarse-en-relacion-con-la> (1 de noviembre de 2025).
- OIT, "Informes del Comité de Libertad Sindical", 16 de junio de 2025, 9 pp., en <https://www.ilo.org/es/resource/otro/lista-de-informes-del-comite-de-libertad-sindical> (12 de noviembre de 2025).
- Ojeda Avilés, Antonio, y Gutiérrez Pérez, Miguel, "Análisis de la libertad sindical en España bajo el prisma de la OIT: las recomendaciones del comité de libertad sindical a escena", *Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social*, nº 117, Derecho Social Internacional y Comunitario, 2015, pp. 17-38.
- ONU, *Informe de la Corte Internacional de Justicia*, Asamblea General de la ONU, Documentos Oficiales, Septuagésimo noveno periodo de sesiones, 1 de agosto de 2023 a 31 de julio de 2024, Suplemento núm. 4, Nueva York, 2024, UN Doc. A/79/4, párr. 266, 73 pp.
- ONU, *Informe de la Corte Internacional de Justicia*, Asamblea General de la ONU, Documentos Oficiales, Octogésimo período de sesiones, 1 de agosto de 2024 a 31 de julio de 2025, Suplemento núm. 4, Nueva York, 2025, UN Doc. A/80/4, párr. 254, 66 pp.
- Rodgers, Gerry; Swepston, Lee; Lee, Eddy y van Daele, Jasmien, *La OIT y la lucha por la justicia social, 1919-2009*, OIT, Ginebra, 2009, 292 pp.

- Rodríguez-Piñero, Miguel, “La Libertad Sindical y el Convenio 87 (1948) de la OIT”, *Relaciones Laborales*, Nº 1, Sección Doctrina, Quincena del 1 al 15 Ene. 1999, pág. 122, tomo 1, en La Ley 6000/2002, 19 pp.
- Roldán Martínez, Aránzazu, “Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87)”, *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, Volumen 7, número especial de conmemoración del Centenario de la OIT, 2019, 25 pp.
- Simpson, William R., “Standard-setting and supervision: A system in difficulty”, en Javillier, Jean-Claude y Gernigon, Bernard (dirs.) y Politakis, Georges P. (coord.), *Les normes internationales du travail: un patrimoine pour l’avenir. Mélanges en l’honneur de Nicolas Valticos*, Bureau International du Travail, Genève, 2004, pp. 47-73.
- Swepton, Lee, “Desarrollo de las normas sobre derechos humanos y libertad sindical mediante el control de la OIT”, *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 117 (1998), núm. 2, pp. 189-215.
- Tajgman, David y Curtis, Karen, *Guía práctica de la libertad sindical. Normas, principios y procedimientos de la Organización Internacional del Trabajo*, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2002, 87 pp.
- Tapiola, Kari, “The ILO system of regular supervision of the application of Conventions and Recommendations: A lasting paradigm”, en Politakis, George P. (ed.), *Protecting Labour Rights as Human Rights: Present and Future of International Supervision*, Proceedings of the International Colloquium on the 80th Anniversary of the ILO Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, Geneva, 24-25 November 2006, International Labour Organization, Geneva, 2007, pp. 29-36.
- Torres, Raimond, “Préface”, en Maupain, Francis, *L’OIT à l’épreuve de la mondialisation financière. Peut-on réguler sans contraindre?* Institut International d’Études Sociales, Organisation Internationale du Travail, Genève, 2012, pp. V-VII.
- Tupinambá, Carolina “Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98)”, *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, Volumen 7, número especial de conmemoración del Centenario de la OIT, 2019, 24 pp.
- Ushakova, Tatsiana (dir.), *Procedimientos especiales de la OIT: reflexiones y propuestas en el contexto del centenario*, Ediciones Cinca, Madrid, 2020, 199 pp.
- Ushakova, Tatsiana, “Mecanismos de control de las normas de la OIT: sinergias internas y externas”, Capítulo I, en Mella Méndez, Lourdes; Tapia Guerrero, F. (dirs.) y Palomo Vélez, R.; Fernández Martínez, Silvia, y Torres García, Bárbara (coords.), *La protección del trabajo frente a las crisis y transformaciones actuales: perspectivas nacionales e internacionales (Brasil, Chile, Cuba, España, Italia, México, Portugal, Uruguay)*, Aranzadi, Madrid, 2024, pp. 61-85.
- Valticos, Nicolas, “La Comisión d’investigation et de conciliation en matière de liberté syndicale et le mécanisme de protection internationale des droits syndicaux”, *Annuaire français de droit international*, Paris, Centre national de la recherche scientifique, 1967, pp. 445-468.
- Valticos, Nicolas, *Un système de contrôle international : la mise en œuvre des conventions internationales du travail*, *Recueil des cours de l’Académie de la Haye*, Volume 123, 1968, pp. 311-407.
- Valticos, Nicolas, *Derecho internacional del trabajo*, Editorial Tecnos, Madrid, 1977, 558 pp.
- Valticos, Nicolas, “Once more about the ILO system of supervision: In what respect is it still a model?”, en *Towards More Effective Supervision by International Organizations. Essays in Honor of H.G Schermers*, vol. I, Dordrecht, 1994, pp. 99-113.
- Von Potobski, Geraldo, “El Convenio número 87, su impacto y la acción de la OIT”, *Revista internacional del trabajo*, Vol. 117, n.º 2, 1998 (Ejemplar dedicado a Derechos laborales, derechos humanos), pp. 217-242.



ANÁLISIS DE LA RECLAMACIÓN NÚM. 3447 EN EL MARCO DE LA OIT: A PROPÓSITO DE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA, EL DERECHO DE HUELGA Y LA LIBERTAD SINDICAL

BÁRBARA TORRES GARCÍA 

*Profesora Ayudante Doctora de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social,
Universidad de Santiago de Compostela
barbara.torres.garcia@usc.es*

SUMARIO: 1. Introducción: planteamiento del caso. 2. Delimitación del objeto procesal. La inclusión del derecho a la negociación colectiva y a la huelga en el contenido esencial de la libertad sindical. 2.1. El tratamiento de la libertad sindical en el ámbito de la OIT. Breves consideraciones. 2.2. El contenido de la libertad sindical: controversias sobre huelga y negociación colectiva. 3. Cuestiones procesales: breves consideraciones sobre el proceso de queja. 4. Cuestiones de fondo: estudio jurídico-crítico de las pretensiones planteadas. 4.1. El derecho a la negociación colectiva: a vueltas con el criterio de la representatividad. 4.2. El derecho de huelga: valoración crítica-jurídica de la Instrucción 1/2023. 5. A modo de conclusión. Bibliografía.

RESUMEN: Este trabajo centra su atención en la reclamación núm. 3447, tramitada ante el Comité de Libertad Sindical (CLS) de la Organización Internacional del trabajo (OIT). A partir de ella, se analizan dos de las garantías más relevantes y protegidas en el ámbito de esta Organización: el derecho a la negociación colectiva y el derecho de huelga. En este contexto, este estudio adopta un enfoque jurídico procesal, orientado, por una parte, a dilucidar si las garantías mencionadas forman parte del contenido de la libertad sindical y, por otra, a examinar los argumentos planteados por la organización querellante.

PALABRAS CLAVE: libertad sindical, negociación colectiva, huelga, Convenio OIT 87, Convenio OIT 98.

ANALYSIS OF COMPLAINT NO. 3447 WITHIN THE FRAMEWORK OF THE ILO: CONCERNING COLLECTIVE BARGAINING, THE RIGHT TO STRIKE AND FREEDOM OF ASSOCIATION

ABSTRACT: This paper focuses on complaint No. 3447, filed with the Committee on Freedom of Association (CFA) of the International Labour Organisation (ILO). Based on this complaint, it analyses two of the most frequently discussed and protected guarantees within the scope of this Organisation: the right to collective bargaining and the right to strike. In this context, this study adopts a procedural legal approach, aimed, on the one hand, at clarifying whether the aforementioned guarantees form part of the content of freedom of association and, on the other, at examining the arguments put forward by the complainant organisation.

KEYWORDS: freedom of association, collective bargaining, strike, ILO Convention 87, ILO Convention 98.

Recibido: 22/10/2025

Aceptado: 01/11/2025

1. Introducción: planteamiento del caso

El estudio de las transformaciones del trabajo (derivadas de la digitalización, la globalización o la transición ecológica) centran la atención de la mayoría de la doctrina laboralista. Por el contrario, cuestiones más tradicionales, como la configuración jurídica del derecho de huelga o el régimen de la negociación colectiva parecen quedar relegadas a un segundo plano en el debate académico. Sin embargo, estas instituciones de corte más clásico despiertan un renovado interés, especialmente tras ciertos pronunciamientos nacionales e internacionales que obligan a reflexionar sobre su configuración y extensión.

Precisamente, el tema central de este trabajo es la revisión de ambas garantías mencionadas, desde la perspectiva del Derecho de la Organización Internacional del Trabajo (en lo siguiente, OIT). En particular, se estudiará el *Caso núm. 3447* tramitado ante el Comité de Libertad Sindical (CLS) de esta Organización¹ e iniciado por la RECLAMALAJ² contra el Gobierno de España. En este procedimiento se dirime la posible vulneración de los Convenios de la OIT: 1) número 87 de 1948, sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación (en adelante, Convenio OIT 87); 2) número 98 de 1949, sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva (Convenio OIT 98); 3) número 151 de 1978, sobre las relaciones de trabajo en la Administración Pública (Convenio OIT 151); y 4) número 154 de 1981, sobre la negociación colectiva (Convenio OIT 154). Los alegatos principales en los que la asociación querellante fundamenta esta reclamación giran en torno a dos cuestiones esenciales.

En primer lugar, la violación del derecho de los Letrados y Letradas de la Administración de Justicia (LAJ) a la negociación colectiva, entendiendo que la interpretación de los criterios de representatividad vigentes en España priva *de facto* a este cuerpo del ejercicio real dicha garantía. Sin ánimo de adelantar contenido, para la organización reclamante, la integración de los LAJ en las mesas generales de negociación para el personal al servicio de la Administración de Justicia (en las que predominan otros cuerpos de la oficina judicial de rango inferior) conlleva que sus intereses específicos queden diluidos y, en consecuencia, insuficientemente representados. En este sentido, RECLAMALAJ solicita que se reconozca para este cuerpo un ámbito propio de negociación colectiva, exclusivo y excluyente respecto del resto del personal de la Administración de Justicia, que permita garantizar de forma efectiva la defensa de sus condiciones laborales e intereses profesionales³.

En segundo lugar, se argumenta la vulneración del derecho de huelga. En relación con esta cuestión, la asociación demandante aduce que, como respuesta al ejercicio legítimo de esta garantía por parte de los LAJ, el secretario general de la Administración de Justicia dictó la *Instrucción 1/2023*⁴, restrictiva de ciertos derechos. En detalle, se alega que esta 'orden' supone una medida de carácter sancionador y disuasivo, incompatible con el libre ejercicio del derecho de huelga⁵. Así las cosas, RECLAMALAJ considera que esta y la anterior actuación administrativa suponen la vulneración del art. 28 de la Constitución Española (CE) y, particularmente, de los Convenios de la OIT 87 y 98, ratificados por España.

En dichas circunstancias, este trabajo se presenta como un análisis jurídico de este procedimiento de queja iniciado ante la OIT, analizando tanto cuestiones procesales como

¹ OIT, Informe definitivo. Informe 405, marzo 2024. Caso número 3447 (España). Disponible en: https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx_es/f?p=1000:50001 (última consulta: 14/10/2025).

² Asociación para la Reclamación para la Defensa de los Derechos Profesionales de los Letrados de la Administración de Justicia.

³ *Ibidem*, párrafo 339.

⁴ Instrucción 1/2023, del secretario general de la Administración de Justicia, relativa al régimen de permisos durante las jornadas de huelga en el cuerpo de Letradas y Letrados de la Administración de Justicia. Disponible en: https://www.administraciondejusticia.gob.es/documents/975819/3734703/Instrucci%C3%B3n+1_2023%2C+relativa+al+regimen+de+sustituciones+durante+huelga+%28firmada%29.pdf/19debfcf-e05e-061e-91af-1d9e773b8024?version=1.0&t=1679655073870&download=true (última consulta: 14/10/2025).

⁵ OIT, *op. ult. cit.*, párrafo 342.

materiales. Con este fin, en un primer momento, se ofrecerá unas breves consideraciones acerca de los derechos presuntamente vulnerados (negociación colectiva y huelga), analizando su inclusión en la garantía fundamental de la libertad sindical. En segundo lugar, se valorará la idoneidad del cauce procedimental seguido para la tramitación de la queja ante el CLS. Finalmente, se procederá al estudio de los argumentos de fondo que sustentan esta reclamación, lo que obligará a esta autora a apartarse, sustancialmente, del Derecho de la OIT y adentrarse en el Derecho interno español. De este modo, se analizará: 1) el régimen aplicable a los LAJ; 2) la práctica administrativa seguida por la Administración de Justicia española; y 3) la respuesta ofrecida por los órganos jurisdiccionales nacionales frente a conflictos sustancialmente coincidentes con el presentado ante la OIT, destacando la ausencia de una línea jurisprudencial consolidada.

2. Delimitación del objeto procesal. La inclusión del derecho a la negociación colectiva y a la huelga en el contenido esencial de la libertad sindical

2.1. El tratamiento de la libertad sindical en el ámbito de la OIT. Breves consideraciones

No hay duda de que la libertad sindical es uno de los pilares esenciales en los que la OIT basa su actuación⁶. Prueba de tal afirmación es que ya la *Constitución (de 1919)* consagraba, en su preámbulo, esta garantía como uno de sus principios fundamentales. En el mismo sentido, y con posterioridad, la *Declaración de Filadelfia de 1944*, sobre los fines y objetivos de esta Organización, reafirmaba la relevancia de tal derecho, apuntando que la libertad de expresión y de asociación era esencial para el progreso constante [apartado I, b)]. Además, este último texto, reconocía la obligación de la OIT de “lograr el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva, la cooperación de empleadores y de trabajadores” a los efectos de “mejorar continuamente la eficiencia en la producción” [apartado III, e)].

Por su parte, la posterior *Declaración de 1998, relativa a los principios y derechos fundamentales de la OIT*, establece el deber de todo Estado Miembro de “respetar, promover y hacer realidad, de buena fe y de conformidad con la Constitución, los principios relativos a los derechos fundamentales”, entre los que se encuentra la libertad de asociación, la libertad sindical y el derecho de negociación colectiva⁷. La peculiaridad de esta Declaración es su carácter universal, dado que su exigencia se extiende a todos los Estados miembros por el mero hecho de pertenecer a esta Organización, con independencia de que hayan ratificado, o no, los convenios específicos que desarrollan dichos principios. Así, la libertad sindical se impone a cualquier Estado parte, que deberá proteger este derecho y promocionarlo mediante acciones políticas y legislativas coherentes con los valores fundacionales de la OIT. Un comportamiento proactivo de respeto que ha de ser controlado por el CLS⁸.

⁶ De la misma opinión, entre otros, ÁLVAREZ CUESTA, H., afirmando que el principio de libertad sindical forma parte del “corazón” de esta Organización. De esta autora, “Libertad sindical”, en GARCÍA MURCIA J. (Dir.), *La influencia de los convenios y recomendaciones de la OIT en la legislación social española*, Agencia Estatal. Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2024, p.553.

⁷ El art. 2 de esta Declaración, enmendada en 2022, reconoce como principios fundamentales de la OIT: 1) la libertad de asociación, la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho a la negociación colectiva; 2) la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio; 3) la abolición efectiva del trabajo infantil; 4) la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación; y 5) un entorno de trabajo seguro y saludable.

⁸ Desde su creación, en el año 1951, a este Comité se le ha otorgado la competencia para examinar las quejas planteadas sobre posibles violaciones del principio fundamental de la libertad sindical, aun cuando el Estado afectado no haya ratificado los convenios internacionales que regulan y desarrollan esta garantía. Véase, entre otros, OIT, Informe 344, marzo 2007. Caso número 2460 (Estados Unidos de América), párrafo 985. Disponible en: https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx_es/f?p=1000:50002:0::NO:50002:P50002_COMPLAINT_TEXT_ID:290983 5 (última visita: 14/10/2025).

En esta evolución normativa, la *Declaración de la OIT de 2008 sobre la justicia social para una globalización equitativa* también hace mención expresa de este principio, integrándolo dentro del concepto de trabajo decente. En efecto, en ella se resalta que “la libertad de asociación y la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva son particularmente importantes” para garantizar unas condiciones de trabajo dignas en un mercado laboral marcado por múltiples y continuas transformaciones [apartado A, iv)]. Una relevancia que se remarca en la *Declaración del Centenario de 2019, sobre el Futuro del Trabajo*⁹, en la que se consigna el compromiso de la OIT de orientar sus esfuerzos a promover los derechos de los trabajadores como elemento clave para alcanzar un crecimiento inclusivo y sostenible, prestando especial atención a la libertad sindical como ‘garantía instrumental’¹⁰ a los efectos alcanzar un equilibrio entre los intereses empresariales y de los trabajadores [apartado A, vi)].

En todo caso, en el ámbito normativo de la OIT, en materia de libertad sindical, son dos los instrumentos clave o básicos¹¹ que se deben considerar. Por una parte, el ya mencionado Convenio OIT 87 (de 1948) y, por otra, el número 98 (de 1949). El nexo entre ambas convenciones se resume en el hecho de que mientras el primero de ellos garantiza la libertad sindical contra las injerencias del Estado, el de 1949 la garantiza frente a las intromisiones del empleador¹².

En detalle, el Convenio OIT 87 aborda la libertad sindical en sus dimensiones colectiva y organizativa, encargándose, fundamentalmente, de regular las relaciones entre los sindicatos y los poderes públicos. Su objetivo es doble: a) evitar que el Estado impida, mediante obstáculos legales o fácticos, que los sindicatos se constituyan y funcionen libremente; y b) asegurar la libre afiliación de los trabajadores a aquella organización que entiendan que mejor les representa¹³. Por su parte, el Convenio OIT 98 ofrece protección a los trabajadores “contra todo acto de discriminación tendente a menoscabar la libertad sindical” (art. 1.1) y, en especial, frente: 1) a cualquier actuación empresarial que pretenda condicionar el empleo de una persona al hecho de no estar afiliado a un sindicato; y 2) al despido o al perjuicio causado al trabajador por causa de su afiliación a una organización de este tipo o de su participación en actividades sindicales (art. 1.2). Además, este último texto declara la necesidad de todo Estado de garantizar que tanto las organizaciones de los trabajadores como las de los empleadores disfruten de un adecuado régimen de salvaguarda contra toda intromisión de unas respecto de otras, esto es, que los empresarios no interfieran en las cuestiones sindicales de los trabajadores y viceversa.

Ahora bien, ni el Convenio OIT 87 ni el número 98 definen, de manera exhaustiva, el contenido material de la libertad sindical, el cual, según la doctrina mayoritaria, habría de incluir “derechos positivos de hacer y negativos de no hacer, en una doble vertiente individual y colectiva”¹⁴. Quizá,

⁹ Para un estudio detenido del valor de esta Declaración, consúltese, GIL Y GIL, J.L., “La declaración del centenario de la OIT para el futuro del trabajo”, *Revista general de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, núm. 57, 2020.

¹⁰ GIL Y GIL, J.L., califica la libertad sindical y la negociación colectiva como “derechos condición” o habilitantes (*enabling rights*), entendiendo que el respeto y el ejercicio de los mismos es condición necesaria para la realización de otras garantías. De este autor, “Procedimiento por violación de la libertad sindical”, en USHAKOVA, T. (Dir.), *Procedimientos especiales de la OIT: reflexiones y propuestas en el contexto del centenario*, Cinca, Madrid, 2020, p. 165.

¹¹ RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M., “La libertad sindical y el Convenio 87 (1948) OIT”, *Relaciones laborales: revista crítica de teoría y práctica*, núm. 1, 1999, p. 125.

¹² WILFRED, J., “Los convenios y los procedimientos de la OIT en materia de libertad sindical”, *Revista de política social*, núm. 72, 1966, p. 7.

¹³ OJEDA AVILÉS, A., “Delimitación, contenido y restricciones de la libertad sindical”, en RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M. (Coord.), *Comentarios a la Ley de Libertad Sindical*, Tecnos, Madrid, 1986, p. 23. Para un estudio más detenido, ROLDÁN MARTÍNEZ, A., “Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87)”, *Revista internacional y comparada de relaciones laborales y derecho del empleo*, vol. 7, núm. especial, 2019, pp. 197-217.

¹⁴ BAYLOS GRAU, A., “Las normas internacionales del trabajo: la importancia de la dimensión colectiva y el alcance universal de los derechos laborales”, *Cuadernos de información sindical*, núm. 57, 2019, p. 35.

en esta tarea de delimitación del contenido, son de ayuda otras normas posteriores que completan los Convenios mencionados desde múltiples enfoques. En este sentido, se podría traer a colación los ya aludidos Convenios OIT 151 y 154, así como el Convenio número 135 de 1971, sobre los representantes de los trabajadores, o el número 141 de 1975, sobre las organizaciones de trabajadores rurales.

2.2. El contenido de la libertad sindical: controversias sobre huelga y negociación colectiva

La ausencia de una definición expresa del derecho de libertad sindical en los Convenios OIT 87 y 98 ha sido objeto de debate doctrinal y de conflictos interpretativos. Mientras que parece existir consenso acerca de que la negociación colectiva está incluida en los Convenios referenciados, la situación resulta más controvertida respecto del derecho de huelga. La inclusión de esta última garantía dentro de lo que se entiende por ‘acción sindical’ ha generado, especialmente en los últimos tiempos, discrepancias en el seno de los órganos de control de esta Organización. Controversias que han desencadenado la presentación, por parte del director general de la OIT, de una opinión consultiva ante la Corte Internacional de Justicia (en lo siguiente, CIJ), en concordancia con lo dispuesto en el art. 37.1 de Constitución de la OIT¹⁵. En particular, la cuestión elevada al tribunal quedó formulada en los siguientes términos: ¿está protegido el derecho de huelga de los trabajadores y sus organizaciones sindicales por el Convenio OIT 87?¹⁶

El artículo 3 del Convenio OIT 87 dispone que “las organizaciones de trabajadores y de empleadores tienen el derecho de redactar sus estatutos y reglamentos administrativos, el de elegir libremente sus representantes, el de organizar su administración y sus actividades”, así como el de “formular su programa de acción”. La omisión o imprecisión de este precepto en cuanto a la delimitación de lo que se entiende por ‘libertad sindical’ y ‘acción sindical’ ha obligado al CLS a construir una sólida doctrina a este respecto. En esta línea, desde hace más de medio siglo, dicho Comité ha venido interpretando que, tanto el ejercicio del derecho a la negociación colectiva como el de huelga son medidas o actuaciones que forman parte de ese “programa de acción” en defensa y promoción de los intereses de las personas trabajadoras, al que se refiere el precepto citado¹⁷. En efecto, para este Comité, la negociación colectiva, como instrumento que propicia el acuerdo entre los trabajadores y los empleadores sobre cuestiones relativas a las condiciones de trabajo, es corolario indispensable de la libertad sindical¹⁸. Por consiguiente, se considera que las disposiciones o prácticas nacionales que prohíban a los sindicatos entablar negociaciones, inevitablemente,

¹⁵ Este precepto establece que “todas las cuestiones o dificultades relativas a la interpretación de esta Constitución y de los convenios ulteriormente concluidos por los Miembros en virtud de las disposiciones de esta Constitución serán sometidas a la Corte Internacional de Justicia para su resolución”.

¹⁶ Véase la consulta en: <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/191/191-20231110-req-01-00-en.pdf> (última visita: 14/10/2025).

¹⁷ En los mismos términos se pronuncia la histórica sentencia del Tribunal Constitucional (STC) 39/1986, de 31 de marzo. A este respecto, es doctrina española consolidada la que opina que la libertad sindical se compone de dos tipos de contenido: 1) el esencial; y 2) el adicional. En la primera categoría (como contenido esencial) se integra la negociación colectiva, el derecho de huelga y el planteamiento de conflictos colectivos. Por su parte, las facultades o garantías adicionales, si bien no forman parte de la esencia del derecho fundamental, su violación puede interpretarse como vulneración del art. 28 CE. En el mismo sentido, la STC 130/2021, de 21 de junio. Véase, GARCÍA NINET, J.I., y YANINI BAEZA, J., “Sentido e impacto de los Convenios 87 y 98 de la OIT sobre la realidad sindical española”, *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, núm. 2, 1997, p. 86.

¹⁸ A estos efectos, la OIT viene declarando, de manera reiterada, que “uno de los principales fines de la garantía de la libertad sindical es permitir a los empleadores y asalariados unirse en organizaciones independientes de los poderes públicos, con capacidad para determinar, por medio de convenios colectivos llevados a cabo libremente, los salarios y otras condiciones del empleo”. En OIT: *Informe VII. Libertad sindical y relaciones de trabajo*, 1947. Disponible en: https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/%40dgreports/%40jur/documents/genericdocument/wcms_454656.pdf (última visita: 14/10/2025).

frustran el objetivo y la actividad principal para los que fueron creados, lo que es contrario al mencionado art. 3 del Convenio OIT 87, al igual que al art. 4¹⁹ del Convenio OIT 98²⁰.

Por su parte, el CLS entiende la huelga como “una interrupción temporal del trabajo (o disminución) voluntaria efectuada por uno o más grupos de trabajadores” con el propósito “de obtener reivindicaciones o rechazar exigencias”, así como denunciar o apoyar reclamaciones de otros asalariados²¹. En esos términos, dicha garantía se configura como un elemento esencial del que disponen los trabajadores y sus organizaciones para el ejercicio de su libertad sindical y, en particular, de la acción colectiva orientada a la defensa y promoción de sus intereses económicos y sociales frente al empleador. Desde este enfoque, no hay duda de la relación directa y necesaria entre ambas garantías, entendiendo el CLS desde sus inicios que, pese a no existir una referencia expresa al derecho de huelga en el Convenio OIT 87, la prohibición o limitación de su ejercicio puede constituir una conculcación del derecho de libertad sindical y, en consecuencia, del art. 3 del Convenio referenciado²².

Esta interpretación de los órganos de control de la OIT goza de amparo a escala internacional, especialmente, en el *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas* [art. 8.1.d)] y en normas europeas que contienen referencias expresas a la huelga, integrándola en el contenido de la acción sindical. Respecto de estos últimos instrumentos, cabe mencionar, por ejemplo, la *Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea* (art. 28), la *Carta Social Europea* (revisada) (art. 6), así como la abundante jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Este último, pese a ciertas oscilaciones interpretativas a lo largo del tiempo, ha terminado por considerar la huelga como una manifestación esencial del derecho a la libertad sindical²³.

Sin embargo, esta aparente concordia interpretativa, mantenida durante años, no es real. Desde hace ya un tiempo, el grupo de empleadores de la OIT ha discrepado acerca de la misma, lo que ha dado lugar a una crisis sin precedentes que ha comprometido la autoridad interpretativa de los órganos de control de esta Organización. En detalle, ya en el marco de la 101ª Conferencia Internacional del Trabajo (celebrada en 2012)²⁴, dicho grupo manifestó, abiertamente, su rechazo a considerar el derecho de huelga inserto en el Convenio OIT 87²⁵. Una oposición a la

¹⁹ De acuerdo con este precepto, “deberán adoptarse medidas adecuadas a las condiciones nacionales, cuando ello sea necesario, para estimular y fomentar entre los empleadores y las organizaciones de empleadores, por una parte, y las organizaciones de trabajadores, por otra, el pleno desarrollo y uso de procedimientos de negociación voluntaria, con objeto de reglamentar, por medio de contratos colectivos, las condiciones de empleo”.

²⁰ OIT, Informe 344, marzo 2007. Caso número 2460 (Estados Unidos de América), *op. cit.*, párrafo 991.

²¹ OIT, Informe 358, noviembre 2010. Caso número 2716 (Filipinas), párrafo 862. Disponible en: https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx_es/f?p=1000:50002:0::NO:50002:P50002_COMPLAINT_TEXT_ID:2911984 (última visita: 14/10/2025). A estos efectos, RASO DELGUE, J., considera que, en un futuro, la huelga “se expresará menos en suspensiones concertadas de trabajo” y más “en acciones y denuncias a través de redes sociales, comunicaciones vía aplicaciones como WhatsApp o portales online” con la finalidad de “explicar las razones del conflicto y, al mismo tiempo, dañar la imagen y conducta de la empresa”. En “Actores y escenarios de las relaciones laborales del siglo XXI”, *Revista jurídica del trabajo*, vol. 4, núm. 12, 2024, p. 164.

²² OIT, Informe de la Comisión de expertos en aplicación de convenios y recomendaciones. Informe III (Parte IV), 1959, p. 135, párrafo 68. Disponible en: [https://webapps.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09663/09663\(1959-parte4\).pdf](https://webapps.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09663/09663(1959-parte4).pdf) (última visita 14/10/2025). Véase, también, de esta Organización, *Libertad sindical y negociación colectiva*, 1994, párrafo 142. Disponible en: [https://webapps.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09663/09663\(1994-4B\).pdf](https://webapps.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09663/09663(1994-4B).pdf) (última visita 14/10/2025).

²³ GUAMÁN HERNÁNDEZ, A., “¿Normas internacionales versus normas de la UE? De nuevo a propósito sobre el caso Laval”, *Relaciones laborales: revista crítica de teoría y práctica*, núm. 11, 2014, p. 9.

²⁴ OIT, *Dar un rostro humano a la globalización*, 2012, pp. 49 y ss. Disponible en: https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/%40ed_norm/%40relconf/documents/meetingdocument/wcms_174832.pdf (última visita 14/10/2025).

²⁵ Véase RODRÍGUEZ PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M., “El derecho de huelga y el Convenio 87 OIT sobre libertad sindical”, *Derecho de las relaciones laborales*, núm. 3, 2015, pp. 229-236.

interpretación clásica del CLS y de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEARC) que, aun con diferentes intensidades, se ha mantenido hasta la actualidad. Para el grupo de empleadores, el derecho de huelga no tiene ningún fundamento jurídico en los convenios de libertad sindical. En su opinión, ni los trabajos preparatorios del Convenio OIT 87, ni una interpretación de esta norma basada en la *Convención de Viena* (sobre el Derecho de los tratados) sirven de base para elaborar unas normas exhaustivas sobre las condiciones de ejercicio del derecho de huelga²⁶. Una tesis a la que se opone, por su parte, el grupo de trabajadores, alegando, al igual que el CLS y la CEARC, que, “sin derecho de huelga, la libertad sindical quedaría privada de sustancia”²⁷.

Este clima de disparidad interpretativa ha derivado en la presentación, en 2023, de una opinión consultiva ante el CIJ en los términos expresados al inicio de este apartado. Con ello se pretende solventar este panorama de incertidumbre jurídica sobre las obligaciones derivadas del Convenio OIT 87²⁸. Ciertamente, este órgano judicial tiene un papel importante que desempeñar, en la medida en que de su pronunciamiento va a depender la vigencia, la aplicación y la extensión del referido convenio, así como la legitimidad de los procedimientos y órganos de control de la OIT en relación con el ejercicio del derecho de huelga. A la espera de este pronunciamiento, varios autores se han adelantado, señalando que el fallo del CIJ podría manifestarse en sentidos diferentes: 1) entender que el Convenio OIT 87 solamente contempla el derecho genérico de huelga, sin que puedan deducirse de él regulaciones detalladas, siendo necesario aprobar un protocolo complementario a esta convención con pautas concretas acerca del ejercicio de esta garantía; 2) considerar que el Convenio OIT 87 no solo estable un derecho genérico de huelga, sino que reconoce directrices específicas en cuanto a su ejercicio, rechazando la necesidad de un instrumento normativo complementario; o 3) fallar que dicho convenio no contiene ninguna referencia al derecho de huelga, de manera que la OIT no podrá ejercer controles sobre los países en relación con esta garantía, requiriendo de la aprobación de un convenio específico que contemplara y regulara este derecho²⁹.

3. Cuestiones procesales: breves consideraciones sobre el proceso de queja

La existencia de discrepancias en torno al contenido del Convenio OIT 87, en relación con el derecho de huelga, no ha impedido al CLS continuar ejerciendo sus funciones con normalidad, examinando, en el marco del procedimiento especial de queja, las denuncias presentadas por organizaciones de trabajadores relativas a presuntas vulneraciones de esta garantía. Así ha ocurrido en el caso que constituye el objeto del presente estudio (núm. 3447), en el que el CLS ha admitido a trámite la queja presentada y ha procedido a su análisis sustantivo, sin cuestionar su competencia para pronunciarse sobre esta dimensión del Derecho sindical.

El CLS fue creado en 1951 por decisión del Consejo de Administración de la OIT, con el objetivo fundamental de “contribuir a la aplicación efectiva de los principios generales de la libertad sindical, que es una de las garantías primordiales para la paz y la justicia social”³⁰. Una de las características

²⁶ ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DE EMPLEADORES, *Los Convenios 87 y 98 de la OIT ¿reconocen en el derecho de huelga?*, 2013. Disponible en: https://www.ioe-emp.org/fileadmin/ioe_documents/publications/Policy%20Areas/international_labour_standards/ES/_2014-10-08_IOE_Nota_de_la_OIE_sobre_el_derecho_de_huelga_en_los_Convenios_87_y_98_con_glosario.pdf (última visita: 14/10/2025). Igualmente, véase, OIT, *Dar un rostro humano a la globalización*, *op. cit.*, p. 49.

²⁷ OIT, *op. ult. cit.*, p. 50.

²⁸ Véase, OIT, *Actas de la 349ª bis reunión (extraordinaria) del Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo*, 2023. Disponible en: https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/%40ed_norm/%40relconf/documents/meetingdocument/wcms_906593.pdf (última visita 14/10/2025).

²⁹ MOLINA, C.E., “¿Establece el Convenio 87 de la OIT el derecho de huelga?”, *Revista jurídica del trabajo*, vol. 4, núm.12, 2023, p. 12.

³⁰ GERNIGON, B., “El Comité de Libertad Sindical de la OIT: características principales e influencia en España”, *Relaciones laborales: revista crítica de teoría y práctica*, núm. 1, 1999, p. 143.

singulares de este órgano reside en su composición reducida³¹ y tripartita, en la que se asegura una representación equilibrada de los tres grupos que integran la OIT: los gobiernos, los empleadores y los trabajadores³². Esta estructura permite preservar el carácter imparcial del Comité, garantizando al mismo tiempo el respeto del principio del tripartidismo que rige el funcionamiento de esta Organización. Así configurado, el CLS representa el órgano rector del procedimiento especial de queja, creando, durante más de su medio siglo de vida, “un cuerpo de principios que orientan no solo la resolución de problemas concretos, sino que sirven de directrices para las legislaciones y jurisprudencias nacionales”³³.

Ciertamente, si en sus orígenes este órgano estaba destinado a realizar un mero examen preliminar de las quejas recibidas y elaborar unas recomendaciones, en la actualidad, su papel se ha consolidado y ampliado de manera significativa, realizando exámenes de fondo y elaborando informes detallados que el Consejo de Administración suele aprobar sin discusión³⁴. De acuerdo con el párrafo 14 de *Procedimientos especiales para el examen de quejas por violaciones al ejercicio de la libertad sindical*³⁵, el mandato del CLS consiste “en determinar si una situación concreta desde el punto de vista legislativo o de la práctica se ajusta a los principios de libertad sindical y de negociación colectiva”. En este sentido, el cometido de este órgano y, a su vez, del propio procedimiento de queja, es valorar si la situación expuesta por la asociación denunciante (en este caso, RECLAMALAJ) es contraria a los Convenio OIT 87 y 98, estableciendo a estos efectos, un diálogo tripartito entre denunciante-denunciado y el órgano de control. En verdad, el CLS no tiene capacidad para juzgar, sancionar o condenar jurídicamente a un Estado. Este órgano carece de legitimación para imponer medidas coercitivas a los países. Su función esencial es de carácter persuasivo, ejercida mediante la formulación de recomendaciones basadas en consideraciones jurídicas, políticas y éticas³⁶, a los efectos de inducir al Estado denunciado a modificar o corregir situaciones contrarias a los principios de libertad sindical. Así las cosas, se podría considerar que los informes del CLS son meras interpretaciones doctrinales o autorizadas (no auténticas), carentes de vinculación jurídica, pero que las legislaciones nacionales suelen aceptar y respetar³⁷.

En todo caso, la tramitación del proceso de queja ante el CLS exige el cumplimiento de una serie de normas procesales mínimas, cuya observancia parece haberse acatado en el supuesto enjuiciado, pues nada se alega al respecto. La primera de ellas es aquella relativa a la legitimación activa. A estos efectos, se recuerda que las reclamaciones que inician este proceso “solo serán admisibles si son presentadas por una organización nacional directamente interesada en la cuestión”³⁸, con independencia de que esta posea -o no- un reconocimiento formal y oficial por parte de las

³¹ *Ibídem*.

³² OIT, Composición de comités y otros órganos para 2021-2024. Disponible en: https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/%40ed_norm/%40relconf/documents/meetingdocument/wcms_566456.pdf (última visita: 14/10/2025).

³³ GIL Y GIL, J.L., “Procedimiento por violación de la libertad sindical”, *op. cit.*, p. 169. Respecto de las influencias del cuerpo normativo y restantes disposiciones y pronunciamientos de la OIT en la legislación nacional española, véase, entre otros, OJEDA AVILÉS, A., y GUTIÉRREZ PÉREZ, M., “Análisis de la libertad sindical en España bajo el prisma de la OIT”, *Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social*, núm. 117, 2015, pp.17-38.

³⁴ GIL Y GIL, J.L., “Procedimiento por violación de la libertad sindical”, *op. cit.*, p. 168.

³⁵ Disponible en: https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx_es/f?p=1000:62:0::NO:62:P62_LIST_ENTRIE_ID:4046805:NO#E4 (última visita: 14/10/2025).

³⁶ OIT, *La libertad sindical. Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical*, 2018. Disponible en: https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/%40ed_norm/%40normes/documents/publication/wcms_635185.pdf (última visita 22/07/2025).

³⁷ OIT, *Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones. Aplicación de las normas internacionales de trabajo*, 2015, párrafo 29. Disponible en: [https://webapps.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09663/09663\(2015-104-1A\).pdf](https://webapps.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09663/09663(2015-104-1A).pdf) (última visita: 14/10/2025).

³⁸ OIT, *Compendio normativo aplicable al Consejo de Administración de la OIT*, 2021, p. 71, párrafo 31. Disponible en: https://www.ilo.org/sites/default/files/2024-10/GB-Compendium-2024-%5BJUR-240315-001%5D-Web-SP_0.pdf (última visita: 14/10/2025).

autoridades del Estado en cuestión. En efecto, la ausencia de personalidad jurídica o de inscripción oficial de la asociación querellante no constituye motivo suficiente para rechazar la queja, siempre que pueda acreditarse su existencia efectiva y una conexión relevante con los trabajadores implicados³⁹. Tal y como reconoce la doctrina, “un procedimiento que solo estuviera a disposición de sindicatos oficialmente reconocidos tendría muy poco significado en determinados contextos” y, particularmente, “en los países en los que existe un sindicalismo único ligado al poder”⁴⁰.

Más allá de las cuestiones procesales relativas a la competencia y legitimación, hay que precisar que el proceso de queja por violación de la libertad sindical se rige por los principios de escritura y de contradicción. En este sentido, la admisibilidad de la reclamación depende de que esta se formule por escrito, debidamente firmada por el representante de la organización querellante y acompañada, en la medida de lo posible, de las pruebas que fundamentan las alegaciones relativas a la vulneración del derecho de huelga y de negociación colectiva⁴¹. Además, alegatos que constituyen el cuerpo de la reclamación no han de presentar un carácter meramente político, sino que, como ocurre en el presente caso, han de apoyarse en una base fáctica sólida y concluyente⁴².

Una vez presentada la queja formal, el CLS da audiencia al gobierno interesado, quien ha de manifestar por escrito su postura a los efectos de esclarecer los hechos controvertidos. Oídas las partes y estudiado el asunto planteado⁴³, el órgano instructor de control emite un informe que remite al Consejo de Administración. En esta línea, el supuesto objeto de análisis (núm. 3447) se cierra mediante Informe definitivo, en el que el CLS considera que no se requiere de un examen más detenido, entendiéndose, que no existe la vulneración planteada por RECLAMALAJ. Sin embargo y, como se verá en el próximo apartado, en el ordenamiento jurídico interno no existe una posición jurisprudencial ni tan clara ni tan firme como la sostenida por el CLS, lo que pone de manifiesto las posibles tensiones interpretativas entre el plano internacional y el marco normativo y jurisprudencial nacional en materia de derechos colectivos.

4. Cuestiones de fondo: estudio jurídico-crítico de las pretensiones planteadas

Tal y como se ha mencionado al inicio de este trabajo, las pretensiones que constituyen la base del *Caso núm. 3447* presentado y tramitado ante el CLS son dos: 1) la presunta violación del derecho de negociación colectiva; y 2) la vulneración del derecho de huelga. Precisamente, sobre ambos alegatos versará el presente apartado, cuyo objetivo es realizar un breve análisis jurídico-crítico de las posiciones mantenidas por cada una de las partes a propósito de los mismos (asociación reclamante, reclamada y órgano de control). Un estudio que, necesariamente, obliga a esta autora a remitirse a la legislación y jurisprudencia nacional, pues, en el orden interno, no existe una posición consolidada y pacífica en torno a las cuestiones planteadas.

³⁹ *Ibidem*, p. 72, párrafo 35.

⁴⁰ GERNIGON, B., “El Comité de Libertad Sindical de la OIT: características principales e influencia en España”, *op. cit.*, p. 145.

⁴¹ OIT, Procedimientos especiales para el examen de quejas por violaciones al ejercicio de la libertad sindical, *op. cit.*, párrafo 40.

⁴² KOROMA, A.G. y HEIJDEN, P.F., Iniciativa relativa a las normas. Informe conjunto de los presidentes de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones y del Comité de Libertad Sindical, p. 11, párrafo 31. Disponible en: https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@relconf/documents/meetingdocument/wcms_456466.pdf (última visita 14/10/2025).

⁴³ Durante la tramitación de este procedimiento, el CLS puede llamar o comunicarse, cuando sea necesario y de manera urgente, con el Gobierno en cuestión. En suma, este órgano de control podrá enviar un representante al país de que se trate (en la fórmula conocida como ‘misión’) con el propósito de dilucidar los hechos. Véase, KOROMA, A.G. y HEIJDEN, P.F.: *op. ult. cit.*

4.1. El derecho de negociación colectiva: a vueltas con el criterio de la representatividad

En el orden interno, el art. 440 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del poder judicial (en lo siguiente LOPJ) define a los Letrados y Letradas de la Administración de Justicia (LAJ) como un cuerpo funcional superior jurídico, único, de carácter nacional, dependiente del Ministerio de Justicia, que ejerce funciones con el carácter de autoridad y que ostenta la dirección de la Oficina Judicial. A los efectos que interesan, tanto el art. 444⁴⁴ como el art. 496⁴⁵ de esta misma Ley reconocen a estos funcionarios el derecho de: 1) libre sindicación; 2) negociación colectiva y; 3) huelga, en concordancia con lo establecido en los arts. 23 y 28 CE. Este reconocimiento legal se ve reforzado con lo dispuesto en el art. 82 del Reglamento Orgánico del Cuerpo de Secretarios Judiciales (ROCSJ)⁴⁶ y en el art. 31 del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP)⁴⁷. A su vez, esta última norma, en su art.39, regula los órganos de representación (delegados y juntas de personal), a través de los cuales se instrumentan, entre otros, los derechos de participación y negociación colectiva en el seno de las Administraciones Públicas.

En este panorama normativo, la discusión planteada en el *Caso núm. 3447* tramitado ante el CLS se centra en la aplicación restrictiva del criterio de representatividad exigido para acceder a los procesos de negociación colectiva, establecido en el art. 33 EBEP. De acuerdo con este precepto, las mesas de negociación de las condiciones de trabajo están constituidas, por una parte, por los representantes de la Administración Pública y, por otra, por “las organizaciones sindicales más representativas a nivel estatal, las organizaciones más representativas de Comunidad Autónoma (CCAA), así como los sindicatos que hayan obtenido el 10 por 100 o más de los representantes en las elecciones para delegados y juntas de personal”. Para la organización querellante, RECLAMALAJ, dicha exigencia (basada en la obtención de un determinado nivel de implantación en los órganos de representación del personal) se traduce, en la práctica, en la imposibilidad de que el cuerpo funcional de los LAJ participe en una interlocución efectiva con la Administración⁴⁸.

Según denuncia RECLAMALAJ, el obstáculo radica en que la unidad electoral en la que se inscriben los LAJ agrupa, también, al conjunto del personal de la oficina judicial, esto es, funcionarios con menor rango, pero en número considerablemente superior (gestores, tramitadores o, en fin, auxilio judicial). Esta desproporción numérica provoca que los representantes electos rara vez respondan a los intereses de los LAJ, ya que su elección viene determinada por la mayoría, cuyos intereses profesionales son diversos e, incluso, contradictorios. A partir de esta premisa, la organización querellante sostiene que, al condicionarse la participación en la negociación colectiva a una representatividad derivada de un sistema electoral poco ajustado a las particularidades de este colectivo, se produce una vulneración sustantiva del Convenio OIT 98. En su opinión, el modelo español incurre en una interpretación restrictiva del principio de representatividad, vaciando de contenido real el derecho a negociar unas condiciones de trabajo para determinados

⁴⁴ Este precepto establece que “los funcionarios del Cuerpo de Letrados de la Administración de Justicia tendrán iguales derechos individuales, colectivos y deberes, que los establecidos en el Libro VI de esta Ley, rigiendo con carácter supletorio lo dispuesto en el Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP) y el resto de la normativa estatal sobre función pública”.

⁴⁵ Esta disposición, ubicada en el Libro VI de la LOPJ (bajo el título de “Los Cuerpos de funcionarios al servicio de la Administración de Justicia y de otro personal”), establece que “los funcionarios tienen los siguientes derechos colectivos, en los términos establecidos por la Constitución y las leyes: a) a la libre asociación profesional; b) a la libre sindicación; c) a la actividad sindical; d) a la huelga, en los términos contenidos en la legislación general del Estado; e) a la negociación colectiva y a la participación en la determinación de las condiciones de trabajo, para lo cual se establecerán los marcos adecuados que permitan una mayor y más intensa participación de los representantes de los funcionarios al servicio de la Administración de Justicia, a través de grupos de trabajo, mesas o cualquier otro foro de diálogo y negociación; y f) a la reunión”.

⁴⁶ Real Decreto 1608/2005, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico del Cuerpo de Secretarios Judiciales, ahora denominados Letrados y Letradas de la Administración de Justicia (LAJ).

⁴⁷ Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público.

⁴⁸ OIT, Informe definitivo. Informe 405, marzo 2024. Caso número 3447 (España), *op. cit.*, párrafo 334.

grupos profesionales que, como los LAJ, carecen de cauces efectivos para obtener una representación adecuada. El resultado es un reconocimiento legal meramente formal del derecho a la negociación colectiva, carente de eficacia práctica, lo que, desde el enfoque de RECLAMALAJ, constituye una forma de discriminación institucionalizada, contraria a los estándares internacionales en materia de libertad sindical y diálogo social.

Además, en apoyo de esta argumentación, la organización querellante añade dos alegatos complementarios. El primero de ellos es aquel relativo al ‘conflicto de intereses’⁴⁹, en la medida en que los representantes elegidos en los términos del art. 39 EBEP y que van a formar parte de las mesas de negociación, normalmente, son funcionarios que son jerárquicamente inferiores a los LAJ. De este modo, para RECLAMALAJ, esta situación genera un desajuste en la lógica de la negociación, ya que quienes no comparten ni la misma responsabilidad funcional ni el mismo nivel jerárquico están tomando decisiones que impactan en las condiciones de trabajo de una categoría profesional con funciones y competencias muy diferentes. Desde esta perspectiva, se pone en duda la legitimidad y la idoneidad de este esquema representativo, planteando la necesidad de revisar el modelo actual a fin de garantizar que los intereses específicos de los LAJ estén adecuadamente defendidos por personas que comprendan de forma directa sus funciones y condiciones laborales.

En segundo lugar, se aduce una cierta incongruencia en cuanto a la otra parte negociadora. A propósito de esta cuestión, se explica que mientras que los LAJ dependen objetiva y funcionalmente de la Administración del Estado (Ministerio de Justicia), es posible que el resto de los funcionarios de la oficina judicial dependan de una Administración Autónoma⁵⁰. Esta dualidad genera distorsiones, pues obliga a este cuerpo a negociar con administraciones de las que no depende orgánicamente, lo que refuerza la desconexión entre sus intereses y la estructura institucional de la negociación colectiva⁵¹. En apoyo de este último argumento, la organización querellante menciona la existencia de diversas resoluciones judiciales que respaldan esta interpretación. En esta línea, y pese a que no son identificadas por RECLAMALAJ, se podrían citar, por ejemplo, las sentencias de los Juzgados de lo Social de Oviedo de 18 de mayo de 2015⁵² o del Tribunal Superior de Justicia (en lo siguiente STS) de Madrid (Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 14 de marzo de 2024⁵³. En estas resoluciones se declara que, siendo consciente el juzgador de que los LAJ dependen del Ministerio de Justicia, resulta cuando menos sorprendente la incorporación de este cuerpo en el censo electoral referente a la totalidad de la oficina judicial, pues en ningún caso aquellos podrían negociar sus condiciones laborales, al depender de una Administración distinta a la autonómica por prescripción expresa del art. 444 LOPJ.

Con todo, a pesar de la fuerza de tales argumentos, tanto el Gobierno español (de manera lógica) como el CLS los rechazaron. El órgano de control de la OIT salva la institución de la representatividad del art. 33 EBEP, pese al riesgo que puede suponer respaldarla⁵⁴. De manera

⁴⁹ *Ibíd.*, párrafo 336.

⁵⁰ *Ibíd.*, párrafo 338.

⁵¹ A este respecto conviene recordar que el art. 149 CE establece que el Estado tiene competencia exclusiva sobre la “Administración de Justicia”. Ahora bien, el art. 150.2 CE precisa que el “Estado podrá transferir o delegar en las Comunidades Autónomas (CCAA), mediante ley orgánica, facultades correspondientes a materia de titularidad estatal que por su propia naturaleza sean susceptibles de transferencia o delegación”. La aplicación de esta regla de delegación a la cuestión aquí tratada supone que la mayor parte de las CCAA han asumido competencias en materia de personal al servicio de la Administración de Justicia, a excepción de los LAJ, que siguen dependiendo exclusivamente del Estado.

⁵² Sentencia núm. 271/2015.

⁵³ Sentencia núm. 305/2024. Esta resolución termina fallando que: “las CCAA con competencias transferidas, no podrán ejercer respecto de los Letrados de la Administración de Justicia las funciones que corresponden en todo caso al Ministerio de Justicia, por lo que la inclusión de éstos en el mismo censo electoral que el resto de funcionarios de la Administración de Justicia, vacía de contenido sus derechos laborales y sindicales”.

⁵⁴ FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ, J.J., MARTÍNEZ BARROSO, M.^a R., y RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S., *El derecho del trabajo tras las últimas reformas flexibilizadoras de la relación laboral*, Consejo General del Poder Judicial, España, 1998, p. 162.

reiterada en muchos de sus informes, el CLS considera que no es, “en sí, criticable el simple hecho de que la legislación de un país reconozca a unos sindicatos como más representativos ni como tales los privilegie, siempre y cuando introduzca límites a esos privilegios”⁵⁵. Así, en el presente caso, “el Comité recuerda que son compatibles con el Convenio núm. 98 tanto los sistemas de agente negociador único (el más representativo) como los que integran a todas las organizaciones o a las más representativas de acuerdo con criterios claros preestablecidos para determinar las organizaciones habilitadas para negociar”⁵⁶. Entendimiento que le lleva a concluir que: “un porcentaje requerido de representación del 10 por ciento de los trabajadores para poder participar en la comisión negociadora no viola los principios de la libertad sindical y la negociación colectiva”⁵⁷.

Ahora bien, el CLS no se introduce en el foco del conflicto, omitiendo una valoración sustantiva sobre un aspecto clave del *Caso núm. 3447*: la posibilidad de establecer una unidad electoral específica para el cuerpo de los LAJ, mediante la cual se garantizaría una representatividad real y efectiva de este colectivo en las mesas de negociación, asegurando que sus intereses profesionales sean defendidos de manera directa y autónoma ante la Administración empleadora. Pese a la relevancia de este punto el Comité se limita a realizar una recomendación genérica, señalado que se “alienta al Gobierno a que mantenga un diálogo activo con todas las partes interesadas para asegurar que, tanto por medio de sus asociaciones como por medio de organizaciones sindicales de ámbito más general, los letrados y las letradas de la Administración de Justicia, dispongan de una posibilidad efectiva de expresar su voz y defender sus intereses en las instancias que les conciernen”⁵⁸. Sin embargo, esta precisa cuestión es la más conflictiva a nivel interno, dando lugar a jurisprudencia discrepante.

Por una parte, la ya mencionada STSJ de Madrid de 14 de marzo de 2024, suscribiendo la posición del cuerpo de LAJ, entiende que al incluirse a estos “en el mismo censo electoral que el resto de los funcionarios de la Administración de Justicia (...) se anulan completamente sus derechos a la negociación colectiva y a la libertad y representación sindical”. Esta sentencia apuesta por la creación de una unidad electoral exclusiva y excluyente para este cuerpo a partir de la cual sus intereses estarían representados. En resumen, el fundamento principal de tal posicionamiento radica en el art. 39.4 EBEP⁵⁹, que faculta a las Administraciones Públicas para establecer unidades electorales singulares en razón del número y de las *peculiaridades* de los diferentes colectivos. En base a tal disposición, el Tribunal considera que este cuerpo, que ejerce sus funciones con el carácter de autoridad (art. 440 LOPJ), presenta esas características únicas y particulares que permitirían la creación de esa unidad electoral específica y cuales son: 1) su dependencia jerárquica, en relación con su posición funcional jerárquicamente superior al resto de cuerpos que integran la oficina judicial y, a su vez, el censo electoral; y 2) su dependencia orgánica, en la medida que es el único cuerpo de dicha oficina cuya gestión no se halla transferida a las CCAA.

En sentido contrario, la STSJ de Castilla-La Mancha (Sala de lo Social) de 9 de febrero de 2022⁶⁰ rechaza la pretensión de la organización demandante. Este tribunal respalda la ley⁶¹ y la práctica de integrar en un mismo censo electoral a los LAJ y al resto de categorías que componen la oficina

⁵⁵ ÁLVAREZ CUESTA, H., “Libertad sindical”, *op. cit.*, p. 578.

⁵⁶ OIT, Informe definitivo. Informe 405, marzo 2024. Caso número 3447 (España), *op. cit.*, párrafo 361.

⁵⁷ *Ibidem*. Igual argumentación se utilizó en, OIT, Informe definitivo. Informe 356, de marzo 2010. Caso núm. 2691 (Argentina), párrafo 258. Disponible en: https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx_es/f?p=1000:50002:0::NO:50002:P50002_COMPLAINT_TEXT_ID:2911786 (última visita 14/10/2025).

⁵⁸ OIT, Informe definitivo. Informe 405, marzo 2024. Caso número 3447 (España), *op. cit.*, párrafo 362.

⁵⁹ En el mismo sentido, el art. 7.5 de la Ley 9/1987, de 12 de junio, de órganos de representación, determinación de las condiciones de trabajo y participación del personal al servicio de las Administraciones Públicas.

⁶⁰ Sentencia núm. 251/2022.

⁶¹ El art. 12 del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, establece que en la Administración de Justicia se elegirá una junta de personal por cada provincia.

judicial, basándose en el simple hecho de que todos estos colectivos poseen la condición de funcionarios. En detalle, la sentencia, aunque reconoce que los LAJ presentan características particulares, considera que tales particularidades no trascienden en el tratamiento del derecho fundamental de la libertad sindical, sino que se sitúan en el ámbito de la legalidad ordinaria. De este modo, se concluye que no hay razones para que deba existir una diferente configuración de las actuales unidades electorales.

Así las cosas, y pese a que el CLS ha emitido un *Informe definitivo* sobre la queja presentada, la respuesta ofrecida no es suficiente para solucionar este conflicto, que sigue abierto en el ámbito nacional. Ciertamente, existen dudas razonables acerca de la eficacia real que puede desplegar el pronunciamiento de este órgano de control, habida cuenta de que: 1) carece de naturaleza vinculante y sancionadora; y 2) omite pronunciarse sobre el núcleo del litigio, posiblemente, por tratarse de aspectos dentro del margen de apreciación del Derecho interno. En definitiva, el CLS, pese a su reconocida autoridad técnica, no cierra el debate planteado en torno al derecho a la negociación colectiva de los LAJ, sino que, en verdad, se limita a reiterar los principios generales y la doctrina tradicional, sin descender a la especificidad del conflicto. En este panorama, a nivel interno, habrá que esperar a un futuro pronunciamiento del Tribunal Supremo para la unificación de criterios, solucionando, de una vez por todas, este pleito.

4.2. El derecho de huelga: valoración crítica-jurídica de la Instrucción 1/2023

El segundo de los argumentos en los que se basa la queja presentada ante el CLS se basa en la presunta vulneración del derecho de huelga. La organización querellante denuncia que dicha violación tuvo lugar mediante la emisión, por parte del secretario general de la Administración de Justicia, de la ya mencionada *Instrucción 1/2023*, la cual fue aprobada -a juicio de quien denuncia- como represalia al ejercicio del derecho de la huelga de los LAJ⁶². Mediante esta instrucción la Administración reprimía a este colectivo del ejercicio de derechos relativos al goce de vacaciones y permisos durante el período de huelga. En detalle, se condicionaba el disfrute de ambos derechos a: 1) la inexistencia de señalamientos en las fechas solicitadas, lo que impedía disponer de períodos continuados de descanso; y 2) la cobertura de las ausencias mediante otros compañeros no huelguistas, exigencia que contraviene el principio de libre adhesión individual al ejercicio del derecho de huelga una vez convocada de forma legal. Desde esta perspectiva, esta 'orden' se percibe como una estrategia administrativa orientada a desincentivar la participación en la huelga y a vaciar de contenido su eficacia real.

Ciertamente, este alegato parece mucho más sencillo de sostener y explicar que el anterior. Aun así, el CLS lo rechaza, avalando la posición del Gobierno de España. La base de dicha desestimación es la firma, entre el comité de huelga y la Administración del Estado, del *Acuerdo de 28 de marzo de 2023*⁶³. Este Acuerdo no solo recoge compromisos económicos y organizativos, sino que, también, implicaba el abandono de la huelga y, en consecuencia, de la vigencia de la citada Instrucción. El CLS interpreta que la firma de este 'convenio' opera como una suerte de superación del conflicto, desactivando los efectos de la Instrucción cuestionada. Desde esta óptica, al haberse alcanzado una solución negociada entre las partes, ya no existe una situación de vulneración en el momento en que el órgano internacional emite su pronunciamiento.

⁶² OIT, Informe definitivo. Informe 405, marzo 2024. Caso número 3447 (España), *op. cit.*, párrafo 342.

⁶³ Disponible en: <https://stajcentral.wordpress.com/wp-content/uploads/2023/03/acuerdo-entre-admon-del-estado-y-comite-de-huelga-de-los-lajc2b4s.pdf> (última visita 14/10/2025). Este acuerdo fue incorporado al ordenamiento jurídico interno a través del Real Decreto 774/2023, de 3 de octubre, por el que se modifican el Real Decreto 1130/2003, de 5 de septiembre, por el que se regula el régimen retributivo del Cuerpo de Secretarios Judiciales, y el Real Decreto 2033/2009, de 30 de diciembre, por el que se determinan los puestos tipo adscritos al Cuerpo de Secretarios Judiciales a efectos del complemento general de puesto, la asignación inicial del complemento específico y las retribuciones por sustituciones que impliquen el desempeño conjunto de otra función (en lo siguiente RD 774/2023).

Ahora bien, la posición y argumentación del CLS parece ser merecedora de ciertas críticas. En primer lugar, porque el hecho de que las partes firmaran un acuerdo para poner fin a la huelga no implica necesariamente ni que todas las medidas adoptadas durante el conflicto pierdan su relevancia jurídica ni, mucho menos, que sean automáticamente legítimas. En segundo lugar, el CLS no entra a valorar ni el contenido mismo de la Instrucción, ni si existió (o no) esa presunta vulneración del derecho de huelga en el momento de su emisión. La omisión de este análisis sustantivo deja entrever una cierta limitación en el alcance práctico del Informe definitivo emitido por este órgano de control. En conclusión, aunque no cabe cuestionar el valor general de los pronunciamientos del CLS, lo cierto es que la respuesta dada en el *Caso núm. 3447* carece de relevancia jurídica, al centrarse en elementos formales sin abordar de fondo la conducta denunciada.

Más allá del valor a nivel internacional que pudiera presentar el *Acuerdo de 28 de marzo de 2023* por el que se desconvocó la huelga, lo cierto es que, a nivel nacional, la legalidad y legitimidad del mismo estuvieron cuestionadas. En efecto, la licitud de dicho Acuerdo, así como la del mencionado RD 774/2023 que lo convalida, permaneció en entredicho hasta que el Tribunal Supremo, mediante sentencia de 26 de febrero de 2025⁶⁴, se pronunció de forma definitiva sobre su validez y eficacia. En particular, la controversia giraba en torno a la legitimación de una de las partes firmantes del acuerdo: el comité de huelga. En este sentido, se aducía que dicha parte no estaba constituida por las organizaciones sindicales con representación en las mesas de negociación colectiva, de manera que el pacto por ella suscrito carecía de validez legal. Sin embargo, el Alto Tribunal desestimó dicha objeción, afirmando que en el ámbito de las relaciones laborales en el sector público no solo resultan válidos los mecanismos formales de negociación colectiva regulados en el artículo 39 del EBEP y demás disposiciones concordantes, sino también aquellos pactos surgidos en el contexto específico de un conflicto colectivo, como es el caso de los acuerdos de fin de huelga⁶⁵. En consecuencia, el Tribunal reconoció la legitimidad del comité de huelga para alcanzar un entendimiento con la Administración, dotando así de plena validez jurídica al acuerdo suscrito y a las medidas normativas que de él derivan.

5. A modo de conclusión

El análisis del Caso núm. 3447 tramitado ante el CLS contra el Gobierno de España ha abierto el debate doctrinal sobre asuntos clásicos de Derecho sindical, que parecían estar superados. En este sentido, cuestiones tales como la delimitación de la huelga o los requisitos de acceso a la negociación colectiva resurgen con fuerza, evidenciando quiebras en el sistema jurídico tanto nacional como internacional. Prueba de ello es la solicitud de una opinión consultiva ante la CIJ para esclarecer si el derecho de huelga está amparado (o no) por el Convenio OIT 187. Ciertamente este Tribunal tiene ante sí un asunto de verdadero interés e importancia, del que va a depender no solo la interpretación, la vigencia y la extensión del Convenio mencionado, sino, también, la autoridad y reputación de los órganos de control de la OIT.

Más allá del valor simbólico que pudiera presentar el Caso núm. 3447, desde un punto de vista analítico, el *Informe definitivo* emitido por CLS genera un cierto desasosiego. No se duda de la relevante función orientadora e interpretativa que desempeña este órgano de control, si bien en este caso parece mantenerse en un plano totalmente neutro, evitando pronunciarse sobre elementos sustanciales de la queja presentada. Así, por un lado, no aborda el núcleo del alegato relativo a la exclusión de los LAJ del derecho efectivo a la negociación colectiva, derivada del actual diseño de representatividad sindical en el sector público. Por otro, omite valorar si la *Instrucción 1/2023*, en el momento de su adopción, supuso una conculcación del derecho de huelga. Esta ausencia de

⁶⁴ Sentencia núm. 200/2025.

⁶⁵ VIVERO SERRANO, J.B., "Acuerdo de fin de huelga de letrados de la administración de justicia y negociación colectiva en la función pública: El RD 774/2023", *Trabajo y Derecho: nueva revista de actualidad y relaciones laborales*, núm. 125, 2025.

análisis de fondo reduce el alcance práctico del informe y pone en cuestión su utilidad para resolver conflictos de esta naturaleza.

Frente a este rol limitado del CLS, destaca el papel desempeñado por la jurisdicción española, que se ha pronunciado sobre ambos extremos, aunque sin una jurisprudencia todavía consolidada. En este panorama de incertidumbre interpretativa, se refuerza la necesidad de un pronunciamiento unificador del Tribunal Supremo y, quizás, de una reforma legislativa que afronte, de forma decidida, las tensiones estructurales que afectan al régimen jurídico de los derechos colectivos en el seno de la Administración de Justicia.

Bibliografía

- ÁLVAREZ CUESTA, H., "Libertad sindical", en GARCÍA MURCIA J. (Dir.), *La influencia de los convenios y recomendaciones de la OIT en la legislación social española*, Agencia Estatal. Boletín Oficial del Estado Madrid, 2024.
- BAYLOS GRAU, A., "Las normas internacionales del trabajo: la importancia de la dimensión colectiva y el alcance universal de los derechos laborales", *Cuadernos de información sindical*, núm. 57, 2019.
- FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ, J.J, MARTÍNEZ BARROSO, M.^a R., y RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S., *El derecho del trabajo tras las últimas reformas flexibilizadoras de la relación laboral*, Consejo General del Poder Judicial, España, 1998.
- GERNIGON, B., "El Comité de Libertad Sindical de la OIT: características principales e influencia en España", *Relaciones laborales: revista crítica de teoría y práctica*, núm. 1, 1999.
- GIL Y GIL, J.L., "Procedimiento por violación de la libertad sindical", en USHAKOVA, T. (Dir.), *Procedimientos especiales de la OIT: reflexiones y propuestas en el contexto del centenario*, Cinca, Madrid, 2020.
- GIL Y GIL, J.L., "La declaración del centenario de la OIT para el futuro del trabajo", *Revista general de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, núm. 57, 2020.
- GUAMÁN HERNÁNDEZ, A., "¿Normas internacionales versus normar de la UE? De nuevo a propósito sobre del caso Laval", *Relaciones laborales: revista crítica de teoría y práctica*, núm. 11, 2014.
- KOROMA, A.G. y HEIJDEN, P.F., *Iniciativa relativa a las normas. Informe conjunto de los presidentes de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones y del Comité de Libertad Sindical*. Disponible en: https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@relconf/documents/meetingdocument/wcms_456466.pdf (última visita 14/10/2025).
- MOLINA, C.E., "¿Establece el Convenio 87 de la OIT el derecho de huelga?", *Revista jurídica del trabajo*, vol. 4, núm.12, 2023.
- OIT, *Informe VII. Libertad sindical y relaciones de trabajo*, 1947. Disponible en: https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/%40dgreports/%40jur/documents/genericdocument/wcms_454656.pdf (última visita: 14/10/2025).
- OIT, *Informe de la Comisión de expertos en aplicación de convenios y recomendaciones. Informe III (Parte IV)*, 1959. Disponible en: [https://webapps.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09663/09663\(1959-parte4\).pdf](https://webapps.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09663/09663(1959-parte4).pdf) (última visita 14/10/2025).
- OIT, *Libertad sindical y negociación colectiva*, 1994. Disponible en: [https://webapps.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09663/09663\(1994-4B\).pdf](https://webapps.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09663/09663(1994-4B).pdf) (última visita 14/10/2025).

- OIT, Informe 344, marzo 2007. Caso número 2460 (Estados Unidos de América). Disponible en: https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx_es/f?p=1000:50002:0::NO:50002:P50002_COMPLAINT_TEXT_ID:2909835 (última visita: 14/10/2025).
- OIT, Informe 358, noviembre 2010. Caso número 2716 (Filipinas). Disponible en: https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx_es/f?p=1000:50002:0::NO:50002:P50002_COMPLAINT_TEXT_ID:2911984 (última visita: 14/10/2025).
- OIT, Informe definitivo. Informe 356, de marzo 2010. Caso núm. 2691 (*Argentina*). Disponible en: https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx_es/f?p=1000:50002:0::NO:50002:P50002_COMPLAINT_TEXT_ID:2911786 (última visita 14/10/2025).
- OIT, Dar un rostro humano a la globalización, 2012. Disponible en: https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/%40ed_norm/%40relconf/documents/meetingdocument/wcms_174832.pdf (última visita 14/10/2025).
- OIT, Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones. Aplicación de las normas internacionales de trabajo, 2015. Disponible en: [https://webapps.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09663/09663\(2015-104-1A\).pdf](https://webapps.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09663/09663(2015-104-1A).pdf) (última visita: 14/10/2025).
- OIT, La libertad sindical. Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical, 2018. Disponible en: https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/%40ed_norm/%40normes/documents/publication/wcms_635185.pdf (última visita 14/10/2025).
- OIT, Compendio normativo aplicable al Consejo de Administración de la OIT, 2021. Disponible en: https://www.ilo.org/sites/default/files/2024-10/GB-Compendium-2024-%5B JUR-240315-001%5D-Web-SP_0.pdf (última visita: 14/10/2025).
- OIT, Actas de la 349ª bis reunión (extraordinaria) del Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo, 2023. Disponible en: https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/%40ed_norm/%40relconf/documents/meetingdocument/wcms_906593.pdf (última visita 14/10/2025).
- OIT, Informe definitivo. Informe 405, marzo 2024. Caso número 3447 (España). Disponible en: https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx_es/f?p=1000:50001:0::NO:50001:P50001_COMPLAINT_TEXT_ID:2911984 (última consulta: 14/10/2025).
- OJEDA AVILÉS, A., “Delimitación, contenido y restricciones de la libertad sindical”, en RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M. (Coord.), Comentarios a la Ley de Libertad Sindical, Tecnos, Madrid, 1986.
- OJEDA AVILÉS, A., y GUTIÉRREZ PÉREZ, M., “Análisis de la libertad sindical en España bajo el prisma de la OIT”, Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, núm. 117, 2015.
- ROLDÁN MARTÍNEZ, A., “Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87)”, Revista internacional y comparada de relaciones laborales y derecho del empleo, vol. 7, núm. especial, 2019.
- RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M., “La libertad sindical y el Convenio 87 (1948) OIT”, Relaciones laborales: revista crítica de teoría y práctica, núm. 1, 1999.
- RODRÍGUEZ PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M., “El derecho de huelga y el Convenio 87 OIT sobre libertad sindical”, Derecho de las relaciones laborales, núm. 3, 2015.
- VIVERO SERRANO, J.B., “Acuerdo de fin de huelga de letrados de la administración de justicia y negociación colectiva en la función pública: El RD 774/2023”, Trabajo y Derecho: nueva revista de actualidad y relaciones laborales, núm. 125, 2025.
- WILFRED, J., “Los convenios y los procedimientos de la OIT en materia de libertad sindical”, Revista de política social, núm. 72, 1966.



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.



EL PROCEDIMIENTO DE QUEJA EN EL SISTEMA DE SUPERVISIÓN Y CONTROL DE LA OIT

TATSIANA USHAKOVA 

*Profesora Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social,
Universidad de Alcalá
tatsiana.ushakova@uah.es*

SUMARIO: 1. Introducción. 2. Orden y forma clásica. 3. Aventura y forma ambigua. 4. Conclusiones. Bibliografía.

RESUMEN: El presente estudio pretende analizar el estado actual del procedimiento especial de queja en el marco del sistema de supervisión y control de la Organización Internacional del Trabajo. Asimismo, señala las perspectivas de su futuro desarrollo, en particular en atención de la naturaleza jurídica y las propuestas de reforma de dicho procedimiento. El texto se divide en dos partes y sigue el planteamiento metodológico de dos tendencias interiormente opuestas dentro de la dialéctica de forma y apertura, orden y aventura, forma clásica y forma ambigua.

PALABRAS CLAVE: Organización Internacional del Trabajo (OIT), estándares internacionales del trabajo, mecanismos de supervisión, procedimientos especiales, queja.

THE COMPLAINT PROCEDURE IN THE ILO SUPERVISION AND CONTROL SYSTEM

ABSTRACT: This study seeks to analyse the current state of the special complaint procedure within the framework of the International Labour Organization's supervisory and control system. It also explores the prospects for its future development, particularly in light of the procedure's legal nature and the reforms proposed for its improvement. The text is organised in two parts and follows a methodological approach that reflects two internally opposing tendencies within the dialectic of form and openness, order and exploration, classical form and ambiguous form.

KEYWORDS: International Labour Organization (ILO), international labour standards, supervisory mechanisms, special procedures, complaint.

Recibido: 05/11/2025

Aceptado: 16/12/2025

1. Introducción

El objetivo de este estudio consiste en analizar el estado actual del procedimiento de queja en el marco del sistema de supervisión y control de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y señalar las perspectivas de su futuro desarrollo. De este modo, contribuye no solo a la reflexión

sobre el conjunto normativo producido y cultivado por la OIT durante su larga existencia, sino también sobre el destino de la propia Organización.

Las dos partes del presente estudio siguen la lógica del método señalado en la *Obra abierta* de Umberto Eco, con el núcleo metodológico del planteamiento que se halla “dentro de la dialéctica de forma y apertura, orden y aventura, forma clásica y forma ambigua, vistas no como sucesivas históricamente, sino como dialécticamente opuestas en el interior de la obra...”¹.

El procedimiento de queja es uno de los tres mecanismos de control especiales² de la OIT, junto con el procedimiento de reclamación y el procedimiento por vulneración de la libertad sindical ante el Comité de Libertad Sindical (CLS). Al igual que el procedimiento de reclamación, se concibió en el Tratado de Versalles y, posteriormente, pasó a formar parte del texto constitucional de la Organización.

En los primeros cuarenta años de su existencia, la OIT se apoyó, casi exclusivamente, en los mecanismos de control periódico, cuya eficacia se vio reforzada por la creación, en 1926, de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Reclamaciones (CEACR) y la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia Internacional del Trabajo (CAN)³.

Con anterioridad a los años 60, se plantearon varias reclamaciones de carácter técnico y tan solo una queja. Esa primera tentativa tuvo lugar en 1934 y se refería a las horas de trabajo en el sector ferroviario en India⁴. Se resolvió en la fase inicial, debido al compromiso del Gobierno de adoptar las medidas pertinentes⁵. De hecho, la inmensa mayoría de las quejas presentadas hasta ahora⁷ se han resuelto de este modo, sin llegar a la constitución de la comisión de encuesta.

Hay que señalar que el aumento exponencial del número de quejas presentadas en los últimos años se debe al registro 27 veces de la queja presentada por el delegado sindical de Belarús, que iba dirigida contra todos los Estados miembros de la UE por vulneración del Convenio núm. 111 sobre la discriminación y del Convenio núm. 122 sobre la política del empleo, en conexión con las sanciones aplicadas contra este país⁸.

¹ ECO, U., “Obra abierta: el tiempo, la sociedad”, en ECO, U., *Obra abierta*, Planeta-Agostini, Barcelona, 1992, p. 14.

² En este trabajo, se opta por el término “procedimientos especiales”, y se descartan los adjetivos “irregulares” o “extraordinarios”. Ante todo, la propia Organización utiliza esta terminología en su página oficial. Además, se guarda la coherencia con la opción “control periódico” frente al “control regular” y, por ende, “irregular”, que, en este caso, dista del uso mayoritario en la página oficial de la OIT. A nuestro juicio, los adjetivos “regular” e “irregular” contienen una connotación negativa, por referencia a los sinónimos “legal” e “ilegal”. Asimismo, se descarta la referencia al control “ordinario” y “extraordinario”, ya que es bastante frecuente el recurso a los mecanismos del llamado control “extraordinario”.

³ ILO, *Resolution Concerning the Methods by which the Conference can make use of the reports submitted under Article 408 of the Treaty of Versailles*, International Labour Conference Resolution submitted by the Committee on Article 408, Proceedings of the 8th Session, Vol. 1, International Labour Office, Geneva, 1926; SAMSON, K., “The ‘Berufsverbot’ problem revisited – Views from Geneva and Strasbourg”, in JAVILLIER, J. C.; GERNIGON, B. (Dirs.), POLITAKIS, G. P. (Coord.), *Les normes internationales du travail: un patrimoine pour l’avenir. Mélanges en l’honneur de Nicolas Valticos*, Organisation International du Travail, Genève, 2004, p. 21.

⁴ Queja relativa al cumplimiento por India del Convenio núm. 1, sobre las horas de trabajo (industria), de 1919, presentada por el delegado trabajador de India, *B.O.* Vol. XX, núm. 1(1935), p.15.

⁵ SAMSON, Loc. cit., p. 21.

⁶

⁷ Véase la lista completa de quejas en: <https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:50011:::NO:::> [Acceso: 15 de julio de 2025].

⁸ La queja se presentó por carta de 8 de junio de 2022, por el presidente de la Federación de Sindicatos de Belarús y delegado acreditado ante la 110^a reunión de la CIT. Se alegaba el incumplimiento del Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111) y del Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122) por el Gobierno de cada uno de los países de la Unión Europea (UE). Dicha queja resultó inadmisibles, dado que no se interpuso durante la reunión de la CIT y, debido a este hecho, y desde el punto de vista formal, no se consideraba presentada por un delegado de la Conferencia. Desde el punto de vista material, no se incorporaba una causa válida según el art. 26, puesto que no se alegaba que los Estados de la UE no han adoptado medidas en el territorio nacional para cumplir los convenios indicados. OIT: *Informes de*

El procedimiento de queja se regula en los arts. 26 a 34 de la Constitución de la OIT. En virtud de estas normas, puede presentarse una queja contra un Estado Miembro, por incumplimiento de un Convenio que haya ratificado, por otro Estado Miembro que hubiese ratificado el mismo Convenio. Del mismo modo, son competentes para iniciar el procedimiento el Consejo de Administración en el marco de sus atribuciones y un delegado o una delegada de la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT). Como puede observarse, es uno de los casos poco frecuentes en el plano internacional, y único en el sistema de supervisión y control de la OIT, cuando una persona física está facultada para presentar una queja, aunque se trata de un representante del Gobierno o de las organizaciones de los trabajadores o de los empresarios⁹.

Tras recibir la queja, el Consejo de Administración puede constituir una comisión de encuesta, compuesta por tres miembros independientes¹⁰. Dicha comisión se halla encargada de llevar a cabo una investigación profunda de la queja, estudiando todos los hechos y formulando recomendaciones sobre las medidas que deben tomarse para tratar los problemas planteados.

La comisión de encuesta representa el mecanismo de control de más alto nivel de la OIT. Por lo tanto, se recurre a ella cuando un Estado Miembro comete violaciones graves y persistentes y se niega reiteradamente a adoptar medidas para poner fin a esta situación. Hasta la fecha, se han constituido quince comisiones de encuesta¹¹.

2. Orden y forma clásica

El procedimiento de queja es una pieza muy valiosa en el sistema de supervisión de la OIT. En el desarrollo histórico de este mecanismo, se observa una clara evolución hacia el modelo tripartito. Diseñado inicialmente en los arts. 411-420 de la Parte XIII del Tratado de Versalles, se abre anunciando el derecho a presentar la queja de los Estados miembros de la OIT¹². Tan solo en el párrafo

la Mesa del Consejo de Administración, Decimocuarto punto del orden del día, 346ª Reunión, Ginebra, 2022. OIT Doc. GB.344/INS/18/3.

⁹ SERVAIS, J.-M., *International Labour Law*, 6th ed., Wolters Kluwer, Alphen aan der Rijn, 2020, p. 313.

¹⁰ Por ejemplo, en el caso de Venezuela, en marzo de 2018 el Consejo de Administración de la OIT estableció una Comisión de Encuesta, de conformidad con el art. 26 de la Constitución de la OIT, para examinar una queja presentada en junio de 2015 por 33 delegados empleadores en la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT). La Comisión de Encuesta estuvo integrada por tres miembros independientes designados en junio de 2018 por el Consejo de Administración de la OIT: el Juez presidente Manuel Herrera Carbucciona (República Dominicana, presidente de la Comisión), la Dra. María Emilia Casas Baamonde (España), y el Dr. Santiago Pérez del Castillo (Uruguay). Según el art. 28 de la Constitución de la OIT, la Comisión de Encuesta tenía el mandato de elaborar un informe, que permitiría determinar los hechos asociados al caso y formular recomendaciones para dar respuesta a los problemas alegados en la queja. La Comisión examinó las cuestiones objeto de la queja dentro del ámbito de los Convenios concernidos, tanto desde la perspectiva de las organizaciones de empleadores como de las de trabajadores.

Citado por el Informe de la Comisión de Encuesta instituida, en virtud del art. 26 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, por la reconciliación nacional y la justicia social en la República Bolivariana de Venezuela. OIT, *Informe de la Comisión de Encuesta instituida en virtud del artículo 26 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo para examinar la observancia por parte del Gobierno de la República Bolivariana de Venezuela del Convenio sobre los métodos para la fijación de salarios mínimos, 1928 (núm. 26), del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87) y del Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 (núm. 144)*, Ginebra, 2019, disponible en: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_722037.pdf [Acceso: 30 de octubre de 2025].

¹¹ OIT, Comisiones de encuesta, disponible en: https://normlex.ilo.org/dyn/nrmlx_es/f?p=NORMLEXPUB:50011:0::NO::P50011_ARTICLE_NO:26 [Acceso: 20 de julio de 2025].

¹² El art. 411 señala: "Any of the Members shall have the right to file a complaint with the International Labour Office if it is not satisfied that any other Member is securing the effective observance of any convention which both have ratified in accordance with the foregoing Articles." ILO, *The Labour Provisions of the Peace Treaties*, p. 8.

Actualmente, la disposición citada se reproduce en el art. 26.1 de la Constitución en los términos siguientes: "Cualquier Miembro podrá presentar ante la Oficina Internacional del Trabajo una queja contra otro Miembro que, a su parecer, no haya adoptado medidas para el cumplimiento satisfactorio de un convenio que ambos hayan ratificado en virtud de los artículos precedentes".

cuarto del art. 411 (tras la reforma¹³, en el párrafo 4 del art. 26 de la Constitución), se completa el elenco de los sujetos legitimados con un delegado de la CIT y el Consejo de Administración¹⁴. Al respecto, hay que recordar que, en el primer proyecto de Constitución, promovido por Gran Bretaña en 1919, no estaba prevista la competencia correspondiente de un delegado o una delegada de la CIT. La redacción final del artículo constitucional se debe a la propuesta del político belga Vandervelde¹⁵. En todo caso, la implicación de los sujetos legitimados en las posteriores etapas del procedimiento, de conformidad con los arts. 29 y ss., varía debido a la coexistencia del elemento intergubernamental, propio de la queja, y la naturaleza tripartita de la OIT.

La acción se lleva a cabo contra “otro Estado miembro que, a su parecer, no haya adoptado medidas para el cumplimiento satisfactorio de un convenio que ambos hayan ratificado” (art. 26.1 de la Constitución de la OIT). De este modo, se trata de un mecanismo de control de los convenios ratificados. Curiosamente, en el proceso de elaboración del texto fundacional de la Organización en 1919, el delegado británico propuso una fórmula que se refería a “cualquier Convenio”, no necesariamente ratificado¹⁶. Pese al apoyo mayoritario, se plasmó la redacción propuesta por la Comisión técnica, reflejada en el Tratado de Versalles y en la Constitución actual. En todo caso, hay que tener en cuenta que la referencia a la ratificación no persigue el objetivo de crear derechos y obligaciones “bilaterales” *inter partes*, sino que establece el compromiso, no exento de una cierta reciprocidad, para con la Organización¹⁷.

Hay que tener en cuenta que tan solo medio siglo después, los mecanismos similares al procedimiento de queja se incorporaron en los sistemas universal y regional de la protección de los derechos humanos¹⁸. Sin embargo, al tratarse de unos mecanismos puramente interestatales, requieren tanto la ratificación del instrumento concreto, además de manera recíproca, como el reconocimiento, normalmente explícito, de la competencia al respecto del órgano correspondiente¹⁹.

¹³ Sobre las reformas de la Constitución de la OIT, véase, entre otros, CHAMOCHO CANTUDO, M. A., “La norma constitucional de la Organización Internacional del Trabajo de 1946: entre la Sociedad de Naciones y Naciones Unidas”, en CHAMOCHO CANTUDO, M. A., RAMOS VÁZQUEZ, I., Y ESPUNY TOMÁS, M.ª J. (Coords.), *La Organización Internacional del Trabajo. Cien años de protección jurídica internacional de la clase obrera (1919-2019)*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2019, pp. 117 y ss.

¹⁴ Art. 26.4: “El Consejo podrá seguir el mismo procedimiento de oficio o en virtud de una queja presentada por un delegado de la Conferencia”.

¹⁵ Véase más información en VALTICOS, N., « Les commissions d'enquête de l'Organisation International du Travail », *Revue générale de droit international public*, Vol. 91 (1987), nº 3, p. 848, y VUCAS, B., “Some remarks concerning the Commissions of Inquiry established under the Constitution of the International Labour Organization”, en JAVILLIER, GERNIGON (Dirs.), POLITAKIS (Coord.), *op. cit.*, p. 78.

¹⁶ Citado por ROMANO, C. P. R., *The ILO System of Supervision and Compliance Control: A Review and Lessons for Multilateral Environmental Agreements*, International Institute for Applied System Analysis, Laxenburg, 1996, pp. 11 y 39.

¹⁷ MAUPAIN, F., “Persuasion et contrainte aux fins de la mise en oeuvre des normes et objectifs de l'OIT”, en JAVILLIER, GERNIGON (Dirs.), *op. cit.*, p. 705.

¹⁸ Los antecedentes históricos de los mecanismos internacionales de supervisión y control se sitúan en el último tercio de siglo XIX, y se vinculan con los intentos de acción del control en algunos ámbitos de cooperación internacional, entre otros, las normas internacionales del trabajo. Sobre este aspecto, véase, en particular, VALTICOS, N., « Normes internationales du travail et droits de l'homme. Où en est-on à l'approche de l'an 2000 ? », *Revue Internationale du Travail*, Vol. 137 (1998), nº 2, pp. 151-164; BOLLÉ, P., “Le contrôle des normes du travail et les droits de l'homme : l'exemple du travail forcé au Myanmar (Birma)”, *Revue Internationale du Travail*, Vol. 137 (1998), nº 3, pp. 419-447; BORRÀS PENTINAT, S., *Los mecanismos de control de la aplicación y del cumplimiento de los tratados internacionales multilaterales de protección del medio ambiente*, Tesis presentada para aspirar al título de Doctor/a en Derecho por, realizada bajo la dirección del Dr. Antoni Pigrau Solé Catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales, Universitat Rovira i Virgili, Departament de Dret Públic, 2007, pp. 20 y ss.

¹⁹ Sobre estos mecanismos, véanse ALIJA FERNÁNDEZ, R. A., BONET PÉREZ, J., *El control de los Tratados Internacionales de Derechos Humanos: realidad y límites. Una aproximación a la labor de los órganos de expertos desde la perspectiva de la efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales*, Atelier, Barcelona, 2016, en especial, pp. 31-33, 74-76 y 111-115.

Los procedimientos especiales de la OIT, y el procedimiento de queja en particular, se consideran más elaborados en el panorama internacional debido a dos factores: la implicación de los elementos no gubernamentales y la garantía de la independencia de los órganos de control²⁰. Ambos están relacionados con la naturaleza tripartita de la OIT, en que reside su originalidad. El procedimiento de queja, concebido como un mecanismo interestatal, está “contaminado” por la implicación de otros actores (los delegados de la CIT y el Consejo de Administración). Por otro lado, la composición de la comisión de encuesta, cuya constitución está prevista en el marco del procedimiento, no está determinada por los gobiernos, como ocurre, por ejemplo, en el supuesto de los comités de derechos humanos, sino por el Consejo de Administración a propuesta del director general de la OIT²¹. Todo ello obliga tener en cuenta la advertencia de Chinkin y Boyle, según la cual la singularidad de la estructura de la Organización dificulta extraer lecciones *erga omnes* en los procesos institucionales a escala universal internacional²².

Tal y como se ha mencionado antes, según el art. 26 de la Constitución de la OIT, el procedimiento puede iniciarse por un Estado miembro de la OIT, un delegado de la CIT o el Consejo de Administración. En todo caso, es el Consejo de Administración quien toma la decisión de establecer la comisión de encuesta (art. 26.3). De hecho, como se puede comprobar en la normativa relativa al Consejo, un buen número de las funciones que le atribuye la Constitución tiene que ver con su implicación en los mecanismos de control²³.

En la práctica, aunque inicialmente el mecanismo se concibió como interestatal, los Estados han iniciado tan solo dos quejas que han llevado al establecimiento de las comisiones de encuesta. Además, se trata de las dos primeras (Ghana c. Portugal, de 1961, y Portugal c. Liberia, de 1962)²⁴. En el procedimiento contra Portugal, se alegó la violación del Convenio núm. 105 sobre la abolición del trabajo forzoso, de 1957. Del mismo modo, el trabajo forzoso fue el objeto de la queja

²⁰ VALTICOS, N., « Normes internationales du travail et droits de l'homme », p. 160. Véase, también, el estudio de LEARY, V., « Lessons from the experience of the ILO », in ALSTON, Ph. (Dir.), *The United Nations and Human Rights: A Critical Appraisal*, Oxford University Press, New York, 1992, pp. 580-619.

²¹ Según el art. 26.3. de la Constitución de la OIT, “[s]i el Consejo de Administración no considerase necesario comunicar la queja al gobierno contra el cual se haya presentado, o si, hecha la comunicación, no se recibiere dentro de un plazo prudencial una respuesta que le satisfaga, el Consejo de Administración podrá nombrar una comisión de encuesta encargada de estudiar la cuestión planteada e informar al respecto”.

Con carácter general, la constitución de comisiones figura entre las competencias del Consejo en su normativa interna. Véase OIT, *Compendio normativo aplicable al Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo*.

“4.2. Comisiones, comités y grupos de trabajo

4.2.1. El Consejo de Administración podrá crear una comisión, un comité, una subcomisión o un grupo de trabajo para proceder al examen de cuestiones específicas. El Consejo de Administración determinará la composición, el mandato y la duración de dicha comisión, comité, subcomisión o grupo de trabajo.

4.2.2. A reserva de otras disposiciones específicas, cada comisión, comité, subcomisión o grupo de trabajo elige su Mesa, integrada por una persona que ejerce la presidencia, una persona que ejerce la vicepresidencia del Grupo de los Empleadores y una persona que ejerce la vicepresidencia del Grupo de los Trabajadores.

4.2.3. Los representantes de los gobiernos, de los empleadores y de los trabajadores tendrán igual número de votos en la comisión o comité, salvo que el Consejo de Administración decida otra cosa de manera expresa”. Sección 4 del Reglamento del Consejo de Administración, OIT, *Compendio normativo*, p. 40.

²² CHINKIN, C. and A. BOYLE, A., *The Making of International Law*, OUP, Oxford, 2007, p. 157. En una nota a pie de página, se reproduce el pasaje: ‘Certainly, as Chinkin and Boyle remark, the ILO’s structure is so unique that it “makes it difficult to derive wider lessons about its significance for the institutional process of international law-making in general’’. Citado por LA HOVARY, C., « A Challenging *Ménage à Trois*? Tripartism in the International Labour Organization », *International Organizations Law Review*, nº 12 (2015), pp. 204-236.

²³ Cabe citar: examen de las reclamaciones (arts. 24 y 25); presentación de una queja contra un Miembro (art. 26.4); comunicación de las quejas al gobierno contra el cual se presentan (art. 26.2); nombramiento de una comisión de encuesta (art. 26.3); recomendaciones a la Conferencia para garantizar la puesta en práctica de las conclusiones de las comisiones de encuesta (arts. 33 y 34). OIT, *Compendio normativo*, p. 9.

²⁴ Véase los informes de las comisiones de encuesta en: *O.B.*, Vol. XLV (1962), nº 2, Supplement II, y *O.B.*, Vol. XLVI (1963), nº 2, Supplement II. Todos los informes pueden consultarse en: https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/?p=NORMLEXPUB:50011:0::NO::P50011_ARTICLE_NO:26 [Acceso: 15 de julio de 2025].

presentada por Portugal contra Liberia, en relación con la violación del otro convenio en la materia, a saber, el Convenio núm. 29, sobre el trabajo forzoso, de 1930. Hoy en día, los dos convenios en cuestión forman parte del grupo de los diez convenios fundamentales de la OIT.

Ante todo, las dos primeras quejas reflejaron las tensiones en las relaciones entre los Estados, y se debieron a razones políticas²⁵. Del mismo modo, los procedimientos posteriores se desarrollaron en un entorno político tenso. Por ejemplo, en el procedimiento iniciado por el Consejo de Administración contra Chile, en virtud de la Resolución sobre los derechos humanos y sindicales en Chile, de 1971²⁶, se constataba que la Junta Militar había aumentado la semana de trabajo en cuatro horas (Decreto núm. 35) y había congelado los salarios, violando todos los convenios nacionales y profesionales en Chile, así como los principios y normas inscritos en la Constitución de la OIT y en el Convenio núm. 1 sobre las horas de trabajo, de 1919, ratificado por Chile. Asimismo, se comprobó que las autoridades chilenas habían forzado a despedir a decenas de miles de trabajadores de la industria, de la agricultura, de los servicios, de la función pública, de las universidades (Decreto-ley núm. 32), y que habían obstaculizado todo empleo a estas personas, violando así los principios más elementales de la no discriminación basada en motivos de opinión política o sindical y, sobre todo, las disposiciones del Convenio núm. 111 sobre la discriminación (empleo y ocupación), de 1958, ratificado por Chile²⁷.

En todo caso, y al margen de la situación política subyacente en el territorio del Estado contra el cual se presenta la queja, la OIT procura centrarse, de manera imparcial y objetiva, en los aspectos jurídicos relacionados con la violación de los convenios.

Prácticamente todas las quejas que han llevado al establecimiento de las comisiones de encuesta se iniciaron a instancia de los delegados de la Conferencia Internacional, casi siempre los representantes de los trabajadores²⁸. Este hecho ilustra y acentúa la naturaleza tripartita de la OIT, y apunta a un claro vínculo entre el procedimiento de queja y los otros dos procedimientos especiales, a saber, el procedimiento de reclamación y el procedimiento ante el CLS. En estos procedimientos, el protagonismo pertenece *ab initio* a los interlocutores sociales: “las organizaciones profesionales de los empresarios o de los trabajadores”.

El vínculo entre el procedimiento de reclamación y el de queja se desprende del art. 26. En el apartado 2, se le atribuye al Consejo de Administración, si lo considera conveniente, y antes de referir el asunto a una comisión de encuesta, ponerse en contacto con el gobierno contra el cual se presenta la queja en la forma prevista en el art. 24, esto es, para el procedimiento de reclamación.

Así, en el supuesto de la queja contra la República Federal de Alemania, de 1985²⁹, el procedimiento se inicia por la reclamación presentada por la Federación Sindical Mundial (FSM), al amparo del art. 24 de la Constitución de la OIT. Como consta en el Informe de la Comisión de Encuesta, en la Carta, de 13 de junio de 1984, la FSM interpuso a la Oficina Internacional del Trabajo una reclamación, alegando que el Gobierno de la República Federal de Alemania no había cumplido los compromisos que contrajo al ratificar el Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111). La FSM declaró que la no observancia de las obligaciones se derivaba de prácticas discriminatorias, en detrimento de servidores públicos y de candidatos a puestos en el servicio público, con respecto a la contratación, la prórroga en el servicio o el despido, por razones de carácter político³⁰.

²⁵ SAMSON, Loc. cit., p. 21.

²⁶ Conferencia Internacional del Trabajo, 59ª reunión, el 2 de junio de 1971. Véase Informe de la Comisión, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 1975.

²⁷ *Ibidem*.

²⁸ Tan solo en la queja contra Nicaragua, de 1987, el procedimiento se inició por iniciativa de los representantes de los empresarios. Véase Informe de la Comisión de Encuesta, Vol. LXXIV (1991), Serie B, Supplement 2. Todos los informes pueden consultarse en: https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:50011:0::NO::P50011_ARTICLE_NO:26 [Acceso: 15 de julio de 2025].

²⁹ Informe de la Comisión de Encuesta, O.B., Vol. LXX (1987), Serie B, Supplement 1.

³⁰ *Ibid.*, párr. 1.

En esta línea de ideas, resulta más que evidente la relación entre el procedimiento de queja y el procedimiento ante el CLS. Hay que recordar que, desde 1951, el Comité, en tanto que órgano tripartito del Consejo de Administración de la OIT, posee el mandato de examinar las quejas presentadas contra los Estados Miembros por organizaciones de trabajadores y de empresarios, alegando la violación de los principios de la libertad sindical³¹. Por ejemplo, las quejas presentadas en 1975, 1976 y 1977 por los representantes de los trabajadores en las CIT en relación con la violación de los convenios núms. 87 y 98 por los gobiernos de Uruguay, Bolivia y Argentina, se estudiaron “en primera instancia” en el marco del procedimiento especial relativo a la libertad de asociación³². Desde 1998, estos convenios forman parte de los instrumentos fundamentales, y la prueba de su importancia es el hecho de que todos los Estados Miembros, aun cuando no los hayan ratificado, tienen la obligación de respetarlos solo debido al hecho de su pertenencia a la OIT, y pueden llamarse para dar explicaciones ante el CLS.

Es significativo que, en la mayoría de los procedimientos de queja, en los que se constituyeron las comisiones de encuesta, se ha alegado la violación de los convenios núm. 87 y 98³³. En las quejas contra Grecia, Polonia, Belarús y Zimbabue³⁴, se trataba, exclusivamente, de los derechos protegidos por estas normas fundamentales. En los procedimientos iniciados contra la República Dominicana y Haití, Nicaragua, y, más recientemente, Venezuela, se alegó la vulneración de la libertad sindical junto con otros derechos protegidos por los convenios de la OIT.

3. Aventura y forma ambigua

“The ILO has no teeth” o “L’OIT ne peut pas mordre!”³⁵. Es una expresión bien arraigada que, como indica Gravel, pertenece al primer ministro de Singapur, y describe el impacto de la acción normativa y la eficacia de los mecanismos de control de la Organización³⁶. Más en concreto, dicha expresión se utiliza para señalar la ausencia de poder coercitivo de las decisiones de los órganos de supervisión y control de la OIT, también por oposición al sistema de solución de diferencias en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC). En otras palabras, frente al carácter vinculante y sancionador de los mecanismos de control comerciales, los de la OIT se caracterizan por su naturaleza jurídica no vinculante y su carácter persuasivo³⁷.

No obstante, dicha afirmación puede considerarse algo simplificada. Al igual que, en el sistema normativo de la OMC, la fallida cláusula social puede deducirse de ciertas disposiciones de su

³¹ OIT, *Reglas de juego. Una introducción a la actividad normativa de la Organización Internacionales del Trabajo*, Edición del Centenario, 4ª ed., Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2019, pp. 114-115; KOROMA, A., VAN DER HEIJDEN, P., *Review of ILO Supervisory Mechanisms, The Standards Initiative: Joint report of the Chairpersons of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations and the Committee on Freedom of Association*, International Labour Office, Governing Body 326th Session, Geneva, 10–24 March 2016, ILO doc. GB.326/LILS/3/1, pp. 9, 37 y 33; OIT, *Dar un rostro humano a la globalización*, Estudio General sobre los convenios fundamentales relativos a los derechos en el trabajo a la luz de la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa, 2008, Informe III (Parte I B), CIT, 101ª reunión, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra 2012, párr. 52, p. 18.

³² VALTICOS, N., *International Labour Law*, Springer-Science+Business Media, B. V., Dordrecht, 1979, p. 247.

³³ Todos los informes de las comisiones de encuesta están disponibles en: https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/?p=NORMLEXPUB:50011:0::NO::P50011_ARTICLE_NO:26 [Acceso: 15 de julio de 2025].

³⁴ Citados por orden cronológico.

³⁵ GRAVEL, E., “Les mécanismes de contrôle de l’OIT: bilan de leur efficacité et perspectives d’avenir”, en JAVILLIER, J. C.; GERNIGON, B. (Dirs.), *Les normes internationales du travail: un patrimoine pour l’avenir. Mélanges en l’honneur de Nicolas Valticos*, Organisation International du Travail, Genève 2004, p. 3.

³⁶ *Ibidem*.

³⁷ Sobre los desafíos del carácter persuasivo *vis-à-vis* de otras organizaciones internacionales, véase, entre otros, MAUPAIN, F., *The Future of the International Labour Organization in the Global Economy*, Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon, 2013, pp. 18-19.

tratado fundacional y de los acuerdos³⁸, el poder coercitivo de la OIT está latente en las disposiciones constitucionales, en especial relativas al procedimiento de queja.

Antes de descubrir el potencial sancionador del procedimiento, cabe hacer referencia a una reflexión general sobre la “fuerza de ley” en el ámbito jurídico. En este sentido, la palabra “enforceability” alude a la fuerza vinculante con más insistencia que la “aplicabilidad” y la “applicabilité” correspondiente al castellano y el francés. Como señala Derrida, se pierde la alusión directa literal a la fuerza interna que viene a recordar que “el derecho es siempre una fuerza autorizada, una fuerza que se justifica o está justificada al aplicarse, incluso si esta justificación puede ser juzgada, desde otro lugar, como injusta o injustificable”³⁹.

Como recuerda Kant, no hay derecho sin fuerza⁴⁰. En esencia, no es una posibilidad exterior o secundaria que viene a añadirse o no, suplementariamente, al derecho. De este modo, no hay derecho que no implique en sí mismo, *a priori*, en la estructura analítica de su concepto, la posibilidad de un poder coercitivo⁴¹.

En referencia a la OIT, se trata siempre de la relación entre la fuerza y la forma, entre la fuerza y el significado; se trata siempre de la fuerza “realizativa”, fuerza *perlocucionaria*, con su efecto que produce en el receptor, es decir, cómo convencerlo, persuadirlo o emocionarlo de fuerza persuasiva y de retórica, de afirmación de la firma, pero también, y, sobre todo, de todas las situaciones paradójicas en las que se intercambian la mayor fuerza y la mayor debilidad⁴². No cabe duda del poder del “argumento *ilocucionario*”⁴³ de la OIT, por el mero hecho del establecimiento de una comisión de encuesta, si se le proporciona la publicidad al mismo.

Es de justicia reconocer que la comisión de encuesta no es una creación originaria de la OIT, del mismo modo que otros mecanismos de supervisión internacional en el marco la ONU u otras organizaciones universales y regionales para la protección de los derechos humanos. Los antecedentes históricos se sitúan en el último tercio de siglo XIX, cuando empiezan a perfilarse unos intentos puntuales de control en el orden internacional en los siguientes ámbitos: las normas internacionales del trabajo; las medidas de las uniones administrativas internacionales; el comercio azucarero, y, por último, las leyes de guerra. El carácter coercitivo y utilitarista de los primeros instrumentos de control se inscribe en la situación de hegemonía de determinados Estados y la asimetría de derechos y obligaciones internacionales. Asimismo, deben añadirse el ánimo de poner fin a ciertas situaciones, como, por ejemplo, la esclavitud o la piratería, y la necesidad de proteger determinados intereses humanos.

Así, en el plano internacional, las primeras atribuciones de las comisiones de encuesta o las comisiones de investigación (“commissions d’enquête”, “inquiry commissions” o “fact finding commissions”) pueden encontrarse en el Título III (arts. 9-14) de la Convención para la solución pacífica de las controversias internacionales, adoptada en la Conferencia de la Haya de 1899⁴⁴. A pesar del claro avance que supone su institución, se diseñan como órganos con competencias limitadas. Tanto el Título III, como los ejemplos posteriores, como la Comisión correspondiente basada en el art. 90 del Primer Protocolo Adicional a las Convenciones de Ginebra, de 1949, reducen el papel de estos órganos al establecimiento de los hechos y la comunicación de las conclusiones a los Estados en conflicto.

³⁸ USHAKOVA, T., “Hacia la justicia social: vías de intervención de la OMC”, *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, Vol. 4 (2016), núm. 2, pp. 129-166.

³⁹ DERRIDA, J., *Fuerza de la Ley. El “fundamento místico de la autoridad”*, 3ª ed., Tecnos, Madrid, 2018, p. 15.

⁴⁰ KANT, E., *La Metafísica de las Costumbres*, Tecnos, Madrid 1989, p. 41.

⁴¹ KANT, *Ibid.*, DERRIDA, *op. cit.*, p. 16.

⁴² DERRIDA, *op. cit.*, pp. 19-20.

⁴³ La cursiva es nuestra.

⁴⁴ Véase, entre otros, VALTICOS, N., « Un système de contrôle international : la mise en oeuvre des conventions internationales du travail », *Recueil des cours de l’Académie de droit international*, Vol. 123 (1968), pp. 311-407, y « Les commissions d’enquête de l’Organisation International du Travail », *Revue générale de droit international public*, Vol. 91 (1987), nº 3, pp. 847-879, y VUCAS, B., *Loc. cit.*, pp. 75-79.

En este sentido, las competencias de la comisión de encuesta, previstas en el art. 28 de la Constitución de la OIT, son bastante más amplias. En definitiva, le corresponde “examinar detenidamente la queja” y “redactar un informe”. Dicho informe tiene que incluir el resultado de sus averiguaciones sobre todos los hechos concretos que esclarecen el alcance del litigio, así como las recomendaciones relativas a las medidas que deben adoptarse para dar satisfacción al gobierno reclamante y los plazos de adopción de estas medidas. Es evidente que la atribución de formular las recomendaciones va más allá de las funciones habituales de las comisiones de investigación en el plano internacional. En particular, el contenido consistente en las medidas y los plazos lo aproxima al de un laudo arbitral o a la sentencia de un tribunal⁴⁵.

Al respecto, es importante señalar que el párrafo primero del art. 414 del Tratado de Versalles coincidía con el art. 28 de la Constitución en su redacción actual. No obstante, el párrafo segundo del art. 414 contenía una referencia a las sanciones económicas, propias de las cláusulas sociales (o laborales⁴⁶) en los acuerdos de libre comercio (ALC), en particular de las cláusulas de carácter condicional. Conforme a la interpretación de la OIT, las normas laborales con elementos condicionales implican la conexión entre las obligaciones de naturaleza laboral y las consecuencias económicas en forma de sanciones o, con menos frecuencia, incentivos relacionados con las ventajas comerciales o de otra índole, por ejemplo, de cooperación técnica, por incumplimiento de dichas obligaciones⁴⁷.

En la redacción inicial del art. 414, se contemplaba que, llegado el caso, el informe de una comisión de encuesta podía incluir las medidas de carácter económico que considerase apropiadas contra el Gobierno demandado, y cuya aplicación por otros Gobiernos le pareciese apropiada⁴⁸. Sin embargo, tras la reforma de la Constitución de la OIT, se suprimió este párrafo⁴⁹. Así, la redacción actual del art. 28 resulta más ambigua.

En el caso de la queja contra Polonia por violación de los convenios núm. 87 y 98, la Comisión de Encuesta, establecida el 27 de mayo de 1983, subrayó la urgencia de las medidas propuestas, indicando que la CEACR debería informar sobre las acciones al respecto del Gobierno durante los meses inmediatamente anteriores a su sesión de marzo de 1985⁵⁰.

Al igual que en otros procedimientos similares, es esencial la colaboración de los gobiernos para hacer efectivas las recomendaciones de las comisiones de encuesta. Tal y como establece el art. 27, todo Miembro de la OIT, “le concierna o no directamente la queja”, tiene que proporcionar la información pertinente a la comisión. En este sentido, en la queja contra Myanmar, presentaron sus comunicaciones para señalar que no tenían ninguna información que proporcionar, de conformidad con el artículo citado: Canadá, India, Malasia, Nueva Zelanda, Singapur y Sri Lanka⁵¹. En cambio,

⁴⁵ VUCAS, Loc. cit., p. 77.

⁴⁶ Las cláusulas laborales se definen como: “i) toda norma sobre relaciones laborales (por ejemplo, en referencia a las normas internacionales del trabajo) o condiciones mínimas de trabajo o de empleo (por ejemplo, la seguridad y la salud en el trabajo (SST), los salarios mínimos y el tiempo de trabajo); ii) todo mecanismo de control del cumplimiento de las normas establecidas, en virtud de la legislación nacional o del acuerdo comercial, y iii) todo marco para las actividades de cooperación, el diálogo y/o la supervisión de las cuestiones laborales (por ejemplo, la cooperación para el desarrollo, los organismos establecidos para facilitar las consultas entre las partes o el diálogo regular)”. Citado por OIT, *Cláusulas laborales en los acuerdos comerciales: tendencias recientes y pertinencia para la OIT*, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2016, Doc. GB328/POL/3 del Consejo de Administración, para. 8, p. 3.

⁴⁷ ILO, *Studies on Growth with Equity. Social Dimensions of Free Trade Agreements*, International Institute for Labour Studies, Revised ed., Geneva, 2015, p. 21.

⁴⁸ Art. 414.2: “It shall also indicate in this report the measures, if any, of an economic character against a defaulting Government which it considers to be appropriate, and which it considers other Governments would be justified in adopting”.

⁴⁹ KOROMA, VAN DER HEIJDEN, *op. cit.*, pp. 20-21.

⁵⁰ Informe de la Comisión de Encuesta, *O.B.* Vol. 67 (1984), Serie B, Special Supplement, para. 579.

⁵¹ *B.O.*, Vol. LXXXI (1998), Serie B, Suplemento Especial, párr. 34.

el Gobierno de Estados Unidos presentó numerosos documentos relativos a las cuestiones planteadas⁵².

Para ilustrar la importancia de la colaboración, ante todo, del Estado implicado, Vucas alude a la actitud del Gobierno de Rumanía, mucho más colaborativa⁵³ que en el caso de Polonia⁵⁴. En este sentido, este último supuesto confirma que el Estado que no está dispuesto a respetar las recomendaciones no puede obligarse a hacerlo mediante las acciones meramente diplomáticas⁵⁵. Sin embargo, y aunque la OIT no contaba con medios coercitivos para obligar al Estado a cumplir con los compromisos en materia de libertad sindical, la presión internacional pudo completar el proceso gracias a la intervención inicial y posterior de la Organización. Las “medidas ulteriores respecto al informe de la comisión de encuesta” implican la información del Consejo de Administración y de los gobiernos afectados y la publicación del informe⁵⁶. El mero hecho de la publicación puede proporcionar razones suficientes para que el Gobierno en cuestión decida poner fin al incumplimiento. Como mínimo, la publicidad pone en evidencia la situación en el Estado para toda la comunidad internacional y provoca la reacción por parte de otros Estados, las organizaciones internacionales o grupos de la sociedad civil frente a la violación de las normas laborales.

Queda de manifiesto que, en esa fase, el procedimiento de queja adquiere un carácter más intergubernamental y pierde los rasgos “tripartitos”, propios de la OIT. Desde que el director general informa al Consejo de Administración y a los gobiernos, son los Estados quienes cobran protagonismo. En el plazo de tres meses, les corresponde aceptar o no las recomendaciones de la comisión y, en el supuesto de que no las respeten, decidir si someten la queja a la Corte Internacional de Justicia (CIJ) (art. 29.2). La “vuelta” a la naturaleza intergubernamental se debe, en parte, a la concepción de la propia Corte en el sistema institucional de la ONU, en particular a su competencia *ratione personae*. El art. 92 de la Carta de las Naciones Unidas la concibe como uno de los órganos principales, y cuyo funcionamiento se rige por el Estatuto que forma parte integrante de la Carta. En cuanto a la competencia, el art. 34.1 del Estatuto indica que solo los Estados podrán ser partes en casos ante la CIJ.

Tanto el art. 60 del Estatuto de la Corte, como el art. 31 de la Constitución de la OIT, resaltan el carácter definitivo e inapelable del fallo de la CIJ.

En este sentido, la conexión entre la ONU y la OIT se fundamenta en varios preceptos legales. La competencia apelativa de la CIJ en relación con el informe de una comisión de encuesta se debe a la posición de la Corte como un órgano judicial principal legitimado para conocer de los casos presentados por los Estados (arts. 34 y ss. del Estatuto), pero, además, facultado para emitir opiniones

⁵² Párr. 35.

⁵³ O.B., Vol. 74 (1991), Serie B, Supplement 3.

⁵⁴ En sus *Reglas de juego* actualizadas, la OIT pone como ejemplo la queja contra Polonia. “Polonia ratificó en 1957, tanto el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87) como el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98). Cuando se impuso la ley marcial en Polonia, en 1981, el Gobierno suspendió las actividades del sindicato Solidarnosc y detuvo o despidió a muchos de sus dirigentes y afiliados. Después de que el caso hubiese sido examinado por el Comité de Libertad Sindical, algunos delegados a la Conferencia Internacional del Trabajo de 1982, presentaron una queja en virtud del artículo 26 contra Polonia. La comisión de encuesta que se creó constató graves violaciones de ambos convenios. Basándose en las conclusiones de la Comisión, la OIT, al igual que muchos países y organizaciones, presionaron a Polonia para que reparase la situación, y en 1989 el Gobierno polaco legalizó Solidarnosc. El dirigente de este sindicato, y posterior Presidente de Polonia, Lech Walesa, señaló que «la comisión de encuesta creada por la OIT después de la imposición de la ley marcial en mi país hizo contribuciones significativas a los cambios que llevaron la democracia a Polonia”. OIT, *Las reglas de juego*, p. 113.

⁵⁵ ROMANO, Loc. cit., p. 24.

⁵⁶ Como se ha podido observar, los informes de las comisiones de encuesta se publican en el *Boletín Oficial*.

consultivas (arts. 65 y ss.)⁵⁷. Del mismo modo, el Acuerdo entre la ONU y la OIT⁵⁸ confirma la facultad del Consejo de Administración de solicitar dicha opinión actuando por autorización de la CIT (párr. 3 del art. IX).

Con todo, la Corte puede confirmar, modificar o anular conclusiones o recomendaciones de las comisiones de encuesta (art. 32 de la Constitución de la OIT). Además, el Consejo de Administración puede recurrir a la competencia consultiva de la CIJ en virtud del art. 33 de la Constitución, en el supuesto de que el Estado no cumpliera con las recomendaciones de la comisión de encuesta.

En suma, si algún Estado incumple las recomendaciones de la comisión de encuesta, las haya aceptado o no previamente, o la decisión del CIJ, el Consejo de Administración podría recomendar a la Conferencia las medidas convenientes para garantizar su efectividad. Al respecto, el art. 33 de la Constitución de la OIT dispone:

En caso de que un Miembro no dé cumplimiento dentro del plazo prescrito a las recomendaciones que pudiere contener el informe de la comisión de encuesta o la decisión de la Corte Internacional de Justicia, según sea el caso, el Consejo de Administración recomendará a la Conferencia las medidas que estime convenientes para obtener el cumplimiento de dichas recomendaciones.

Al igual que en el supuesto del art. 28, la actual redacción del artículo citado es fruto de una enmienda introducida en la reforma de la Constitución de la OIT. La diferencia esencial entre la redacción del art. 419 del Tratado de Versalles y del art. 33 actual estriba en las consecuencias derivadas del incumplimiento de las recomendaciones de la comisión de encuesta o de la decisión de la Corte. Mientras que, en el vigente art. 33, se establece que la Conferencia adoptará las medidas que estime convenientes para garantizar su cumplimiento -previa recomendación del Consejo de Administración-, en su redacción original se estipulaba que todo otro Estado Miembro podía adoptar “medidas de carácter económico” acordes con aquellas que considerasen oportunas el informe de la comisión de encuesta o la decisión de la Corte Permanente de Justicia Internacional⁵⁹.

En todo caso, y en comparación con otros procedimientos cuasi-contenciosos, el art. 33 aporta al procedimiento de queja una especificidad que podría alterar su clasificación, reforzando la impresión de que se está ante un procedimiento de control de naturaleza *sui generis*⁶⁰.

⁵⁷ Así, el Consejo de Administración, declarándose “[c]onsciente de que existe un desacuerdo grave y persistente” entre los mandantes tripartitos de la Organización sobre la interpretación del Convenio núm. 87, decidió, de conformidad con el art. 37.1 de la Constitución de la OIT, solicitar a la Corte Internacional de Justicia que emita urgentemente una opinión consultiva, con arreglo al Artículo 65, párrafo 1, del Estatuto de la Corte y al artículo 103 del Reglamento de la Corte, sobre la siguiente pregunta: *¿Está amparado el derecho de huelga de los trabajadores y de sus organizaciones en virtud del Convenio sobre la Libertad Sindical y la Protección del Derecho de Sindicación, 1948 (núm. 87)?*”. El director general de la OIT transmitió la solicitud de opinión a la CIJ mediante carta de fecha 13 de noviembre de 2023. Citado por ONU, *Informe de la Corte Internacional de Justicia*, Asamblea General de la ONU, Documentos Oficiales, Septuagésimo noveno período de sesiones, Suplemento núm. 4, Nueva York, 2024, UN Doc. A/79/4, párr. 266.

⁵⁸ El Acuerdo se aprobó el 14 de diciembre de 1946, por la Asamblea General de las Naciones Unidas, y el 2 de octubre de 1946 por la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, y entró en vigor el 14 de diciembre de 1946. El texto disponible en la página oficial de la OIT, “Acuerdos con Organizaciones Internacionales”: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---jur/documents/genericdocument/wcms_433794.pdf [Acceso: 10 de julio de 2025].

⁵⁹ Article 419: In the event of any Member failing to carry out within the time specified the recommendations, if any, contained in the report of the Commission of Enquiry, or in the decision of the Permanent Court of International Justice, as the case may be, any other Member may take against that Member the measures of an economic character indicated in the report of the Commission or in the decision of the Court as appropriate to the case.

⁶⁰ BONET PÉREZ, J., “Relaciones económicas y aplicación forzosa del derecho internacional público: algunas consideraciones a propósito de la práctica reciente de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)”, *Revista*

En relación con esta naturaleza, hay que advertir cómo, tras el procedimiento de control *stricto sensu* encargado a una comisión de encuesta *ad hoc*, la OIT dispone de un título jurídico que le permite actuar coercitivamente sobre el Estado que incumple las recomendaciones de la comisión de encuesta o la decisión de la CIJ. Dicha facultad coercitiva se ejerce, no en función de los dictados de la comisión de encuesta, sino en virtud de la autoridad otorgada a la Conferencia por la Constitución de la OIT. De ahí que pueda concluirse que, si bien la actuación de la comisión de encuesta y sus resultados son *per se* los propios de un órgano de carácter cuasi-contencioso, la posibilidad de una reacción institucionalizada en el caso de incumplimiento implica que el valor de las recomendaciones adquiere los rasgos de una decisión judicial.

Recordemos que la Constitución de la OIT no fija las reglas de procedimiento que ha de seguir una comisión de encuesta en virtud del art. 26. Cuando el Consejo de Administración decide remitir la queja a una comisión de encuesta, suele determinar que dicha comisión tiene facultad para fijar su propio procedimiento en conformidad con las disposiciones constitucionales y la práctica seguida por las comisiones anteriores⁶¹.

Así, al establecer las pautas del procedimiento, las comisiones resaltan ciertos elementos que caracterizan la naturaleza de su trabajo, en particular subrayando que el procedimiento de los arts. 26 a 29 y 31 a 34 de la Constitución "tiene carácter judicial"⁶².

Como se ha indicado, el art. 33 se invocó por primera vez en 2000, cuando el Consejo de Administración solicitó a la CIT que adoptase medidas contra el uso generalizado y sistemático del trabajo forzoso en Myanmar⁶³. En palabras de Bonet Pérez, al margen de los problemas jurídicos

Española de Derecho Internacional, Vol. LV, núm. 2(2003), p. 686. En el párrafo, se sigue al razonamiento del autor.

⁶¹ Citado OIT, *Derechos sindicales en Belarús*, Informe de la Comisión de Encuesta instituida en virtud del artículo 26 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo para examinar la observancia por parte del Gobierno de la República de Belarús de los Convenios sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87) y sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98), Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2004, párr. 39 y ss.

⁶² *Ibid.*, párr. 40.

En el mismo sentido, véanse el informe de la comisión instituida en virtud del artículo 26 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo para examinar la queja presentada por el Gobierno de Ghana relativa a la observancia por el Gobierno de Portugal del Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105) *B.O.*, Vol. XLV, núm. 2 (1962), suplemento II, párr. 15; informe de la comisión instituida en virtud del artículo 26 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo para examinar la queja presentada por el Gobierno de Portugal relativa a la observancia por el Gobierno de Liberia del Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29), *B.O.*, Vol. XLVI, núm. 2 (1963), suplemento II, párr. 381 ; informe de la comisión instituida en virtud del artículo 26 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo para examinar las quejas relativas a la observancia por Grecia del Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98), presentadas de conformidad con el artículo 26 de la Constitución de la OIT por cierto número de delegados a la 52.ª reunión de la CIT de 1971, *B.O.*, Vol. LIV, suplemento especial, núm. 2 (1971), anexo IV, párr. 8; informe de la comisión instituida en virtud del artículo 26 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo para examinar la queja respecto de la observancia por Polonia del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación. 1948 (núm. 87), y del Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98), presentada por delegados a la 68.ª reunión de la CIT de 1984, *B.O.*, Vol. LXXVII (1984), suplemento especial, serie B, párr. 5; informe de la Comisión de Encuesta establecida en virtud del artículo 26 de la Organización Internacional del Trabajo para examinar la queja respecto de la observancia por Nicaragua del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87), del Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98), y del Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976 (núm. 144), *B.O.*, Vol. LXXIV (1991), suplemento 2, serie B, párr. 5; informe de la Comisión de Encuesta establecida en virtud del artículo 26 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo para examinar la queja respecto de la observancia por Rumania del Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111), *B.O.*, Vol. LXXIV (1991), suplemento 3, serie B, párr. 4, e informe de la Comisión de Encuesta instituida en virtud del artículo 26 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo para examinar la observancia por Myanmar del Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29) Organización Internacional del Trabajo Ginebra, 2 de julio de 1998, *B.O.*, Vol. LXXXI (1998), suplemento especial, serie B, párr. 12.

⁶³ Citado por KOROMA, VAN DER HEIJDEN, *op. cit.*, p. 9.

que plantean las sanciones económicas, el interés específico de este caso reside en dos aspectos básicos⁶⁴. En primer lugar, se trata de la decisión de una Organización internacional intergubernamental de dejar atrás las sanciones morales y optar por otro tipo de sanciones y, en segundo lugar, se manifiesta el potencial de la OIT para recurrir al instrumento de condicionalidad social institucionalizada que proporciona el art. 33.

Mediante una carta de 20 de junio de 1996, dirigida al director general de la OIT, 25 delegados trabajadores en la 83ª reunión de la CIT presentaron una queja, en virtud del art. 26, contra el Gobierno de Myanmar por incumplimiento del Convenio núm. 29 sobre el trabajo forzoso, de 1930, que ese país ratificó en 1955⁶⁵. En las primeras líneas del Informe de la Comisión de Encuesta, de 2 de julio de 1998, constaba:

Las gravísimas violaciones al Convenio [núm. 29] por parte de Myanmar vienen siendo objeto de comentarios por los órganos de control de la OIT desde hace 30 años. En 1995 y una vez más en 1996, han sido objeto de párrafos especiales en los informes de la Comisión de Aplicación de Normas y en el corriente año el Gobierno también fue señalado por la Comisión por su “falta continua de aplicación” del Convenio.

Además, en noviembre de 1994, el Consejo de Administración adoptó el informe del comité que había establecido para examinar la reclamación formulada por la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres [CIOSL] contra el Gobierno de Myanmar por no asegurar el cumplimiento efectivo del Convenio núm. 29.

El informe de la Comisión resulta muy ilustrativo en sus conclusiones sobre las dimensiones reales del empleo del trabajo forzoso en Myanmar en contra de las disposiciones del Convenio, al destacar que existen “numerosas pruebas que demuestran que las autoridades y el ejército recurren de manera intensiva a la imposición del trabajo forzoso a la población civil en todo Myanmar para el transporte de cargas, la construcción, el mantenimiento y el servicio de los campos militares, otros trabajos para el ejército, trabajos agrícolas, el desmonte de terrenos y otros proyectos de producción realizados para el ejército, en ciertas oportunidades en beneficio de particulares, la construcción y el mantenimiento de las carreteras, vías férreas y puentes, otros trabajos de infraestructura y una serie de otros trabajos. Ninguno de estos trabajos figura entre las excepciones enumeradas en el párrafo 2 del artículo 2 del Convenio”⁶⁶.

Parece que, desde el principio, la Comisión desconfiaba de la voluntad de las autoridades de llevar a cabo las reformas para suprimir el recurso al trabajo forzoso y democratizar el Estado, a pesar de la disposición del Gobierno de Myanmar, manifestada en su contestación, de realizar las modificaciones pertinentes en las leyes⁶⁷. En este sentido, el Consejo de Administración inscribió en su orden del día de la 276ª reunión, de noviembre de 1999, la posibilidad de recurrir al art. 33 de la Constitución de la OIT.

En atención al Informe del director general, de 21 de mayo de 1999, en que se manifestaba que no había indicación alguna de que se hubiese dado curso a las recomendaciones de la Comisión de Encuesta, la Conferencia aprobó la Resolución sobre el recurso generalizado al trabajo forzoso en Myanmar, de 17 de junio de 1999⁶⁸. De conformidad con la Resolución, se decidió

⁶⁴ BONET PÉREZ, J., Loc. cit., p. 683.

⁶⁵ B.O., Vol. LXXXI (1998), suplemento especial, Serie B.

Véase el análisis del caso en BONET PÉREZ, Loc. cit., pp. 690 y ss.

⁶⁶ B.O., Vol. LXXXI (1998), Serie B, Suplemento Especial, párr. 528.

⁶⁷ Tras recibir el Informe, de 27 de julio de 1998, el Gobierno de Myanmar respondió mediante una Carta, de 23 de septiembre de 1998.

⁶⁸ Resolución se aprobó en la 87ª reunión de la CIT.

a) que la actitud y el comportamiento del Gobierno de Myanmar son totalmente incompatibles con las condiciones y principios inherentes a la calidad de Miembro de la Organización;

b) que el Gobierno de Myanmar debería dejar de beneficiarse de cualquier tipo de asistencia o cooperación técnica de la OIT, salvo la que tenga como finalidad la asistencia directa para poner en práctica inmediatamente las recomendaciones de la Comisión de Encuesta, hasta que haya puesto en práctica dichas recomendaciones, y

c) que el Gobierno de Myanmar no debería recibir en adelante invitaciones para asistir a reuniones, coloquios y seminarios organizados por la OIT, excepto aquellas reuniones que tengan como único fin conseguir el cumplimiento total e inmediato de dichas recomendaciones, hasta que haya puesto en práctica las recomendaciones de la Comisión de Encuesta.

En el contexto de la definición de la OIT que se refiere a las normas laborales con elementos condicionales, citada anteriormente, las consecuencias de vulneración de tales normas pueden implicar sanciones económicas o incentivos relacionados con las ventajas comerciales o de otra índole. Así, se observa que, en la Resolución de 1999, se recurre a la medida menos frecuente, consistente en la supresión de la cooperación técnica por incumplimiento de las obligaciones en materia laboral. Por otro lado, es evidente que las medidas en cuestión no se adoptaron con apoyo formal en el art. 33, pues el punto correspondiente no se había incluido en el orden del día de la Conferencia. Aun así, como destaca Bonet Pérez en su análisis del caso, el art. 33 se mencionó en la Resolución. Es más, fue el único precepto constitucional mencionado⁶⁹.

Tan solo en marzo de 2000, el Consejo de Administración incluyó un punto relativo a la aplicación del art. 33 en el orden del día de la Conferencia, añadiendo sus propias recomendaciones. Dichas recomendaciones se aprobaron “en principio, a reserva de lo dispuesto en el punto 2” de la Resolución relativa a las medidas recomendadas por el Consejo de Administración en virtud del artículo 33 de la Constitución de la OIT con respecto a Myanmar⁷⁰. Asimismo, se autorizó al director general a responder positivamente a toda petición que hiciera Myanmar con objeto de establecer, con arreglo a la fecha límite prevista, el dispositivo mencionado en las conclusiones de la misión de cooperación técnica de la OIT⁷¹.

En esta Resolución histórica, se hallan tanto las medidas institucionales destinadas a controlar la evolución de la situación del trabajo forzoso en Myanmar y de la actitud de terceros, como las recomendadas a terceros con arreglo al art. 33. Sin embargo, dichas medidas han presentado un carácter limitado y más bien simbólico. En el transcurso de los años, aún no ha sido posible constatar el cumplimiento definitivo de lo acordado por parte del Gobierno. Al respecto, la CEACR expresó la preocupación de la persistencia del trabajo forzoso impuesto por las *Tatmandaw* en los estados de Kachin y Shan, y entre los grupos étnicos *rakhine* y *rohingya*⁷².

⁶⁹ “...Recordando la decisión adoptada por el Consejo de Administración de incluir en el orden del día de su reunión del mes de noviembre de 1999 un punto titulado «Medidas y recomendaciones previstas según lo dispuesto en el artículo 33 de la Constitución de la OIT para garantizar el cumplimiento por el Gobierno de Myanmar de las recomendaciones de la Comisión de Encuesta». BONET PÉREZ, Loc. cit., p. 693.

⁷⁰ El punto 2 reza: “...estas medidas entrarán en vigor a partir del 30 de noviembre de 2000, salvo si, antes de esta fecha, el Consejo de Administración queda convencido de que las intenciones manifestadas por el Ministro de Trabajo de Myanmar en su carta de 27 de mayo se han traducido en el establecimiento de un dispositivo de medidas legislativas, gubernamentales y administrativas lo suficientemente concretas y detalladas como para demostrar que las recomendaciones de la Comisión de Encuesta han sido realizadas y por tanto hacen innecesaria la aplicación de una o más de estas medidas”. Véase la Resolución, de 14 de junio de 2000, aprobada por 257 votos a favor, 41 en contra y 31 abstenciones. Consultado en: <https://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc88/resolutions.htm#1> [Acceso: el 1 de julio de 2025].

⁷¹ Punto 3 de la Resolución.

⁷² Observación de la CEACR en relación con la aplicación del Convenio núm. 29 sobre el trabajo forzoso, en Myanmar, en la que se pide al Gobierno que transmita información completa en la 108ª reunión de la

También es cierto que otras organizaciones internacionales ya se venían ocupando de la situación del trabajo forzoso en Myanmar, con anterioridad a la histórica Resolución de la OIT de 2000. En su texto [punto 1 (d)] constaba que, en particular los órganos de la ONU se han interesado por los derechos humanos en Myanmar, al menos desde el año 1992, en que la Comisión de Derechos Humanos de la ONU (actual Consejo de Derechos Humanos) decidió establecer el mandato de Relator Especial para Myanmar, para controlar la situación de los derechos humanos en el país⁷³. Desde entonces, se ha renovado dicho mandato y se ha llevado a cabo el seguimiento de la situación⁷⁴. Así, en 2018, se puso de manifiesto la preocupación por la decisión del Gobierno de denegar el acceso a la Relatora Especial para realizar una nueva visita en enero de 2018⁷⁵.

Sin embargo, en relación con la OIT, se destacó el refuerzo de cooperación entre la Organización y Myanmar con miras a establecer un programa de trabajo decente, en el que la eliminación del trabajo forzoso figurará como uno de los componentes básicos⁷⁶. Además, se expresó la satisfacción de que el Gobierno hubiese aprobado una prórroga del memorando de entendimiento y plan de acción suplementario para eliminar la utilización del trabajo forzoso; y exhortó a que iniciase el proceso de reforma de la legislación laboral para promover la libertad de asociación, mediante un diálogo tripartito verdadero y eficaz, y de conformidad con las normas internacionales del trabajo⁷⁷.

Por lo que se refiere a los Estados miembros de la OIT, la mayoría de ellos no han considerado necesario adoptar medidas de ningún tipo, generalmente debido a que sus relaciones económicas con Myanmar son prácticamente inexistentes. Según algunos datos, había 353 empresas extranjeras que operaban en este país en 2002, y los Estados no procuraban medidas para que dichas empresas bajo su jurisdicción no pudiesen beneficiarse de la mano de obra sometida al trabajo forzoso⁷⁸.

Diez años después, Myanmar otra vez estaba en el foco de atención de la OIT tras el golpe militar de 1 de febrero de 2021. El Consejo de Administración y la CIT constataron las denuncias de los casos de trabajo forzoso, a los que sumaron las de violaciones de la libertad sindical y de asociación en el país.

En junio de 2021, la Conferencia adoptó la Resolución para la restauración de la democracia y el respeto de los derechos fundamentales en Myanmar, y, posteriormente, en marzo de 2022, con arreglo al art. 26, el Consejo de Administración decidió constituir una comisión de encuesta para abordar el incumplimiento por Myanmar del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87) y del Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29)⁷⁹.

En su decisión de noviembre de 2023, el Consejo de Administración tomó nota del informe de la comisión de encuesta, instó a las autoridades militares a que desistiesen de todo acto de represalia contra cualquier persona u organización que facilitase información a la comisión, e invitó al director general a que, con miras a la preparación de una discusión en la 350ª reunión del Consejo de Administración, elaborase un informe en el que se previesen opciones respecto a posibles medidas adicionales, incluidas aquellas contempladas en la Constitución de la OIT, para lograr que Myanmar

Conferencia y que responda de forma completa a esos comentarios en 2019, disponible en; <https://www.ilo.org> [Acceso: 10 de julio de 2025].

⁷³ Resolución de la Comisión de Derechos Humanos 1992/58, de 3 de marzo de 1992, UN Doc. E/CN.4/RES/1992/58.

⁷⁴ Resolución del Consejo de Derechos Humanos 37/32, de 23 de marzo de 2018, UN Doc. A/HRC/RES/37/32.

⁷⁵ UN Doc. A/HRC/RES/37/32, p. 1.

⁷⁶ UN Doc. A/HRC/RES/37/32, párr. 32, p. 7.

⁷⁷ *Ibidem*.

⁷⁸ Citado por BONET PÉREZ, Loc. cit., p. 698.

⁷⁹ Cotado por OIT, *Hacia la libertad y la dignidad en Myanmar*, Informe de la comisión de encuesta nombrada con arreglo a lo dispuesto en el artículo 26 de la Constitución de la OIT en relación con el incumplimiento por Myanmar del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87) y del Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29), 4 de agosto de 2023, p. 9.

cumpliría las recomendaciones formuladas, en caso de que las autoridades militares no aceptasen esas recomendaciones y no se comprometiesen a aplicarlas plenamente y sin demora⁸⁰.

En los informes de seguimiento consta la falta de avances significativos al respecto⁸¹. Así, hasta la 113ª reunión de la CIT de 2025, no se acreditaban los delegados de Myanmar por parte de la Comisión de Verificación de Poderes⁸². Aunque también es cierto que la decisión de no acreditar a los delegados de este país más bien venía dada por la actuación correspondiente de la Asamblea General de las ONU.

4. Conclusiones

La situación descrita confirma el propósito de la OIT de seguir en la línea de la persuasión, más que en la de las medidas de carácter sancionador. Cabe recordar que, más allá de los procedimientos de control, y entre otros medios alternativos, la Organización utiliza con mucho éxito la cooperación técnica⁸³.

En el marco de la reforma emprendida, se propone la codificación de una parte del procedimiento de queja previsto en el art. 26 (acción 2.1)⁸⁴. Según el documento, esta acción responde a la necesidad de mejorar la accesibilidad, la transparencia, la claridad y las garantías procesales.

En principio, el Consejo de Administración tenía que facilitar orientación acerca de las próximas medidas en relación con el procedimiento en virtud del art. 26 después de la discusión sobre el procedimiento en virtud del art. 24. Aunque algunos mandantes se han expresado a favor de la codificación del procedimiento, otros han formulado reservas en cuanto a su utilidad e idoneidad en estos momentos. Con todo, parece que se ha alcanzado consenso sobre un enfoque escalonado. En primer lugar, deben revisarse y aclararse las normas y prácticas existentes, así como los vínculos con otros procedimientos, a través de la guía sobre prácticas establecidas en el sistema de control que prepararía la Oficina Internacional del Trabajo. Una segunda etapa podría implicar una

⁸⁰ OIT Doc. GB.349/INS/14, párr. 8, en su versión enmendada por el Consejo de Administración, disponible en: <https://www.ilo.org/es/resource/record-decisions/gb/349/decision-relativa-al-informe-de-la-comision-de-encuesta-nombrada-con> [Acceso: 10 de julio de 2025].

⁸¹ OIT, *Seguimiento al informe de la comisión de encuesta nombrada con arreglo a lo dispuesto en el artículo 26 de la Constitución de la OIT en relación con el incumplimiento por Myanmar de los Convenios núms. 87 y 29 y de las resoluciones sobre Myanmar adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 102ª reunión (2013) y su 109ª reunión (2021)*, Doc. GB.359/INS/11, 11 de marzo de 2024, en particular párr. 7.

⁸² “La Comisión recuerda que, en las tres reuniones anteriores de la Conferencia, se recibieron poderes antagónicos en nombre de las dos mismas entidades”, OIT Doc. ILC/112/Actas núm. 3A, párr. 18.

En la 112ª reunión de la CIT, la Comisión de Verificación de Poderes decidió, por cuarto año consecutivo, que no se acreditaran delegados para Myanmar en esa reunión de la Conferencia. “Al mismo tiempo, lamentando que esta situación impidiese la participación de los representantes de los empleadores y de los trabajadores de Myanmar en la Conferencia, la Comisión invitó al Consejo de Administración, por conducto de la Conferencia, a que estudiase urgentemente opciones a fin de permitir a los representantes de los empleadores y de los trabajadores de Myanmar contribuir a las labores de las futuras reuniones de la Conferencia

1. El Consejo de Administración examinó esta cuestión en su 352ª reunión (octubre-noviembre de 2024). Luego de los debates, el Consejo de Administración:

a) invitó a las organizaciones internacionales de empleadores y de trabajadores representadas en la Conferencia a que designasen a los representantes de los empleadores y de los trabajadores de Myanmar entre sus representantes y les permitiesen hacer uso de la palabra en su nombre”. Citado por OIT, *Disposiciones para permitir a los representantes de los empleadores y de los trabajadores de Myanmar contribuir a las labores de la Conferencia Internacional del Trabajo*, 25 de mayo de 2025, OIT Doc. ILC/113/4D, párr. 1.

⁸³ SERVAIS, J.-M., “Los procedimientos de control de las normas de la OIT en perspectiva”, *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, núm. 170 (2025), p. 196.

⁸⁴ OIT, *La Iniciativa relativa a las normas: aplicación del plan de trabajo para fortalecer el sistema de control de las normas*, Consejo de Administración, 334ª reunión, 25 de octubre – 8 de noviembre de 2017, OIT Doc. GB334/INS/5, pp. 1 y 31. Véase también USHAKOVA, T., “El procedimiento de queja como un ‘autorretrato de otro’”, en USHAKOVA, T. (Dir. y coord.), *Procedimientos especiales de la OIT: Reflexiones y propuestas en el contexto del centenario*, Ediciones Cinca, Madrid, 2020, pp. 95-123.

discusión tripartita sobre la posible codificación del procedimiento en virtud del art. 26, así como los debates permanentes sobre otros procedimientos.

En las consultas tripartitas celebradas en el mes de septiembre de 2018, se proporcionaron orientaciones adicionales sobre las acciones, incluida la relativa a la codificación del art. 26 (acción 2.1)⁸⁵. Como consecuencia, se puso de manifiesto que no obtuvo una respuesta uniforme la pregunta “¿Considera conveniente el Consejo de Administración establecer un reglamento con el objeto de codificar el procedimiento para el examen de las quejas presentadas en virtud del artículo 26?”⁸⁶. Es más, las consultas vislumbraron “una notable divergencia en torno a la urgencia y la utilidad de establecer dicho reglamento”⁸⁷. Por un lado, se consideraba que la ausencia de un reglamento preciso dotaba al Consejo de Administración de la flexibilidad necesaria para estudiar alternativas al establecimiento de una comisión de encuesta, una medida aplicada raras veces y poco propicia a la solución del conflicto en la línea de la asistencia y persuasión que promueve la OIT. Por otro lado, se argumentaba, y con razón, que la exploración de tales alternativas se había prolongado en exceso, lo que daba lugar a deliberaciones dilatadas en el Consejo de Administración, incertidumbre y falta de transparencia.

En todo caso, los plazos bien determinados y la técnica de asistencia y persuasión en el procedimiento de queja no parecen convivir pacíficamente. Como queda de manifiesto en los documentos de la OIT al respecto, el procedimiento en virtud del art. 26 puede durar de 9 meses a varios años⁸⁸.

Bibliografía

- ALIJA FERNÁNDEZ, R. A., BONET PÉREZ, J., *El control de los Tratados Internacionales de Derechos Humanos: realidad y límites. Una aproximación a la labor de los órganos de expertos desde la perspectiva de la efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales*, Atelier, Barcelona, 2016.
- ALSTON, Ph. (Dir.), *The United Nations and Human Rights: A Critical Appraisal*, Oxford University Press, New York, 1992.
- BOLLÉ, P., “Le contrôle des normes du travail et les droits de l’homme: l’exemple du travail forcé au Myanmar (Birma)”, *Revue Internationale du Travail*, Vol. 137, nº 3 (1998), pp. 419-447.
- BONET PÉREZ, J., “Relaciones económicas y aplicación forzosa del derecho internacional público: algunas consideraciones a propósito de la práctica reciente de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)”, *Revista Española de Derecho Internacional*, Vol. 55, núm. 2 (2003), pp. 673-715.
- BORRÀS PENTINAT, S., *Los mecanismos de control de la aplicación y del cumplimiento de los tratados internacionales multilaterales de protección del medio ambiente*, Tesis presentada para aspirar al título de Doctor/a en Derecho por, realizada bajo la dirección del Dr. Antoni Pigrau Solé Catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales, Universitat Rovira i Virgili, Departament de Dret Públic, 2007.
- CHAMOCHO CANTUDO, M. A., RAMOS VÁZQUEZ, I., Y ESPUNY TOMÁS, M.^a J. (Coords.), *La Organización Internacional del Trabajo. Cien años de protección jurídica internacional de la clase obrera (1919-2019)*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2019.
- CHAMOCHO CANTUDO, M. A., “La norma constitucional de la Organización Internacional del Trabajo de 1946: entre la Sociedad de Naciones y Naciones Unidas”, en CHAMOCHO CANTUDO, M. A. RAMOS VÁZQUEZ, I., Y ESPUNY TOMÁS, M.^a J. (Coords.), *La Organización*

⁸⁵ OIT Doc. GB334/INS/5, p. 2.

⁸⁶ *Ibidem*.

⁸⁷ OIT Doc. GB334/INS/5, p. 3.

⁸⁸ Doc. GB331/INS/5 [NORME-170929-22]-Sp.docx, p. 38.

- Internacional del Trabajo. Cien años de protección jurídica internacional de la clase obrera (1919-2019)*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2019.
- CHINKIN, C. AND A. BOYLE, A., *The Making of International Law*, OUP, Oxford, 2007.
- DERRIDA, J., *Fuerza de la Ley. El "fundamento místico de la autoridad"*, 3ª ed., Tecnos, Madrid, 2018.
- JAVILLIER, J. C.; GERNIGON, B. (Dirs.), POLITAKIS, G. P. (Coord.), *Les normes internationales du travail: un patrimoine pour l'avenir. Mélanges en l'honneur de Nicolas Valticos*, Organisation International du Travail, Genève, 2004.
- KANT, E., *La Metafísica de las Costumbres*, Tecnos, Madrid, 1989.
- KOROMA, A., VAN DER HEIJDEN, P., *Review of ILO Supervisory Mechanisms*, The Standards Initiative: Joint report of the Chairpersons of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations and the Committee on Freedom of Association, International Labour Office, Governing Body 326th Session, Geneva, 10–24 March 2016, ILO Doc. GB.326/LILS/3/1.
- LA HOVARY, C., "A Challenging *Ménage à Trois*? Tripartism in the International Labour Organization", *International Organizations Law Review*, nº 12 (2015), pp. 204-236.
- LEARY, V., « Lessons from the experience of the ILO », en ALSTON, Ph. (Dir.), *The United Nations and Human Rights. A Critical Appraisal*, Clarendon Press, Oxford, 1992, pp. 580-619.
- MAUPAIN, F., "Persuasion et contrainte aux fins de la mise en œuvre des normes et objectifs de l'OIT", en JAVILLIER, J. C. ; GERNIGON, B. (Dirs.), *Les normes internationales du travail : un patrimoine pour l'avenir. Mélanges en l'honneur de Nicolas Valticos*, Organisation International du Travail, Genève, 2004.
- MAUPAIN, F., *The Future of the International Labour Organization in the Global Economy*, Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon, 2013.
- OIT, *Dar un rostro humano a la globalización*, Estudio General sobre los convenios fundamentales relativos a los derechos en el trabajo a la luz de la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa, 2008, Informe III (Parte I B), CIT, 101ª reunión, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2012.
- OIT, *Cláusulas laborales en los acuerdos comerciales: tendencias recientes y pertinencia para la OIT*, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2016, OIT Doc. GB328/POL/3.
- OIT, *Reglas de juego. Una introducción a la actividad normativa de la Organización Internacionales del Trabajo*, Edición del Centenario, 4ª ed., Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2019.
- OIT, *Compendio normativo aplicable al Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo*, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2024.
- ROMANO, C. P. R., *The ILO System of Supervision and Compliance Control: A Review and Lessons for Multilateral Environmental Agreements*, International Institute for Applied System Analysis, Laxenburg, 1996.
- SAMSON, K., "The 'Berufsverbot' problem revisited – Views from Geneva and Strasbourg", en JAVILLIER, J. C.; GERNIGON, B. (Dirs.), POLITAKIS, G. P. (Coord.), *Les normes internationales du travail: un patrimoine pour l'avenir. Mélanges en l'honneur de Nicolas Valticos*, Organisation International du Travail, Genève, 2004.
- SERVAIS, J.-M., *International Labour Law*, 6th ed., Wolters Kluwer, Alphen ann der Rijn, 2020.
- SERVAIS, J.-M., "Los procedimientos de control de las normas de la OIT en perspectiva", *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, núm. 170 (2025), pp. 193-213.

- USHAKOVA, T., "Hacia la justicia social: vías de intervención de la OMC", *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, Vol. 4, núm. 2 (2016), pp. 129-166.
- USHAKOVA, T., "El procedimiento de queja como un 'autorretrato de otro'", en USHAKOVA, T. (Dir. y coord.), *Procedimientos especiales de la OIT: Reflexiones y propuestas en el contexto del centenario*, Ediciones Cinca, Madrid, 2020, pp. 95-123.
- VALTICOS, N., « Un système de contrôle international : la mise en œuvre des conventions internationales du travail », *Recueil des cours de l'Académie de droit international*, Vol. 123 (1968), pp. 311-407.
- VALTICOS, N., *International Labour Law*, Springer-Science+Business Media, B. V., Dordrecht, 1979.
- VALTICOS, N., « Les commissions d'enquête de l'Organisation International du Travail », *Revue générale de droit international public*, Vol. 91, n° 3 (1987), pp. 847-879.
- VALTICOS, N., « Normes internationales du travail et droits de l'homme. Où en est-on à l'approche de l'an 2000 ? », *Revue Internationale du Travail*, Vol. 137(1998), n° 2, pp. 151-164.
- VUCAS, B., "Some remarks concerning the Commissions of Inquiry established under the Constitution of the International Labour Organization", en JAVILLIER, J. C.; GERNIGON, B. (Dirs.), POLITAKIS, G. P. (Coord.), *Les normes internationales du travail: un patrimoine pour l'avenir. Mélanges en l'honneur de Nicolas Valticos*, Organisation International du Travail, Genève, 2004.



A PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS LABORALES EN EL SISTEMA DE LAS CARTAS SOCIALES EUROPEAS. ESPECIAL REFERENCIA AL MECANISMO DE RECLAMACIONES COLECTIVAS

ICÍAR ALZAGA RUIZ 

*Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social,
Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED)*

ialzaga@der.uned.es

SUMARIO: 1. Planteamiento de la cuestión. 2. El Comité Europeo de Derechos Sociales. 2.1. Los informes del CEDS. 2.2. El procedimiento de reclamaciones colectivas. 3. La eficacia de las resoluciones del Comité Europeo de Derechos Sociales en el procedimiento de reclamaciones colectivas. 4. Conclusiones. Bibliografía.

RESUMEN: La presente investigación profundiza en los mecanismos de control de la Carta Social Europea del Comité Europeo de Derechos Sociales, que supervisa la política social de los Estados Parte a través del procedimiento de informes periódicos y del procedimiento de reclamaciones colectivas. El trabajo argumenta que las decisiones y resoluciones del CEDS carecen de naturaleza jurisdiccional y no constituyen jurisprudencia vinculante comparable a la del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Aunque las decisiones del CEDS (Decisiones) poseen un indudable valor interpretativo, su naturaleza es política y no judicial. Actúan como un medio de supervisión y control de las políticas sociales.

PALABRAS CLAVE: Carta Social Europea, Comité Europeo de Derechos Sociales, procedimiento de reclamaciones colectivas.

THE PROTECTION OF SOCIAL RIGHTS IN THE EUROPEAN SOCIAL CHARTERS. SPECIAL STUDY OF THE COLLECTIVE COMPLAINTS PROCEDURE

ABSTRACT: This research delves into the control mechanisms of the European Social Charter of the European Committee of Social Rights, which monitors the social policy of the States Parties through the periodic reporting procedure and the collective complaints procedure. The study argues that the decisions and resolutions of the ECSR are not judicial in nature and do not constitute binding case law comparable to that of the European Court of Human Rights. Although the decisions of the ECSR (Decisions) have undoubted interpretative value, they are political rather than judicial in nature. They act as a means of monitoring and controlling social policies.

KEYWORDS: European Social Charter, European Committee of Social Rights, Collective complaints procedure.

Recibido: 20/10/2025

Aceptado: 20/11/2025

1. Planteamiento de la cuestión

Es clásica la distinción entre, por un lado, los derechos llamados de primera generación, es decir, los derechos políticos y civiles, que pretenden proteger al individuo frente a los poderes públicos y, por otro, los derechos sociales y económicos, referidos a la obtención de prestaciones económicas, educacionales, asistenciales, etc. por parte de los poderes públicos o de sujetos privados¹. Cuando tras la segunda guerra mundial, se redactó el Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos y de las libertades fundamentales², los Estados no quisieron apostar por la protección de los derechos sociales y económicos, al entender que su protección supondría un coste adicional en un momento delicado para las economías europeas. Fue imposible aprobar un instrumento único ante la falta de consenso de los Estados sobre qué derechos debían garantizarse, su alcance y su mecanismo de control³. Se produjo una proyección del modelo de dualidad de derechos clásicos-derechos sociales, que encontramos en el Derecho constitucional interno⁴, a la esfera internacional, de forma que las mismas contradicciones que genera en la sede interna, se trasladaron a la internacional⁵.

El lugar secundario ocupado por los derechos económicos, sociales y culturales, frente a los derechos civiles y políticos se explica también por su alcance esencialmente programático y por las dificultades existentes para su control por medio de mecanismos jurisdiccionales⁶. Y es que la técnica de protección basada en reclamaciones individuales se articula mal cuando se trata de derechos colectivos, en la medida en que “si bien las dificultades de técnica jurídica para hacer efectivos estos recursos no tienen por qué ser insalvables, lo que sí resultaría sin duda insuperable sería la resistencia política de los Estados para la aceptación de recursos individuales en reclamación de derechos cuya satisfacción depende de condiciones vinculadas a la política general del Estado y sometida además a factores coyunturales”⁷.

El Consejo de Europa, que deseaba adoptar un tratado en materia de derechos humanos para otorgar mayor fuerza a los derechos reconocidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos aprobada por la ONU en diciembre de 1948, optó por la elaboración de dos tratados distintos: El Convenio Europeo de Derechos Humanos, sobre derechos civiles y políticos; y otro, adoptado años más tarde, sobre derechos económicos y sociales: la Carta Social Europea⁸. Cuando el Consejo de Europa aprobó la Carta Social Europea en 1961, lo hizo como un complemento al Convenio Europeo de Derechos Humanos, que había sido adoptado años antes para la protección de los derechos civiles y políticos⁹. El mecanismo, que se instauró en el seno del Consejo de Europa

¹ LÓPEZ GUERRA, L., “La protección de derechos económicos y sociales en el Convenio Europeo de Derechos Humanos”, en AA.VV., *Tratado sobre protección de los derechos sociales*, Dir. M. Terol Becerra y L. Jimena Quesada, Tirant lo Blanch, Valencia, 2014, pág. 297.

² Más conocido como el Convenio Europeo de Derechos Humanos.

³ PRIETO SUÁREZ, R., “La Carta Social Europea y el Comité Europeo de Derechos Sociales (el sistema de informes y las reclamaciones colectivas)”, *Revista Europea de Derechos Fundamentales*, nº 11, 2008, pág. 356.

⁴ HERREROS LÓPEZ, J. M., “La justiciabilidad de los derechos sociales”, *Lex Social. Revista de Derechos Sociales*, vol. 1, nº 1, 2011, pág. 78 y ss.

⁵ CANOSA USERA, R., “La protección de los derechos sociales en el ámbito del Consejo de Europa”, Ponencia presentada en la Jornada que sobre organizó el Consejo General del Poder Judicial y UGT, los días 8 y 9 de julio de 2015, en <http://portal.ugt.org/actualidad/2015/octubre/boletin23/P3.pdf>, pág. 6.

⁶ JIMÉNEZ GARCÍA, F., “El sistema europeo de protección de los derechos humanos: el Consejo de Europa y la Carta Social”, en AA.VV., *Derecho Internacional de los derechos humanos*, Coord. C. Fernández de Casadevante Romani, 3ª ed., Dilex, Madrid, 2007, pág. 223.

⁷ PASTOR RIDRUEJO, J.A., *Curso de Derecho Internacional Público y organizaciones internacionales*, 16ª ed., Tecnos, Madrid, 2012, pág. 215.

⁸ BRILLAT, R., “Evolución y consolidación del Pacto Europeo de Democracia Social: La Carta Social Europea”, en AA.VV., *Tratado sobre protección de los derechos sociales*, Dir. M. Terol Becerra y L. Jimena Quesada, Tirant lo Blanch, Valencia, 2014, pág. 207.

⁹ Llama la atención que la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea recoge todos los derechos contenidos en el Convenio Europeo de Derechos Humanos, así como otros nuevos y varios proclamados en la

para la defensa de los derechos individuales, fue el resultado de una separación entre los derechos clásicos (civiles y políticos) –protegidos por el Convenio Europeo de Derechos Humanos y los derechos sociales y económicos –protegidos años más tarde por la Carta Social Europea¹⁰. Los primeros dispondrían además de una garantía jurisdiccional ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos¹¹. Los segundos, sólo en un momento posterior serían objeto de protección por la Carta Social Europea, que les otorgaría un menor grado de protección, de naturaleza no jurisdiccional¹². Si el Convenio previó un recurso individual ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, la Carta Social Europea contemplaba un mecanismo de informes nacionales, menos vinculantes para los Estados parte¹³.

Esta distinción continúa en la actualidad, si bien matizada. La reforma en 1996 de la Carta Social Europea supuso una ampliación de las funciones otorgadas al órgano supervisor de los derechos en ella contenidos: el Comité Europeo de Derechos Sociales. Y, al mismo tiempo, el sistema de protección de los derechos humanos creado por el Consejo de Europa no ha traído consigo una desprotección de los derechos sociales y económicos. Dicho esto, lo cierto es que el Convenio Europeo de Derechos Humanos (en adelante, CEDH) no es una declaración de derechos sociales y económicos y que, pese a que no han faltado voces que lo han defendido¹⁴, no se ha querido añadir una Sala jurisdiccional en materia de derechos sociales al Tribunal de Estrasburgo. Semejantes asimetrías han sido denunciadas por la doctrina científica, al dibujar una Europa social de dos velocidades en la que parece olvidarse que el CEDH¹⁵ se adoptó con el fin de dotar de efectividad a los derechos consagrados en la Declaración Universal de 10 de diciembre de 1948 y la Carta Social Europea completó el vacío existente en materia de derechos sociales para reforzar el principio de indivisibilidad de los derechos sociales y reforzar la complementariedad propugnada por la Declaración Universal¹⁶.

Hoy en día, la distinción estricta entre derechos civiles y políticos y derechos sociales y económicos ha perdido sentido¹⁷. Los derechos humanos están estrechamente interconectados y ejercen una recíproca influencia unos en otros. La Asamblea General de las Naciones Unidas, en su resolución 32/130¹⁸, proclamó el carácter indivisible de los derechos humanos y puso de manifiesto que “la plena realización de los derechos civiles y políticos sin el goce de los derechos económicos, sociales y culturales resulta imposible; la consecución de un progreso duradero en la

Carta Social Europea. Estamos, pues, en presencia de varias esferas de protección de los derechos sociales en Europa.

¹⁰ LÓPEZ GUERRA, L., “Crisis económica y derechos humanos. Una nota de jurisprudencia”, *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 36, 2015, pág. 400.

¹¹ Con sede en Estrasburgo.

¹² LÓPEZ GUERRA, L., “La protección de derechos económicos y sociales en el Convenio Europeo de Derechos Humanos”, *cit.*, pág. 297 y NIVARD, C., “La justicia de los derechos sociales en el Consejo de Europa”, *Lex Social*, nº 2, 2016, pág. 18.

¹³ Así como el procedimiento de reclamaciones colectivas.

¹⁴ MORTE GÓMEZ, C. y SALINAS ALCEGA, S., “Los derechos económicos y sociales en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos”, en AA.VV., *Derechos económicos y sociales*, Dir. Embid Irujo, A., Iustel, Madrid, 2009, págs. 359 y ss., AKANDJI-KOMBÉ, J.F., “Charte sociale européenne et Convention européenne des droits de l’homme: Quelles perspectives pour les 10 prochaines années?”, en AA.VV., *La Charte Sociale européenne: Une constitution sociale pour l’Europe*, Bruylant, Bruselas, 2010, págs. 147 y ss. y LÓPEZ GUERRA, L., “Crisis económica y derechos humanos. Una nota de jurisprudencia”, *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 36, 2015, pág. 400.

¹⁵ Actualmente modificado por dieciséis Protocolos.

¹⁶ JIMENA QUESADA, L., “Las sinergias entre el Tribunal Europeo de Derechos humanos y el Comité Europeo de Derechos Sociales: Reflexiones sobre relaciones institucionales, informales y humanas en homenaje a Josep Casadevall”, en AA.VV., *El Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Una visión desde dentro en homenaje al Juez Josep Casadevall*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2015, pág. 102.

¹⁷ JIMENA QUESADA, L., “Introducción: Sostenibilidad y efectividad de los derechos sociales, incluso sobre todo en tiempo de crisis”, en AA.VV., *La jurisprudencia del Comité Europeo de Derechos Sociales frente a la crisis económica*, Bomarzo, Albacete, 2014, pág. 18.

¹⁸ De 1977.

aplicación de los derechos humanos depende de unas buenas y eficaces políticas nacionales e internacionales de desarrollo económico y social [...]”.

La Carta Social Europea revisada podría haber mejorado el mecanismo de control de la Carta de 1961, pero no lo hizo. Podría haber introducido nuevos mecanismos de garantía de los derechos en ella contenidos, pero optó por establecer que “el cumplimiento de las obligaciones jurídicas de la presente Carta se someterá a la misma supervisión que la Carta Social Europea”¹⁹. Recordemos que el Protocolo de 1991 recogió una de las propuestas formuladas por la Asamblea Parlamentaria en su Recomendación 1168/1992, de 24 de septiembre, relativa al futuro de la Carta Social del Consejo de Europa y transformó el Comité de Expertos²⁰ en un Comité Europeo de Derechos Sociales²¹. Pero dicho Protocolo no implantó otras propuestas contenidas en la citada Recomendación, a saber: dotar de competencia a este Comité para examinar reclamaciones colectivas –propuesta que sí se llevó a efecto posteriormente con el Protocolo de 1995-. Dicho esto, lo cierto es que a lo que no se ha llegado²², es a crear una Sala de lo Social en el TEDH, sin perjuicio de la jurisprudencia social emanada por el TEDH en la interpretación del Convenio Europeo de 1950.

2. El Comité Europeo de Derechos Sociales

El Comité Europeo de Derechos Sociales es el órgano encargado de la interpretación, defensa y control de la Carta Social Europea por parte de los Estados²³. No tiene carácter jurisdiccional, como sí lo tiene el TEDH, pese a que la doctrina científica²⁴ y algunos tribunales²⁵ hablen en estos términos del CEDS. El TEDH aplica e interpreta el Convenio Europeo de Derechos Humanos y dicta sentencias, una vez agotada la vía interna. Mientras que el Comité Europeo de Derechos Sociales aplica e interpreta la Carta Social Europea y dicta Conclusiones y Decisiones -no sentencias-, sin necesidad de agotar la vía interna.

La Carta opta por un sistema de control político, mediante la presentación de informes periódicos por parte de los Estados en relación a la aplicación de las disposiciones aceptadas y de la formulación de conclusiones y decisiones acerca de la compatibilidad de las situaciones estatales examinadas respecto de los compromisos adquiridos, así como de las reformas llevadas

¹⁹ Art. C de la CSE revisada.

²⁰ El Prof. Dr. D. José Vida Soria fue miembro del Comité de Expertos independientes, el antecedente del CEDS y, hasta fechas recientes, el Prof. Dr. D. Luis Jimena Quesada, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Valencia, Presidente del CEDS.

²¹ En la actualidad, el miembro español del CEDS es el Prof. Dr. D. Raúl Canosa Usera, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad Complutense.

²² Pese a las peticiones de la doctrina científica más autorizada, por todos, JIMENA QUESADA, L., “La Carta Social Europea y la Unión Europea”, *cit.*, pág. 405.

²³ No es el Tribunal Europeo de Derechos Humanos que sí controla el cumplimiento del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales.

²⁴ JIMENA QUESADA, L., *La jurisprudencia del Comité Europeo de Derechos Sociales*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2007, págs. 42 y ss. y, del mismo autor, “La protección internacional de los derechos sociales y laborales. La Carta Social Europea y el Comité Europeo de Derechos Sociales”, *RDS*, nº 65, 2014, pág. 15, “El último bastión en defensa de los derechos sociales: La Carta Social Europea”, *cit.*, pág. 174 y “La ejecución de las decisiones del Comité Europeo de Derechos Sociales: Enfoque comparado con el Tribunal Europeo de Derechos Humanos”, en AA.VV., *Tratado sobre protección de los derechos sociales*, Dir. M. Terol Becerra y L. Jimena Quesada, Tirant lo Blanch, Valencia, 2014, pág. 250. Dicho esto, lo cierto es que el propio autor, unas páginas más adelante se refiere a la necesidad de potenciar “su imagen jurisdiccional”, pág. 261. Defiende que “debe destacarse esta noción moderna de “jurisprudencia” del CEDS (así se denomina oficialmente y como tal puede encontrarse en el sitio web de la Carta Social Europea [...], es decir, de *juris-dictio* o de “decir el Derecho” contenido en la Carta Social Europea con carácter último”, en su excelente trabajo: “El último bastión en defensa de los derechos sociales: La Carta Social Europea”, *cit.*, pág. 174.

²⁵ STSJ de la Comunidad Valenciana (Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 8 de marzo de 2011 (Ar. 191434).

a cabo y los progresos logrados en materia de política social en los distintos Estados Parte²⁶. El CEDS emite, pues, Conclusiones y Decisiones de fondo, de carácter vinculante y no sentencias. No le llegan casos o conflictos concretos, “sino informes de la situación legislativa y fáctica de los Estados acerca de la cual ha de pronunciarse para decidir si son o no conformes con la Carta”²⁷; lo que ha llevado a la doctrina científica a considerar que opera “una suerte de control abstracto de convencionalidad”²⁸.

Está compuesto por quince expertos independientes²⁹ de competencia reconocida en cuestiones sociales internacionales –y no por jueces³⁰–, elegidos por el Comité de Ministros por un mandato de seis años, que puede ser renovado por una vez³¹. A diferencia de lo que sucede con los jueces del TEDH, que son elegidos por la Asamblea Parlamentaria, los expertos del CEDS continúan siendo elegidos por el Comité de Ministros³². Hasta 1998 se denominó: Comité de Expertos Independientes. Su propia denominación es elocuente y confirma su naturaleza no jurisdiccional.

Se configura como una instancia de garantía de la CSE, que no goza de naturaleza jurisdiccional³³. Como bien escribe GONZÁLEZ DE RIVERA I SERRA, “no se trata de una jurisdicción en toda su plenitud”, “ni constituye jurisprudencia propiamente dicha”³⁴, pues como afirma el que fuera su Presidente, J. M. BERLORGEY, “nosotros no somos una jurisdicción”³⁵. No debe olvidarse que hasta la fecha no se ha logrado la creación de una sección o sala de lo social en el Tribunal Europeo de Derechos Sociales, sin perjuicio de la destacada incidencia de la

²⁶ JIMÉNEZ GARCÍA, F., “El sistema europeo de protección de los derechos humanos: El Consejo de Europa y la Carta Social”, *cit.*, pág. 241.

²⁷ CANOSA USERA, R., “La protección de los derechos sociales en el ámbito del Consejo de Europa”, *cit.*, pág. 15.

²⁸ CANOSA USERA, R., “La protección de los derechos sociales en el ámbito del Consejo de Europa”, *cit.*, pág. 15, quien añade que “ni siquiera en las reclamaciones colectivas existe un caso concreto, aunque se limite el ámbito objetivo donde el CEDS proyecta su control”.

²⁹ La STSJ de Castilla y León/Valladolid de 22 de abril de 2015 (Ar. 127923) consideró que los miembros del CEDS no pronuncian “una declaración solemne en la que se comprometan a actuar con absoluta independencia”. Critica este pronunciamiento SALCEDO BELTRÁN, C., “La aplicabilidad de la Carta Social Europea por los órganos judiciales”, *Trabajo y Derecho*, nº 13, 2016, pág. 42, quien explica que “la equivocación en la que incurre se debe a que la fuente utilizada es un artículo doctrinal que se escribió hace años, que extracta, de nuevo literalmente y sin mencionarlo, que efectúa esta afirmación al no estar aprobada la modificación que se hizo en el Reglamento de funcionamiento del CEDS en el año 2009 del art. 4 en el que se dispone expresamente que todo miembro del Comité, en la primera reunión a la que asista una vez designado dirá lo siguiente: “Declaro solemnemente que ejerceré mis funciones de miembro del Comité conforme a las exigencias de “independencia”, imparcialidad y de disponibilidad inherente a este mandato y respetaré el secreto de las deliberaciones del Comité”.

³⁰ ORLANDINI, G., “Los derechos fundamentales de los trabajadores en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea”, *RDS*, nº 69, 2015, pág. 72.

³¹ Art. 25 CSE.

³² GARCÍA-PERROTE ESCARTÍN, I., “Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, Carta Social Europea y reforma laboral española. A propósito de la duración del período de prueba del contrato de apoyo a los emprendedores”, *Trabajo y Derecho*, nº 15, 2016, pág. 31.

³³ LÓPEZ GUERRA, L., “La protección de derechos económicos y sociales en el Convenio Europeo de Derechos Humanos”, en AA.VV., *Tratado sobre protección de los derechos sociales*, *cit.*, pág. 298.

³⁴ GONZÁLEZ DE RIVERA I SERRA, X., “Conversaciones entre la norma internacional y la norma interna: La aplicación por los órganos judiciales”, *Lex Social*, vol. 5, nº 2, 2015, pág. 275. En parecidos términos, AKANDJI-KOMBÉ, J.F., “La aplicación de la Carta Social Europea por los órganos jurisdiccionales de los Estados parte”, en AA.VV., *Tratado sobre protección de los derechos sociales*, Dir. M. Terol Becerra y L. Jimena Quesada, Tirant lo Blanch, Valencia, 2014, pág. 281, quien considera que el CEDS “no es una jurisdicción. [...] Incluso aunque la mayoría de sus miembros pueda provenir de las jurisdicciones internas, desempeñan sus funciones en el plano europeo como expertos”, aunque una página más adelante matiza esas afirmaciones al considerar que el CEDS sigue “procedimientos jurisdiccionales”, pág. 282.

³⁵ Aunque inmediatamente añade: “Pero trabajamos con métodos cuasi jurisdiccionales”, BERLORGEY, J. M., “La Carta Social Europea y el Comité Europeo de Derechos Sociales: El mecanismo de reclamaciones colectivas”, en AA.VV., *Tratado sobre protección de los derechos sociales*, *cit.*, pág. 241.

jurisprudencia del TEDH en materia social en el desarrollo del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales³⁶. Pese a ello el Comité de Derechos Sociales, instaurado por la Carta, ha reconocido que la CSE es un instrumento vivo, destinado a hacer realidad los valores que la inspiran como, entre otros, la dignidad, la autonomía, la igualdad y la solidaridad. Se ha de interpretar a la luz de la evolución de los derechos nacionales de los Estados miembros del Consejo de Europa en conjunción con los instrumentos nacionales pertinentes³⁷.

La concreción y delimitación del contenido de los derechos reconocidos en la Carta corresponde al CEDS, que desarrolla su labor a través de dos procedimientos de control: a) Los informes; y, b) El procedimiento de reclamaciones colectivas. Ambos se retroalimentan entre sí, en la medida en que el CEDS cita en sus decisiones de fondo, los informes emitidos y, al mismo tiempo, cita en sus conclusiones, las decisiones de fondo desarrolladas a través del procedimiento de reclamaciones colectivas. Veamos más en detalle el procedimiento.

2.1. Los informes del CEDS

El procedimiento de informes se instauró en el propio texto de la CSE originaria, en concreto, en la Parte IV, en los artículos 25 a 29. Es obligatorio para todos los Estados, que la han ratificado. Las Partes contratantes remiten al CEDS cada año un Informe en el que detallan cómo han observado los preceptos contenidos en la CSE³⁸. El contenido del Informe no versa sobre la totalidad de los artículos contenidos en la CSE, sino sólo sobre uno de los cuatro grupos en los que se ha dividido la Carta. El Grupo 1 se refiere a empleo, formación e igualdad de oportunidades³⁹, el Grupo 2 a salud, Seguridad Social y protección social⁴⁰, el Grupo 3 a derechos relacionados con la prestación de servicios⁴¹ y el Grupo 4 a niños, familia y migrantes⁴². De esta forma, los Estados no emiten un Informe anual sobre la totalidad de los artículos que han ratificado de la CSE, sino sólo de aquellos incluidos en el Grupo que corresponda ese año.

Los Estados deben enviar copia de los Informes emitidos a las organizaciones sindicales y empresariales más representativas de ámbito nacional, quienes podrán presentar observaciones⁴³. Las Partes Contratantes remitirán al Secretario general cualesquiera observaciones sobre dichos informes que hayan recibido de las citadas organizaciones nacionales, si éstas lo hubieren solicitado⁴⁴.

La documentación aportada es estudiada por el CEDS, que en el plazo de un año, emite unas Conclusiones, en las que detalla la conformidad o no en el cumplimiento de la CSE y el Protocolo de 1988. Si el Comité de Expertos lo estima necesario, podrá dirigirse directamente a un Estado Parte para solicitarle información adicional y, por ese motivo, mantener una reunión con los representantes de dicho Estados.

Si la Conclusión es de no conformidad, se impone al Estado Parte la adopción de medidas encaminadas a corregir las situaciones denunciadas. Se da traslado de las Conclusiones al Comité Gubernamental, compuesto por un representante de los gobiernos de cada una de las Partes

³⁶ CANOSA USERA, R., "La protección de los derechos sociales en el ámbito del Consejo de Europa", *cit.*, pág. 16, para quien "su problema es que no es un Tribunal como lo es el TEDH".

³⁷ Decisiones del CEDS de 7 de diciembre de 2004 y Reclamaciones nº 17-21, presentadas por la Organización Mundial contra la tortura v. Grecia, Italia, Portugal y Bélgica.

³⁸ CHABAIS, I., "El sistema de informes en la Carta Social Europea", en AA.VV., *Tratado sobre protección de los derechos sociales*, Dir. M. Terol Becerra y L. Jimena Quesada, Tirant lo Blanch, Valencia, 2014, págs. 221 y ss.

³⁹ Arts. 1, 9, 10, 15, 18, 20, 24 y 25 CSE.

⁴⁰ Arts. 3, 11, 12, 13, 14, 23 y 30 CSE.

⁴¹ Arts. 2, 4, 5, 6, 21, 22, 26, 28 y 29 CSE.

⁴² Arts. 7, 8, 16, 17, 19, 27 y 31.

⁴³ Art. 23.1 CSE.

⁴⁴ Art. 23.2 CSE.

contratantes, que supervisará el cumplimiento de la Conclusiones. “El Subcomité invitará, como máximo, a dos organizaciones internacionales de empleadores y a dos organizaciones internacionales de trabajadores, para que, como observadores, participen a título consultivo, en sus reuniones⁴⁵. Podrá además convocar para consulta a dos representantes como máximo de organizaciones internacionales no gubernamentales reconocidas como entidades consultivas por el Consejo de Europa, sobre cuestiones respecto de las cuales tales organizaciones estén especialmente calificadas, como, por ejemplo, el bienestar social o la protección económica y social de la familia”⁴⁶. A continuación, “el Subcomité presentará al Comité de Ministros un informe que contenga sus conclusiones, al que unirá como anexo el informe del Comité de Expertos”⁴⁷.

Finalmente interviene el Consejo de Ministros⁴⁸, cuya función primordial consiste en vigilar, junto a la Asamblea Parlamentaria, que se apliquen los valores para los que se fundó el Consejo de Europa. Supervisa el cumplimiento de los compromisos aceptados por los Estados contratantes. Por una mayoría de dos tercios de los miembros que tengan derecho a participar en sus reuniones, el Comité de Ministros, sobre la base del informe del Subcomité y previa consulta a la Asamblea Consultiva, podrá formular las recomendaciones que estime pertinentes a cada una de las Partes Contratantes⁴⁹. Y así, partiendo de la declaración de no conformidad con la Carta de una determinada normativa interna, instará al Estado a modificar y adaptar su normativa. Se trata de una recomendación, que adopta la forma de resolución, y no de una “condena a modo de lo que hace un órgano judicial”⁵⁰.

El procedimiento de Informes descrito presenta inconvenientes; entre otros, el hecho de que transcurre un período de cuatro años entre informe e informe referente a un mismo Grupo temático, pudiendo haberse producido durante ese tiempo reformas normativas de calado⁵¹ o la escasa eficacia “ante la ausencia de una respuesta positiva del Estado a los requerimientos insertos en las recomendaciones del Comité de Ministros”⁵².

2.2. El procedimiento de reclamaciones colectivas

El procedimiento de reclamaciones colectivas viene regulado por el Protocolo Adicional de 9 de noviembre de 1995. Se trata de un sistema facultativo de reclamaciones colectivas, que tiene por finalidad reforzar la participación de los distintos interlocutores sociales y de las organizaciones no gubernamentales en el sistema de la Carta.

⁴⁵ En relación al lenguaje de género y la utilización del término “trabajadores” o de la expresión “personas trabajadoras”, cfr. en extenso, GIL Y GIL, J. L., “¿Hacia un lenguaje más inclusivo en el Derecho del Trabajo?”, *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, nº 67, 2024.

⁴⁶ Art. 27.2 CSE.

⁴⁷ Art. 27.3 CSE.

⁴⁸ Órgano decisorio, compuesto por los ministros de Asuntos Exteriores de los Estados miembros o sus representantes permanentes en Estrasburgo.

⁴⁹ Art. 29 del Instrumento de Ratificación de 29 de abril de 1980, de la Carta Social Europea, hecha en Turín de 18 de octubre de 1961.

⁴⁹ Art. 29 del Instrumento de Ratificación de 29 de abril de 1980, de la Carta Social Europea, hecha en Turín de 18 de octubre de 1961.

⁵⁰ GARCÍA-PERROTE ESCARTÍN, I., “Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, Carta Social Europea y reforma laboral española. A propósito de la duración del período de prueba del contrato de apoyo a los emprendedores”, *Trabajo y Derecho*, nº 15, 2016, pág. 32.

⁵¹ JIMENA QUESADA, L., “Crónica de la jurisprudencia del Comité Europeo de Derechos Sociales”, *Revista Europea de Derechos Fundamentales*, nº 20, 2012, pág. 453.

⁵² VANDAMME, F., “La revisión de la Carta Social Europea”, *Revista Internacional del Trabajo*, nº 5-6, 1994, págs. 728 y ss., BONET PÉREZ, J. y BONDÍA GARCÍA, D., “La Carta Social Europea”, en AA.VV., *La protección internacional de los derechos humanos en los albores del siglo XXI*, Coimbra, Bilbao, 2004, págs. 465 y ss. y SALCEDO BELTRÁN, C., “La aplicabilidad de la Carta Social Europea por los órganos judiciales”, *cit.*, pág. 44.

En la actualidad, existen tres supuestos de aplicación del procedimiento de reclamaciones colectivas: a) El de aquellos países que ratificaron el Protocolo de 1995 antes de la entrada en vigor de la Carta Social Europea revisada; b) El de aquellos países que se adhirieron a la Carta Social Europea y al Protocolo de 1995; y, c) El de aquellos países que ratificaron el Protocolo de reclamaciones colectivas, tras la entrada en vigor de la Carta Social europea revisada, sin adherirse a ésta. Los escenarios, pues, son variados según se haya ratificado o no lo Carta Social Europea revisada y/o el procedimiento de reclamaciones colectivas⁵³.

El procedimiento de presentación de reclamaciones colectivas no establece un sistema de denuncias individuales, sino que está dirigido a casos de no cumplimiento de la legislación o las prácticas de los Estados de las disposiciones de la Carta Social Europea. Detalla las organizaciones internacionales de empresarios, sindicales y Organizaciones no Gubernamentales (ONG) que tienen legitimación activa y excluye a los ciudadanos particulares. En concreto, tienen legitimación activa para interponer estas reclamaciones⁵⁴: a) Las organizaciones internacionales de empleadores y trabajadores a las que se refiere el art. 27. 2 CSE; b) Otras organizaciones internacionales no gubernamentales reconocidas como entidades consultivas por el Consejo de Europa y que figuren en la lista elaborada a tal fin por el Comité Gubernamental, con una periodicidad de cuatro años⁵⁵; y, c) Las organizaciones nacionales representativas de empleadores y de trabajadores sometidas a la jurisdicción de la parte contratante contra la que se dirige la reclamación.

La legitimación activa para interponer reclamaciones colectivas recae, pues, en las asociaciones empresariales y sindicatos internacionales⁵⁶, las asociaciones empresariales y sindicatos representativos de ámbito nacional y las ONG internacionales con estatuto consultivo en el Consejo de Europa y las ONG nacionales, cuando el Estado haya realizado una declaración en tal sentido⁵⁷. Estos sujetos no tienen que estar directamente afectados por la vulneración que se alega, al poder actuar en representación de otros⁵⁸. Se dota a determinados sujetos colectivos, como sindicatos, organizaciones patronales y ONG, de un papel activo a la hora de presentar reclamaciones ante el CEDS. Se trata de un procedimiento que viene a reforzar el papel desempeñado por los agentes sociales y las ONG en el Consejo de Europa⁵⁹.

La denominación de procedimiento de reclamaciones colectivas es elocuente: no caben reclamaciones individuales, al contrario de lo que sucede en el Convenio Europeo de Derechos Humanos y con el acceso al Tribunal Europeo de Derechos Humanos donde sí está legitimada la víctima de la vulneración del derecho alegado⁶⁰. Como ha explicado SUDRE, se trata de “un

⁵³ GARCÍA MURCIA, J. y RODRÍGUEZ CARDO, I. A., *El Consejo de Europa y los derechos sociales. Instrumentos normativos, jurisprudencia del TEDH y doctrina del CEDS*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2025, pág. 413.

⁵⁴ Art. 1 del Procedimiento de Reclamaciones Colectivas.

⁵⁵ Decisión del Comité de 22 de junio de 1995.

⁵⁶ Como la Confederación Europea de Sindicatos (CES), la *Business Europe* o la Organización Internacional de Empresarios (OIE).

⁵⁷ Los Estados podrán formular una declaración en la que reconozcan este derecho a otras organizaciones nacionales no gubernamentales representativas, que actúen bajo su jurisdicción y que tengan reconocidas competencias en la materia.

⁵⁸ BRILLAT, R., “La procédure de réclamations collectives de la Charte Sociale Européenne et la lutte contre la pauvreté”, en AA.VV., *Pauvreté, Dignité, Droits de l’homme. Les 10 ans de l’accord de coopération*, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l’exclusion sociale, Bruxelles, diciembre 2008, pág. 76.

⁵⁹ PRIETO SUÁREZ, R., “La Carta Social Europea y el Comité Europeo de Derechos Sociales (el sistema de informes y las reclamaciones colectivas)”, *cit.*, pág. 362.

⁶⁰ GARCÍA-PERROTE ESCARTÍN, I., “Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, Carta Social Europea y reforma laboral española. A propósito de la duración del período de prueba del contrato de apoyo a los emprendedores”, *cit.*, pág. 32, quien explica cómo ante el TEDH “está legitimada la “víctima” de la vulneración del derecho alegado y se trata de restablecerla en el disfrute del derecho vulnerado o, al menos, de reparar (por ejemplo, por vía indemnizatoria) las consecuencias de la vulneración. En el caso de las reclamaciones colectivas no es esa “víctima” quien accede al CEDS, lo que dificulta, por cierto, que el razonamiento del CEDS sea propiamente “judicial” como sí lo es, obviamente, el de las sentencias del TEDH.

derecho de reclamación colectiva y no de un derecho colectivo de reclamación, lo que conlleva dos importantes limitaciones: las organizaciones titulares de este derecho no están legitimadas para actuar en nombre de los particulares afectados por actuaciones contrarias a la Carta, ni para actuar en nombre propio cuando sean ellas las víctimas de tales violaciones”⁶¹.

El protocolo de reclamaciones colectivas ante el CEDS establece un procedimiento dirigido a los Estados y concluye en recomendaciones de reformas legislativas. El procedimiento que se sigue ante el CEDS no tiene una fase previa nacional. La posibilidad de que el Estado rectifique y evite el litigio en una fase previa no existe. La reclamación es directa y puede interponerse en cualquier momento. Y así, a diferencia de lo que sucede con las demandas individuales interpuestas ante el TEDH, los reclamantes en los procesos de reclamaciones colectivas se dirigen directamente al CEDS sin agotar la vía interna, es decir, sin que se hayan agotado los recursos nacionales internos, y sin que, la organización reclamante en el procedimiento de reclamaciones colectivas ante el CEDS sea necesariamente víctima de la violación de que se trate. Ello, unido al hecho de que no existe un plazo de denuncia desde que se suscita la cuestión, explica que el procedimiento de reclamaciones colectivas sea mirado con cierto recelo por los Estados.

La reclamación habrá de referirse a alguna disposición de la Carta aceptada por el Estado Parte y habrá de indicarse en qué medida la aplicación de la disposición en cuestión no ha sido garantizada de forma satisfactoria por el Estado contratante. A diferencia del sistema de Informes en que se pretende una valoración periódica de la actuación de los Estados, en el sistema de reclamaciones colectivas se entra a conocer de una denuncia concreta relativa a “la aplicación insatisfactoria de la Carta”, concepto en gran medida indeterminado. El procedimiento de reclamaciones colectivas no pretende hacer un seguimiento de la actividad de los Estados, sino apreciar si se ha producido o no un incumplimiento por parte de un Estado de los compromisos asumidos al ratificar la CSE⁶².

Puede versar sobre unos hechos similares, que ya hayan sido sometidos a otra instancia nacional o internacional o al sistema de Informes previsto en la CSE, siempre y cuando se trate de una reclamación colectiva y no individualizada⁶³. La reclamación se presentará por escrito, vendrá referida a una disposición de la Carta que haya sido aceptada por la parte contratante denunciada y habrá de concretarse en qué medida dicha Parte no ha garantizado “la aplicación satisfactoria de dicha disposición”. Irá firmada por las personas habilitadas por las organizaciones reclamantes y redactada en las lenguas oficiales -inglés o francés- si se trata de organizaciones nacionales, o en otra lengua no oficial, si afecta a organizaciones nacionales. Se dirigirá al Secretario del Comité, quien actúa en nombre del Secretario General del Consejo de Europa. Se remitirá al CEDS y se

Al contrario de lo que sucede con el TEDH, para acudir al CEDS no es preciso agotar las vías nacionales internas de reclamación”.

⁶¹ SUDRE, F., “Le protocole additionnel de la Charte Sociale Européenne prévoyant un système de réclamations collectives”, *RGDIP*, nº 3, 1996, págs. 724 y ss.

⁶² GARCÍA MURCIA, J. y RODRÍGUEZ CARDO, I. A., *El Consejo de Europa y los derechos sociales. Instrumentos normativos, jurisprudencia del TEDH y doctrina del CEDS*, cit., pág. 416.

⁶³ El CEDS, en la decisión de admisibilidad sobre la reclamación 1/1998, Comisión Internacional de Juristas v. Portugal, ha defendido que, en virtud de lo dispuesto en el Protocolo Adicional de 1995, el procedimiento de reclamaciones colectivas ha sido instaurado con la finalidad de mejorar la puesta en práctica y efectividad de los derechos sociales contenidos en la CSE, así como de reforzar la participación de los interlocutores sociales, por lo que este procedimiento, distinto del de examen de los Informes nacionales, pretende permitir al Comité proceder a una apreciación jurídica de la situación del Estado de que se trate, en virtud de los elementos alegados en la reclamación y el procedimiento al que haya dado lugar. No son causas de inadmisibilidad de una reclamación colectiva relativa a una misma disposición de la Carta o a un mismo Estado Parte, ni el hecho de que el Comité ya haya examinado esta situación en el ciclo de control, ni el hecho de que dicha situación vaya a ser examinada en los ciclos de control posteriores. En extenso, JIMENA GARCÍA, F., “El sistema europeo de protección de los derechos humanos: El Consejo de Europa y la Carta Social”, cit., pág. 247 y LANGFORD, M., “Justiciabilidad en el ámbito nacional y los derechos económicos, sociales y culturales: Un análisis socio-jurídico”, *SUR*, vol. 6, nº 1, 2009, págs. 99 y ss.

notificará a la Parte Contratante afectada. El Comité puede solicitar información complementaria o realizar observaciones sobre la admisibilidad de la denuncia tanto a la Parte Contratante, como a la organización promotora de la reclamación.

Cuando se admite a trámite la reclamación, el Comité estudia el fondo del caso. El Comité pide primero al Estado en cuestión que presente por escrito sus observaciones sobre el fondo del asunto. A continuación, el reclamante tiene la oportunidad de hacer comentarios sobre las observaciones presentadas por el Estado. A las organizaciones internacionales de sindicatos y otros Estados parte de la Carta Social Europea Revisada se les da la opción de hacer comentarios sobre la información presentada. Bien de oficio o bien si una de las partes de la reclamación lo solicita, el Comité decidirá si convoca una audiencia. La audiencia será pública, salvo que el presidente decida lo contrario. A ella serán invitados el Estado afectado y la organización promotora de la reclamación, así como otros Estados u organizaciones, que hubieran mostrado su apoyo o rechazo a la queja

El procedimiento de reclamaciones colectivas finaliza con una Decisión en la que el Comité Europeo de Derechos Sociales analiza si una determinada normativa se ajusta o no a lo dispuesto en la Carta Social Europea. Esta decisión incluye los motivos considerados, y puede que también las opiniones discrepantes. En la votación de la Decisión participan los miembros del CEDS, que hayan estado presentes en las fases esenciales de la deliberación.

Si el Comité Europeo de Derechos Sociales concluye que el Estado denunciado no ha garantizado la aplicación satisfactoria de la disposición de la CSE a la que se refiere la reclamación, elaborará una Decisión, que irá firmada por el Presidente, el ponente y el secretario y la remitirá al Comité de Ministros. El Comité de Ministros deberá aprobar, por mayoría de dos tercios, una resolución dirigida al Estado contra el que se ha presentado la reclamación colectiva, en la que recomendará adoptar medidas normativas concretas.

Se trata de una recomendación y no de una obligación internacional para los Estados. Esa recomendación carece de eficacia ejecutiva, en la medida en que el contenido de las Decisiones no se impone a los Estados, ni se sanciona a los Estados que no adoptan medidas normativas en el sentido recomendado por el CEDS. Sólo se les recomienda actuar en un sentido concreto. La decisión del Comité Europeo de Derechos Sociales se hará pública una vez el Comité de Ministros haya aprobado una resolución o, como muy tarde, cuatro meses después de que la decisión haya sido comunicada al Comité de Ministros. Antes de ello, las partes de la denuncia no tienen permiso para publicar la decisión.

Si la recomendación del CEDS plantea cuestiones nuevas, el Comité de Ministros podrá decidir a petición de la Parte Contratante y por mayoría de dos tercios consultar al Comité Gubernamental. La Parte Contratante afectada informará de las medidas adoptadas para implementar la recomendación del Comité de Ministros en el siguiente informe que presente al Secretario General, de conformidad con lo dispuesto en el art. 21 CSE. En este momento coinciden los dos procedimientos de supervisión: el Informe y el procedimiento de reclamaciones colectivas, en la medida en que se deja en manos del Estado afectado la respuesta a la recomendación del Consejo⁶⁴.

En resumen, las reclamaciones son examinadas por el CEDS, quien, en un primer momento, valorará si la reclamación cumple con los requisitos formales exigidos⁶⁵. Superada la fase de

⁶⁴ GARCÍA MURCIA, J. y RODRÍGUEZ CARDO, I. A., *El Consejo de Europa y los derechos sociales. Instrumentos normativos, jurisprudencia del TEDH y doctrina del CEDS*, cit., pág. 421, quienes entienden que la respuesta tendrá que ser “acorde con los términos de la recomendación. Lo más probable es que el Estado afectado tenga que cumplimentar tales indicaciones mediante algún tipo de reforma normativa o mediante su actividad administrativa de impulso, fomento o gestión. En todo caso y aunque no se hayan articulado vías específicas de ejecución, los Estados suelen cumplir las recomendaciones del Comité de Ministros relativas a estos procedimientos de reclamaciones colectivas”.

⁶⁵ En un primer momento, el CEDS ha sido flexible en relación a dos cuestiones destacadas relativas a la admisibilidad de las reclamaciones colectivas; Por una parte, la inexistencia de una regla explícita relativa al agotamiento de los recursos internos; y, por otra, la aplicación del concepto de “violación continuada” de los

admisibilidad, el CEDS decide sobre el fondo del asunto, mediante el intercambio de escritos entre las partes. Si el Comité lo estima necesario, puede solicitar una vista pública, en la que las partes expondrán sus alegaciones. El proceso finaliza con la emisión de una Decisión⁶⁶, que es trasladada al Comité de Ministros⁶⁷, quien adoptará una resolución y, en su caso, una recomendación al Estado encausado. La recomendación contendrá, en la mayoría de los supuestos, una invitación al Estado para que corrija o adopte las medidas oportunas tendentes a reconducir la situación que ha sido considerada no conforme a la CSE. Las Decisiones no son sentencias, pese a que algún autor las describa como de “estructura muy similar a una sentencia”⁶⁸.

3. La eficacia de las resoluciones del Comité Europeo de Derechos Sociales en el procedimiento de reclamaciones colectivas

¿Cuál es la eficacia y naturaleza tanto de las decisiones del CEDS como del procedimiento de reclamaciones colectivas? En nuestra opinión, las resoluciones del Comité Europeo de Derechos Sociales no pueden ser denominadas “jurisprudencia”. **No son sentencias, sino recomendaciones fruto de un medio de supervisión y control de la actuación de los Estados por parte de una organización supranacional a la que pertenecen.** La finalidad es la fiscalización de los compromisos de política social asumidos por los Estados y no la resolución de un litigio entre particulares. Pese a un indudable valor interpretativo de la CSE, su naturaleza es política, al no tratarse de un proceso judicial. A nuestro entender, las razones que sustentan esta tesis son las siguientes:

1. El CEDS no goza de naturaleza jurisdiccional. No se trata de una jurisdicción en toda su plenitud, no es un Tribunal, ni las Conclusiones, ni las Decisiones constituyen jurisprudencia propiamente dicha. Hasta la fecha no se ha logrado la creación de una sección o sala de lo social en el Tribunal Europeo de Derechos Humanos.
2. Para interponer una reclamación colectiva no es necesario agotar la vía interna del Estado respectivo, sino que, incluso es posible que coexistan con procedimientos vivos en el Estado en cuestión o con otros que se hayan tramitado en el propio Comité.
3. Las resoluciones del Comité Europeo de Derechos Sociales no son el fruto de un litigio concreto entre dos partes enfrentadas. No estamos ante un proceso de tutela judicial⁶⁹.
4. Este vedaba a los particulares la posibilidad de acudir al CEDS por este procedimiento de reclamaciones colectivas. No caben reclamaciones individuales, al contrario de lo que sucede en el Convenio Europeo de Derechos Humanos y con el acceso al Tribunal Europeo de Derechos Humanos donde sí está legitimada la víctima de la vulneración del derecho alegado. La finalidad del procedimiento de reclamaciones colectivas es la supervisión o control de las políticas sociales de los Estados y no administrar justicia.
5. Las decisiones del CEDS no son directamente ejecutivas, sino que necesitan de una decisión política tomada por mayoría de dos tercios del Comité de Ministros. El CEDS emite pareceres sobre la compatibilidad de la CSE con el Derecho interno, pero la decisión final queda en manos del Comité de Ministros del Consejo de Europa.

derechos fundamentales sociales recogidos en la Carta, que permitirá superar una posible excepción preliminar basada en la causa *ratione temporis*. Cfr. JIMENA QUESADA, L., *La jurisprudencia del Comité Europeo de Derechos sociales*, cit., págs. 34 y ss.

⁶⁶ Firmada por el Presidente, el Ponente y el Secretario.

⁶⁷ Y comunicado a la organización reclamante.

⁶⁸ SALCEDO BELTRÁN, C., “La aplicabilidad de la Carta Social Europea por los órganos judiciales”, cit., pág. 44.

⁶⁹ ÚBEDA DE TORRES, A., “La Carta Social Europea: una visión de los procedimientos de seguimiento”, en AA. VV., *La Europea de los derechos sociales: la Carta Social Europea y otros sistemas internacionales de protección*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2024, págs. 37 y ss.

6. Las resoluciones del CEDS no imponen una obligación directamente exigible a los Estados. Son Decisiones, que incorporan recomendaciones para los Estados. Las recomendaciones invitan a los Estados a tomar medidas concretas, pero no se imponen.
7. El procedimiento de reclamaciones colectivas no es un instrumento de garantía jurisdiccional, ni es un cauce de solución de controversias entre el titular de un derecho y el sujeto obligado a satisfacerlo, es decir, entre trabajadores y empresarios.
8. La Ley Orgánica del Poder Judicial omite el carácter vinculante de las Decisiones del Comité Europeo de Derechos Sociales, a diferencia de lo que sucede con las sentencias del TJUE y del TEDH. En el ámbito del recurso de casación, las Decisiones del CEDS no pueden utilizarse como sentencias de contraste. El propio Tribunal Supremo ha vedado, por Auto de 4 de noviembre de 2015⁷⁰, la infracción de las Decisiones del CEDS como vía para acceder al recurso de casación para la unificación de la doctrina por no considerar que se trate de un órgano jurisdiccional internacional. Las Decisiones del CEDS no son auténtica jurisprudencia en el sistema jurídico español. No pueden fundamentar la interposición de recursos, a diferencia de la jurisprudencia emanada del TEDH o del TJUE. No tienen la fuerza vinculante propia de la jurisprudencia. Su función y naturaleza jurídica es otra.

Existen dos casos relevantes de reclamaciones colectivas presentadas contra España: a) La reclamación colectiva registrada el 24 de marzo de 2022 por el sindicato UGT sobre la disconformidad de la normativa española con el art. 24 de la Carta Social europea en materia de indemnización por despido improcedente ; y, b) La reclamación colectiva presentada el 18 de noviembre de 2022 por CCOO, en la que el sindicato denuncia también la falta de adecuación de la normativa española al artículo 24 de la Carta Social Europea revisada⁷¹. Sobre estas reclamaciones colectivas versan otros trabajos de publicados en este mismo número de la Revista Derecho Social y Empresa y a ellos nos remitimos.

4. Conclusiones

Es cierto que el procedimiento de reclamaciones colectivas supuso un avance, respecto al sistema de Informes. Es un mecanismo de supervisión que aporta al Consejo de Europa mayor información para enjuiciar el cumplimiento o no por un Estado de lo dispuesto en la Carta Social Europea. Favorece una actuación más inmediata de las organizaciones afectadas frente a actuaciones concretas de los Estados parte e introduce elementos que permiten valorar mejor los hechos, como el trámite de audiencia a las partes. Pese a ello, el examen de las reclamaciones colectivas corresponde al mismo órgano que conoce de los Informes y en el supuesto de que se acredite un incumplimiento, el procedimiento finaliza con una recomendación del Comité de Ministros al Estado infractor, sin que se hayan articulado vías específicas de ejecución. La reclamación con la que se inicia el procedimiento no puede equipararse a una demanda, ni los sujetos que interponen la reclamación colectiva tienen que estar directamente afectados por la vulneración que alegan, es decir, el sujeto reclamante en el procedimiento de reclamaciones colectivas no necesariamente tiene que ser víctima de la violación de que se trate. Los reclamantes

⁷⁰ rec. 926/2015.

⁷¹ Entre otros, LAHERA FORTEZA, J., "Las indemnizaciones del despido en cuestión", *Labos*, vol. 6, nº 2, 2025, págs. 23 y ss., GIL Y GIL, J. L., "La indemnización por despido improcedente a la luz del Convenio núm. 155 de la OIT", *Trabajo y Derecho*, nº 123, 2025 y del mismo autor, "La aplicación por los jueces y tribunales de los instrumentos de la OIT", en AA. VV., *La aplicación por el juez nacional de los instrumentos de Derecho internacional del trabajo: aspectos teóricos y prácticos*, Cinca, Madrid, 2025, págs. 13 y ss., USHAKOVA, T., "El control de convencionalidad en la aplicación de las normas de la OIT", en AA. VV., *La aplicación por el juez nacional de los instrumentos de Derecho internacional del trabajo: aspectos teóricos y prácticos*, Cinca, Madrid, 2025, págs. 49 y ss. y HERRERA DUQUE, M. J., "Hacia un cambio en el modelo jurídico español de indemnización por despido improcedente", en AA. VV., *La aplicación por el juez nacional de los instrumentos de Derecho internacional del trabajo: aspectos teóricos y prácticos*, Cinca, Madrid, 2025, págs. 143 y ss.

en los procesos de reclamaciones colectivas se dirigen directamente al CEDS sin agotar la vía interna, sin que se hayan agotado los recursos nacionales internos y el propio CEDS, encargado de enjuiciar la reclamación no tiene carácter jurisdiccional. En fin, la Decisión con la que finaliza el procedimiento de reclamaciones colectivas no tiene la virtualidad jurídica de una sentencia y los efectos que despliega en las normas internas son también diferentes.

Da la impresión de que el procedimiento de reclamaciones colectivas quiere equipararse a los procedimientos que se sustancian ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, que recordemos no ha incorporado hasta la fecha una sección o sala de lo social, pero los procedimientos de supervisión y control de la CSE -tanto el procedimiento de Informes y como el procedimiento de reclamaciones colectivas- no son, a nuestro entender, equiparables a los procesos jurisdiccionales. **Son medios de supervisión y control de la actuación de los Estados por parte de la organización supranacional a la que pertenecen.** Como se ha escrito acertadamente, “se parece más a un expediente administrativo que a un proceso judicial y desde la perspectiva de su función objetiva presenta más similitudes con una intervención de tipo político que con la típica función dirimente de los órganos jurisdiccionales”⁷².

Bibliografía

- BRILLAT, R., “Evolución y consolidación del Pacto Europeo de Democracia Social: La Carta Social Europea”, en AA.VV., *Tratado sobre protección de los derechos sociales*, Dir. M. Terol Becerra y L. Jimena Quesada, Tirant lo Blanch, Valencia, 2014.
- CANOSA USERA, R., “La protección de los derechos sociales en el ámbito del Consejo de Europa”, Ponencia presentada en la Jornada que sobre organizó el Consejo General del Poder Judicial y UGT, los días 8 y 9 de julio de 2015, en <http://portal.ugt.org/actualidad/2015/octubre/boletin23/P3.pdf>
- CHABAIS, I., “El sistema de informes en la Carta Social Europea”, en AA.VV., *Tratado sobre protección de los derechos sociales*, Dir. M. Terol Becerra y L. Jimena Quesada, Tirant lo Blanch, Valencia, 2014.
- GARCÍA MURCIA, J. y RODRÍGUEZ CARDO, I. A., *El Consejo de Europa y los derechos sociales. Instrumentos normativos, jurisprudencia del TEDH y doctrina del CEDS*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2025.
- GARCÍA-PERROTE ESCARTÍN, I., “Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, Carta Social Europea y reforma laboral española. A propósito de la duración del período de prueba del contrato de apoyo a los emprendedores”, *Trabajo y Derecho*, nº 15, 2016.
- GIL Y GIL, J. L., “¿Hacia un lenguaje más inclusivo en el Derecho del Trabajo?”, *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, nº 67, 2024.
- GIL Y GIL, J. L., “La indemnización por despido improcedente a la luz del Convenio núm. 155 de la OIT”, *Trabajo y Derecho*, nº 123, 2025.
- GIL Y GIL, J. L., “La aplicación por los jueces y tribunales de los instrumentos de la OIT”, en AA. VV., *La aplicación por el juez nacional de los instrumentos de Derecho internacional del trabajo: aspectos teóricos y prácticos*, Cinca, Madrid, 2025.
- HERRERA DUQUE, M. J., “Hacia un cambio en el modelo jurídico español de indemnización por despido improcedente”, en AA. VV., *La aplicación por el juez nacional de los instrumentos de Derecho internacional del trabajo: aspectos teóricos y prácticos*, Cinca, Madrid, 2025.
- HERREROS LÓPEZ, J.M., “El contenido social de la Carta de los Derechos Fundamentales”, en AA.VV., *La Constitución europea. Actas del III Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España*, Coord. M. Carrillo y H. López Bofill, Tirant lo Blanch, Valencia, 2006.

⁷² GARCÍA MURCIA, J. y RODRÍGUEZ CARDO, I. A., *El Consejo de Europa y los derechos sociales. Instrumentos normativos, jurisprudencia del TEDH y doctrina del CEDS*, cit., pág. 425.

- HERREROS LÓPEZ, J.M., “La justiciabilidad de los derechos sociales”, *Lex Social*, vol. 1, nº 1, 2011.
- JIMÉNEZ GARCÍA, F., “El sistema europeo de protección de los derechos humanos: el Consejo de Europa y la Carta Social”, en AA.VV., *Derecho Internacional de los derechos humanos*, Coord. C. Fernández de Casadevante Romani, 3ª ed., Dilex, Madrid, 2007.
- JIMÉNEZ GARCÍA, F., *La jurisprudencia del Comité Europeo de Derechos Sociales*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2007.
- JIMÉNEZ GARCÍA, F., “Introducción: Sostenibilidad y efectividad de los derechos sociales, incluso sobre todo en tiempo de crisis”, en AA.VV., *La jurisprudencia del Comité Europeo de Derechos Sociales frente a la crisis económica*, Bomarzo, Albacete, 2014.
- JIMÉNEZ GARCÍA, F., “Las sinergias entre el Tribunal Europeo de Derechos humanos y el Comité Europeo de Derechos Sociales: Reflexiones sobre relaciones institucionales, informales y humanas en homenaje a Josep Casadevall”, en AA.VV., *El Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Una visión desde dentro en homenaje al Juez Josep Casadevall*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2015.
- LAHERA FORTEZA, J., “Las indemnizaciones del despido en cuestión”, *Labos*, vol. 6, nº 2, 2025.
- LANGFORD, M., “Justiciabilidad en el ámbito nacional y los derechos económicos, sociales y culturales: Un análisis socio-jurídico”, *SUR*, vol. 6, nº 1, 2009.
- LÓPEZ GUERRA, L., “La protección de derechos económicos y sociales en el Convenio Europeo de Derechos Humanos”, en AA.VV., *Tratado sobre protección de los derechos sociales*, Dir. M. Terol Becerra y L. Jimena Quesada, Tirant lo Blanch, Valencia, 2014.
- LÓPEZ GUERRA, L., “Crisis económica y derechos humanos. Una nota de jurisprudencia”, *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 36, 2015.
- LÓPEZ GUERRA, L., “El Tribunal Europeo de Derechos Humanos, el Tribunal de Justicia de la UE y “le mouvement nécessaire des choses””, *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 39, 2017.
- MORTE GÓMEZ, C. y SALINAS ALCEGA, S., “Los derechos económicos y sociales en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos”, en AA.VV., *Derechos económicos y sociales*, Dir. Embid Irujo, A., Iustel, Madrid, 2009.
- NIVARD, C., “La justicialidad de los derechos sociales en el Consejo de Europa”, *Lex Social*, nº 2, 2016.
- ORLANDINI, G., “Los derechos fundamentales de los trabajadores en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea”, *RDS*, nº 69, 2015.
- PRIETO SUÁREZ, R., “La Carta Social Europea y el Comité Europeo de Derechos Sociales (el sistema de informes y las reclamaciones colectivas)”, *Revista Europea de Derechos Fundamentales*, nº 11, 2008.
- SALCEDO BELTRÁN, C., “La aplicabilidad de la Carta Social Europea por los órganos judiciales”, *Trabajo y Derecho*, nº 13, 2016.
- SUDRE, F., “Le protocole additionnel de la Charte Sociale Européenne prévoyant un système de réclamations collectives”, *RGDIP*, nº 3, 1996.
- ÚBEDA DE TORRES, A., “La Carta Social Europea: una visión de los procedimientos de seguimiento”, en AA. VV., *La Europea de los derechos sociales: la Carta Social Europea y otros sistemas internacionales de protección*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2024.
- USHAKOVA, T., “El control de convencionalidad en la aplicación de las normas de la OIT”, en AA. VV., *La aplicación por el juez nacional de los instrumentos de Derecho internacional del trabajo: aspectos teóricos y prácticos*, Cinca, Madrid, 2025.



Cuadros Garrido, M.^a Elisa; García Romero, Belén; Selma Penalva, Alejandra (dirs.). *La reconfiguración de los derechos fundamentales laborales en la era digital*. Colex, 2025, 456 págs. ISBN: 9791370115104.

1. Introducción

La transformación digital constituye uno de los fenómenos más determinantes del siglo XXI, con profundas repercusiones en el ámbito económico, social y jurídico. En particular, el mundo del trabajo se ha visto intensamente afectado por la incorporación de las TICs, la automatización de procesos, el uso masivo de datos personales y la irrupción de la inteligencia artificial en la organización productiva. Este nuevo escenario plantea importantes desafíos para el Derecho del Trabajo, especialmente en lo relativo a la garantía y efectividad de los derechos fundamentales de las personas trabajadoras.

En este contexto se inscribe la obra colectiva *La reconfiguración de los derechos fundamentales laborales en la era digital*, dirigida por M.^a Elisa Cuadros Garrido, Belén García Romero y Alejandra Selma Penalva, y coordinada por Eduardo Taléns Visconti. El libro ofrece un análisis profundo y actualizado sobre cómo la digitalización incide en el contenido, alcance y ejercicio de los derechos fundamentales en las relaciones laborales, proponiendo una reflexión jurídica de notable relevancia teórica y práctica.

El libro se presenta como un estudio sistemático y multidisciplinar, en el que participan numerosos especialistas en Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, lo que permite abordar el fenómeno digital desde una perspectiva amplia, rigurosa y plural.

2. Estructura y contenido de la obra

La obra se estructura en cuatro grandes partes, cada una integrada por capítulos elaborados por autores con reconocida trayectoria académica. El prólogo de Jaime Cabeza Pereiro “abre ya boca” de lo que se va a tratar, ensalzando la obra y partiendo el prologoista de una tecnología que ha actuado a modo de “navajazo” para separar y segmentar la sociedad a merced de los lobbies de Silicon Valley, los gigantes tecnológicos.

Primera parte: el alcance de los derechos fundamentales en el trabajo

El capítulo inicial, elaborado por el profesor de Derecho Constitucional de la Universidad de Murcia, Ángel Cobacho López, ofrece un estudio teórico sobre el concepto y la evolución histórica de los derechos fundamentales. El autor realiza una clasificación dinámica que permite comprender la aparición de nuevas generaciones de derechos, incluyendo los denominados derechos digitales. Su aportación resulta esencial para situar la obra en un marco constitucional y multinivel.

A continuación, la catedrática de Derecho del Trabajo y de la seguridad Social de la Universidad de Granada, Belén del Mar López Insua, analiza el tradicional conflicto entre el poder de dirección empresarial y los derechos fundamentales de la persona trabajadora. Su estudio adquiere especial relevancia al abordar el control empresarial mediante nuevas tecnologías, como la videovigilancia,

la geolocalización y el uso de dispositivos digitales, subrayando la importancia de los límites procedimentales y del principio de proporcionalidad.

El tercer capítulo, redactado por Gianluca Giampà, Angelo Casu, Umberto Izzo, Giulia Perri y Fabrizio Ferraro, profesores de la prestigiosa Universidad Sapienza de Roma que introducen una perspectiva comparada desde el Derecho italiano. Los autores examinan la aplicación de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea en el ámbito laboral, aportando una visión enriquecedora sobre la interacción entre los ordenamientos nacionales y el Derecho de la Unión.

Segunda parte: derechos fundamentales individuales

Esta sección supone uno de los núcleos centrales de la obra.

Alejandra Selma Penalva, catedrática de Derecho del Trabajo y de la seguridad Social de la Universidad de Murcia, aborda el derecho a la igualdad y no discriminación, destacando su carácter evolutivo y su especial vulnerabilidad frente a la digitalización. Su análisis de la discriminación algorítmica resulta particularmente relevante, al evidenciar cómo los sistemas automatizados pueden reproducir desigualdades estructurales.

Por su parte, Carolina Blasco Jover, catedrática de Derecho del Trabajo y de la seguridad Social de la Universidad de Alicante, desarrolla un estudio sistemático de las distintas clases de discriminación reconocidas en la normativa vigente, incorporando las novedades introducidas por la Ley 15/2022. Su capítulo aporta claridad conceptual y utilidad práctica.

El análisis de la discriminación desde la perspectiva de género corre a cargo de profesores de la Universidad de Valencia, Fernando Fita Ortega, profesor titular Derecho del Trabajo y de la seguridad Social, y Óscar Requena Montes, profesor ayudante doctor de Derecho del Trabajo y de la seguridad Social, quienes examinan la evolución jurisprudencial y la aplicación de la perspectiva de género en el enjuiciamiento laboral, incluyendo una reflexión crítica sobre la discriminación algorítmica y las brechas persistentes.

La discriminación racial es estudiada por Isabel M.^a Pérez Gázquez, profesora ayudante doctora de Derecho del Trabajo y de la seguridad Social de la Universidad de Murcia, quien pone de relieve la escasa visibilidad doctrinal de esta causa y alerta sobre los riesgos específicos que presentan los algoritmos y la inteligencia artificial en la reproducción de sesgos raciales.

Emilio Cano Zamora, doctorando, dedica su capítulo a la discriminación por orientación sexual e identidad de género, ofreciendo un exhaustivo análisis normativo y jurisprudencial, tanto a nivel nacional como europeo, y destacando el avance progresivo, aunque aún insuficiente, en la tutela de estos colectivos.

Desde la perspectiva de la discapacidad, María Carmen Aranda Martínez, profesora ayudante doctora de Derecho del Trabajo y de la seguridad Social de la Universidad de Alicante, desarrolla un estudio centrado en el modelo social de discapacidad, subrayando el papel de los ajustes razonables y el impacto ambivalente de las tecnologías de la información en el acceso y mantenimiento del empleo.

Derechos personales y digitales

El derecho a la integridad física y moral es analizado por el catedrático de Derecho del Trabajo y de la seguridad Social de la Universidad de Alicante, David Montoya Medina, quien profundiza en la violencia laboral y el acoso, con especial atención al ciberacoso. Su aportación refuerza la centralidad de la dignidad humana en el marco de las relaciones laborales digitalizadas.

El catedrático de Derecho del Trabajo y de la seguridad Social de la Universidad de Valencia, Eduardo Taléns Visconti aborda el derecho fundamental a la propia imagen, poniendo de relieve los

nuevos conflictos derivados del uso de medios digitales y redes sociales, así como la necesidad de consentimiento informado y ponderación de intereses.

El derecho a la intimidad y la privacidad es desarrollado por Iván Antonio Rodríguez Cardo, catedrático de Derecho del Trabajo y de la seguridad Social de la Universidad de Oviedo, quien distingue con precisión entre intimidad y protección de datos, analizando los límites del control empresarial en un entorno marcado por la exposición digital.

Finalmente, la profesora titular de Derecho del Trabajo y de la seguridad Social de la Universidad de Murcia, M.^a Elisa Cuadros Garrido, examina el derecho fundamental a la protección de datos y el desafío inconcluso que plantea la transformación digital. Su capítulo constituye una aportación muy actual, entre otros, al abordar inteligencia artificial, decisiones automatizadas y derechos digitales.

Tercera y cuarta parte: derechos colectivos y tutela jurídica

Los derechos colectivos son tratados por diversos autores. Gratiela-Florentina Moraru, profesora titular de Derecho del Trabajo y de la seguridad Social de la Universidad de Castilla la Mancha, analiza la libertad sindical desde una perspectiva sistemática; Beatriz Rodríguez Sanz de Galdeano, catedrática de Derecho del Trabajo y de la seguridad Social de la Universidad Pública de Navarra, examina el derecho de huelga en entornos digitales, planteando problemas novedosos como el esquirolaje tecnológico; y Patricia Nieto Rojas, profesora titular de la UNED de Derecho del Trabajo y de la seguridad Social, estudia el derecho a la negociación colectiva y su evolución jurisprudencial.

La obra concluye con el capítulo de la doctoranda y profesora asociada de la Universidad de Murcia Rosa García Campuzano, centrado en la tutela judicial de los derechos fundamentales, la nulidad de los actos lesivos y la indemnización por daño moral, aportando una visión práctica imprescindible.

3. Valoración crítica

La principal fortaleza del libro reside en la calidad científica de los especialistas que escriben y en la coherencia de sus aportaciones. Cada capítulo refleja un profundo conocimiento doctrinal y jurisprudencial, lo que convierte la obra en un referente académico. La inclusión de múltiples autores no fragmenta el discurso, sino que permite abordar la digitalización desde una perspectiva completa y realista.

En definitiva, *La reconfiguración de los derechos fundamentales laborales en la era digital* constituye una obra de gran valor académico y práctico. A través de las contribuciones de sus distintos autores, el libro demuestra que la digitalización exige una reinterpretación garantista del Derecho del Trabajo, orientada a proteger la dignidad, igualdad y libertad de las personas trabajadoras que se encuentran en una encrucijada.

Se trata, por tanto, de una aportación imprescindible para el ámbito investigador pues aporta la visión más actual de una obra de estas características en el mercado. Se trata de un tema clásico que precisaba una adaptación, por eso podríamos hablar de derechos fundamentales “rebautizados” y para realizar un correcto análisis jurídico de los mismos con plenas garantías a la persona trabajadora es esta gran obra es la guía o el faro.

MONTSERRAT MOLINA ÁLVAREZ 

Abogada, Doctoranda en Derecho, Universidad de Murcia
montserrat.molinaa@um.es

NORMAS DE PUBLICACIÓN

La *Revista Derecho Social y Empresa* publica artículos originales e inéditos y reseñas de publicaciones de **investigación jurídico laboral y de empresa**.

Los artículos y reseñas que se envíen a la revista se presentarán en español o inglés, deberán ser inéditos y no estar aprobados para su publicación en ninguna otra entidad. Serán el resultado de una investigación original y deberán contener conclusiones novedosas apoyadas en una metodología debidamente planteada y justificada.

Se valorará especialmente aquellos artículos que sigan la siguiente estructura: Introducción, Métodos, Resultados y Conclusiones (Método IMRC).

Los artículos enviados serán revisados utilizando la herramienta de detección antiplagio *Turnitin*. Se rechazarán inmediatamente todos aquellos artículos en los que se detecte plagio o auto-plagio.

Los trabajos deben enviarse a través de la [plataforma de la revista](#).

Los trabajos podrán entregarse en formato .doc, .docx o .rtf y no tendrán un tamaño superior a 4 Mb.

Se evitará a lo largo del documento cualquier dato que pudiera identificar a la persona o personas autoras. Estas serán informadas (además de en documento aparte) en la página de la plataforma habilitada para tal fin. Es obligatorio indicar la filiación y el correo electrónico de cada una de las personas autoras. Se recomienda indicar también el ORCID, si se dispone de él.

En el momento del envío, se deben incluir todas las personas autoras que participan en el artículo con la indicación expresa de los datos indicados. Asimismo, se deberá especificar el orden de firma y la contribución individual de cada persona al artículo presentado. Cualquier incorporación, supresión o reordenación posterior debe ser debidamente justificada ante el equipo editorial.

Para facilitar el anonimato en el informe externo, se deberá incluir:

- Una copia donde se deben omitir las referencias al autor del artículo (tanto al inicio como al final del artículo, así como cualquier referencia en las citas que se realizan en el artículo).
- Otra copia donde existan todas estas referencias.
- Y, en un fichero aparte, se deben incluir los datos de la persona o personas autoras, dirección de la institución de pertenencia, correo electrónico, ORCID (si dispone de él) y un breve currículum en 5 líneas.

La publicación de artículos en *Revista Derecho Social y Empresa* no da derecho a remuneración alguna. Asimismo, no se cobra ninguna tasa por el envío de artículos, ni por su publicación, una vez aceptados.

Normas de edición e instrucciones de publicación

Las Instrucciones para las personas autoras son establecidas de acuerdo con la Norma AENOR UNE 50-133-94 (equivalente a ISO 215:1986) sobre Presentación de artículos en publicaciones periódicas y en serie y la Norma AENOR UNE 50-104-94 (equivalente a ISO 690:1987) sobre Referencias bibliográficas.

Los originales podrán presentarse en español o inglés. Se debe señalar en negrita aquella frase o frases más relevantes de cada epígrafe de su trabajo.

Revista Derecho Social y Empresa favorece el **uso de un lenguaje inclusivo** en los trabajos (artículos y reseñas) que publica. A lo largo del documento se han de evitar todo tipo de expresiones que impliquen cualquier forma de discriminación hacia personas o grupos de personas basada en la raza, el género, la religión, la nacionalidad o el estatus socioeconómico, así como toda expresión

que contribuya a legitimar o reforzar estereotipos basados en los aspectos apuntados. Del mismo modo, se espera que se evite un uso del lenguaje que contribuya a minusvalorar u ocultar un determinado sexo.

Asimismo, en el caso de que sea de aplicación a la investigación presentada, se deberá indicar si en los datos de origen de la misma se tiene en consideración o no el sexo, con el objeto de permitir la identificación de posibles diferencias. Se deberá incluir, allí donde sea pertinente, un **análisis de sexo/género** que aborde la relevancia de estas variables en el diseño de la investigación, propuesta metodológica, resultados, discusión y limitaciones. En las conclusiones de los trabajos se deberán tener en cuenta posibles diferencias de sexo/género.

La **extensión máxima** de los artículos, escritos en tipo de letra Times New Roman, tamaño 12, con interlineado 1,5, será de 20 a 25 páginas, incluyendo resúmenes, referencias bibliográficas y notas a pie de página.

Al principio del documento, se debe incluir en castellano y en inglés la siguiente información: título/title; resumen/abstract de 10 líneas con un máximo de 125 palabras; y palabras clave/keywords (máximo cinco).

Las **tablas y figuras** (ilustraciones, diagramas, fotografías, mapas, gráficos...) irán enumeradas con numeración arábica consecutiva según su aparición en el texto. La referencia se hará en la forma: (Tabla 1), (Tabla 2), (Figura 1), (Figura 2). Deberá indicarse claramente en el manuscrito el lugar del texto en el que debe intercalarse cada figura o tabla. Cada tabla y figura irá acompañada de un pie de tabla o de figura que la explique brevemente. Dichos pies de tabla y de figura deberán añadirse, de manera ordenada, en una nueva página al final del manuscrito. Deberán estar escritas en Times New Roman 10 e interlineado sencillo.

Las **figuras**, además de incrustadas en el documento, deben presentarse también de forma independiente en fichero aparte, en formato imagen (JPG, TIFF o EPS) y tener una resolución mínima de 300 ppp. El tamaño del fichero no puede superar los 2 Mb.

Caso de que el artículo disponga de **material complementario o datos de investigación** subyacentes a la publicación, se recomienda su depósito en repositorios institucionales o temáticos de acceso abierto federados en la European Open Science Cloud (EOSC). En el caso de realizar este depósito, el artículo publicado se deberá relacionar con dicho material utilizando identificadores únicos y persistentes.

Las **notas a pie de página** referidas a fuentes y bibliografía se señalarán antes de cualquier signo de puntuación. Figurarán numeradas correlativamente y escritas en tipo de letra Times New Roman, tamaño 10, interlineado sencillo. La veracidad de las citas de fuentes y de referencias bibliográficas será responsabilidad del autor o autores del artículo.

En la **forma de citar y de presentar las referencias bibliográficas**, la persona o personas autoras se ajustarán a las siguientes normas:

Libros:

OJEDA AVILÉS, A., Compendio de derecho sindical, Tecnos, 2ª ed., Madrid, 2011.

Trabajos incluidos en volúmenes colectivos:

SIERRA BENÍTEZ, M., "La integración del teletrabajo en la nueva regulación del trabajo a distancia", en NÚÑEZ-CORTÉS CONTRERAS, P. (Dir.), La reforma laboral 2012. Su impacto en la economía y el empleo, Editorial Dykinson, Madrid, 2013, pp. 61-91.

Artículos contenidos en publicaciones periódicas:

GARCÍA VIÑA, J., "Situación de la violencia en el trabajo en España y en otros países europeos", *Relaciones Laborales*, núm. 2, 2010, pp. 101-124.

Con el fin de evitar la repetición de citas a pie de página se recomienda el empleo de expresión cit. Como, por ejemplo:

SÁNCHEZ-RODAS NAVARRO, C., "Sobre la extinción de las autorizaciones de residencia o autorizaciones de residencia y trabajo reguladas en el Título VII", en Id., El Novísimo Reglamento de Extranjería, cit.

Las **referencias bibliográficas** habrán de presentarse también al final del artículo, ordenadas alfabéticamente por autor. Se debe incluir el DOI de todas aquellas referencias bibliográficas que dispongan de él.

Los **agradecimientos y las fuentes de financiación**, caso de existir, se incluirán en el apartado de "Agradecimientos", al final del artículo, antes de la lista de "Referencias bibliográficas".

Todas las propuestas recibidas, previo análisis del equipo editorial, serán sometidas a un **proceso de evaluación por pares**. Dicha evaluación se hará mediante el sistema de "doble ciego" con el fin de garantizar su anonimato y habrá, como mínimo, dos personas evaluadoras por trabajo.

Los originales que no se atengan a esta normativa podrán ser devueltos a la persona autora de correspondencia para que haga las modificaciones necesarias.

Antes de la publicación definitiva se remitirán a la persona autora de correspondencia las pruebas para su corrección. Dichas pruebas se deberán devolver corregidas en un plazo no superior a diez días. Durante la corrección de las pruebas no se admitirán variaciones significativas ni adiciones al texto.

Normas para las reseñas bibliográficas

Se aceptan reseñas de publicaciones de investigación jurídico laboral y de empresa cuya fecha de publicación esté comprendida en los últimos tres años.

Las reseñas tendrán una extensión de 2 páginas, tipo de letra Times New Roman, tamaño 12, con interlineado 1,5. Se seguirán las mismas normas de edición que para los artículos.

El contenido de las reseñas deberá abordar los siguientes puntos:

- Un resumen que dé cuenta del tema abordado por los autores o autoras del libro, señalando sus principales aportaciones y el enfoque adoptado; se recomienda también la referencia a las fuentes utilizadas en la investigación.
- Una contextualización de la obra analizada en un debate más amplio, estableciendo comparaciones con otras investigaciones que hayan abordado temas similares o que hayan adoptado enfoques parecidos.
- Una valoración crítica de la obra que permita establecer las aportaciones del trabajo reseñado, pero también sus posibles fallas o las nuevas preguntas que plantea dentro del debate en que se sitúa.

No se publicará ninguna reseña que haga una presentación sin valoración crítica.

Las recensiones, una vez evaluadas y revisadas podrán ser devueltas a sus autores para que incorporen las mejoras sugeridas.

Aviso de derechos de autor/a

La persona o personas autoras conservan todos los derechos sobre su artículo y ceden a la revista el derecho de la primera publicación, no siendo necesaria la autorización de la revista para su difusión una vez publicado.

El artículo se publicará con una **licencia Creative Commons de Atribución**, que permite a terceras personas utilizar lo publicado siempre que se mencione la autoría del trabajo y la primera publicación en esta revista.

Se recomienda a las personas autoras el archivo de la versión de editor en repositorios institucionales.

Una vez publicada la versión del editor, las personas autoras están obligadas a hacer referencia a ella y a su DOI en las versiones archivadas en los repositorios personales o institucionales.

AUTHOR GUIDELINES

The *Revista Derecho Social y Empresa* publishes original and unpublished articles and book reviews of research publications in the fields of **Labour Law, Social Security Law and Business Law**.

Articles and reviews submitted to the journal may be written in Spanish or English, must be unpublished, and must not have been accepted for publication or be under review by any other journal or publishing entity. Submissions must be the result of original research and must include novel conclusions supported by a clearly defined and properly justified methodology.

Special consideration will be given to articles that follow the IMRC structure: Introduction, Methods, Results and Conclusions.

All submitted articles will be screened using the Turnitin plagiarism detection tool. Any manuscript in which plagiarism or self plagiarism is detected will be immediately rejected.

Manuscripts must be submitted exclusively through the journal's online platform.

Submissions may be uploaded in .doc, .docx or .rtf format and must not exceed 4 MB in size.

Any information that could identify the author(s) must be removed from the manuscript. Author details must be provided through the fields enabled on the submission platform and also in a separate document. It is mandatory to indicate the institutional affiliation and email address of each author. The inclusion of an ORCID identifier is recommended where available.

At the time of submission, all contributing authors must be listed, with explicit indication of their personal details, the order of authorship, and the individual contribution of each author to the submitted work. Any subsequent addition, removal or reordering of authors must be duly justified to the editorial team.

To facilitate anonymity during the external review process, the following files must be submitted:

- One anonymised version, omitting all references to the author(s) (at the beginning and end of the article, as well as in any self citations).
- One complete version, including all author references.
- A separate file containing the author(s)' details, institutional affiliation, email address, ORCID (if available), and a short biographical note of up to five lines.

The publication of articles in the Journal *Derecho Social y Empresa* does not entitle authors to any remuneration. Likewise, no fees are charged for the submission or publication of articles once they have been accepted.

Edition rules and Publication Instructions

Instructions for authors are established in accordance with the AENOR UNE Standard 50–133–94 (equivalent to ISO 215: 1986) on the Presentation of articles in periodical and serial publications and the AENOR UNE Standard 50–104–94 (equivalent to ISO 690: 1987) on bibliographic references.

Originals should be submitted in Spanish or English. The authors should indicate in bold the most relevant sentence(s) of each section of the manuscript.

Revista Derecho Social y Empresa promotes the use of inclusive language in the articles and reviews it publishes. Throughout the manuscript, authors must avoid expressions that imply any form of discrimination against individuals or groups based on race, gender, religion, nationality or socio-economic status, as well as expressions that legitimise or reinforce stereotypes. Likewise, language that may devalue or render invisible a particular sex should be avoided.

Where applicable to the research presented, authors must indicate whether the source data consider sex as a variable, in order to allow the identification of possible differences. Where relevant, a sex/gender analysis should be included, addressing the importance of these variables in the research design, methodology, results, discussion and limitations. Potential sex/gender differences should also be taken into account in the conclusions.

Articles must be **20 to 25 pages** in length, including abstracts, bibliographic references and footnotes, typed in Times New Roman, size 12, with 1.5 line spacing.

At the beginning of the manuscript, the following information must be provided in **both Spanish and English**: Title / Título, Abstract/resumen (maximum 125 words), and Keywords/palabras clave (maximum five).

Tables and figures (illustrations, diagrams, photographs, maps, charts, etc.) must be numbered consecutively using Arabic numerals according to their order of appearance in the text and referred to as (*Table 1*), (*Figure 1*), etc. The manuscript must clearly indicate where each table or figure should be inserted. Each table and figure must include a brief explanatory caption. All captions must be listed on a separate page at the end of the manuscript, in Times New Roman 10, single-spaced.

Figures must also be submitted as separate files, in JPG, TIFF or EPS format, with a minimum resolution of 300 dpi and a maximum file size of 2 MB.

If the article includes **supplementary material or underlying research data**, authors are encouraged to deposit them in institutional or subject-based open access repositories federated in the European Open Science Cloud (EOSC). In such cases, the published article must be linked to this material using unique and persistent identifiers.

Footnotes referring to sources and bibliographic references must be placed before any punctuation mark, numbered consecutively, and written in Times New Roman 10, single-spaced. The accuracy of citations and references is the sole responsibility of the author(s).

Bibliographic references must follow these formats:

Books:

OJEDA AVILÉS, A., Compendio de derecho sindical, Tecnos, 2ª ed., Madrid, 2011.

Chapters in edited volumes:

SIERRA BENÍTEZ, M., "La integración del teletrabajo en la nueva regulación del trabajo a distancia", en NÚÑEZ-CORTÉS CONTRERAS, P. (Dir.), La reforma laboral 2012. Su impacto en la economía y el empleo, Editorial Dykinson, Madrid, 2013, pp. 61–91.

Journal articles:

GARCÍA VIÑA, J., "Situación de la violencia en el trabajo en España y en otros países europeos", Relaciones Laborales, núm. 2, 2010, pp. 101-124.

To avoid repeated footnote citations, the use of cit. is recommended, for example:

(SÁNCHEZ-RODAS NAVARRO, C., "Sobre la extinción de las autorizaciones de residencia o autorizaciones de residencia y trabajo reguladas en el Título VII", en Id., El Novísimo Reglamento de Extranjería, cit.).

Bibliographic references must also be included at the end of the article, listed alphabetically by author. The DOI must be provided for all references where available.

Acknowledgements and sources of funding, if any, must be included in an "Acknowledgements" section at the end of the article, before the "References" section.

All submissions, after preliminary assessment by the editorial team, will be subject to a **peer-review process** using the **double-blind system**, with a minimum of two reviewers per manuscript.

Manuscripts that do not comply with these guidelines may be returned to the corresponding author for revision.

Prior to final publication, page proofs will be sent to the corresponding author and must be returned within ten days. No substantial changes or additions will be accepted at the proof stage.

Bibliographic reviewing rules

Reviews of publications from legal labor and from enterprise which have a publishing date of less than 3 years will be accepted.

Reviews will have 2 pages of extension with 1,5 spacing. Editing rules will be the same as for the articles.

The content in the review must comply the following steps:

- A summary showing the content of the issue approached in the author's book, marking the main contributions and the point of view used; it is also recommended references to the sources used in the investigation.
- A contextualization of the article analyzed in a broader discussion, stablishing comparisons with other investigations approaching similar issues or with similar points of view.
- A critical valuation of the article allowing to stablish contributions to the work reviewed but also its possible errors or new questions set out in the discussion it is included.

No review will be published without a critical valuation present.

Reviews, once valued and checked, will be sent back to the authors so they can add the suggested upgrades".

Copyright Notice

Authors have the intellectual property contained in the articles. Editing and publishing rights belong to the **Revista Derecho Social y Empresa**, who provides free access to its content due to understanding that this procedure guarantees greater exchange of global knowledge.

The authors retain copyright of articles and authorize the Journal the first publication. They are free to share and redistribute the article without obtaining permission from the publisher as long as they give appropriate credit to the editor and the journal.

Self-archiving is allowed too. In fact, it is recommendable to deposit a PDF version of the paper in academic and/or institutional repositories. It is compulsory to include the DOI number.

This journal is licensed under a **Creative Commons Attribution 4.0 International License**.

Editores

Editorial DYKINSON, S.L.
Meléndez Valdés, 61 - 28015, Madrid
Tfno: (+34) 91 544 28 46 - (+34) 91 544 2869
e-mail: info@dykinson.com
<http://www.dykinson.es>
<http://www.dykinson.com>

Universidad de La Rioja
C/ Piscinas, 1 - 26006 Logroño (La Rioja)
Tfno: (+34) 941 299 187
e-mail: publicaciones@unirioja.es
<http://publicaciones.unirioja.es>

Administración / Administration

Universidad de La Rioja
Servicio de Publicaciones
Piscinas, 1, 26006 LOGROÑO (España)
Tel.: (+34) 941299187

Correo-e: redsye@unirioja.es

Indización y Calidad / Indexation and Quality Analysis

Bases de Datos y Recursos para el análisis de la calidad de las revistas científicas / Databases and Resources for the analysis of the Scientific Journal's Quality:

ANVUR (Agenzia Nazionale di Valutazione del Sistema Universitario e della Ricerca, Italia). Area 12
CIRC (EC3 Metrics)
Dialnet Métricas (Fundación Dialnet)
ERIH Plus (European Science Foundation)
Fuente Academica Plus (EBSCO)
Legal Source (EBSCO)
Latindex (Catálogo)
MIAR (Matriz de Información para el Análisis de Revistas)
vLex España

Política del editor sobre copyright y autoarchivo

La propiedad intelectual de los artículos publicados pertenece a los autores.

Los derechos de edición y publicación corresponden a la Revista Derecho Social y Empresa, que provee acceso libre a su contenido por entender que esta medida apoya a un mayor intercambio de conocimiento global.

La persona o personas autoras conservan todos los derechos sobre su artículo y cede a la revista el derecho de la primera publicación, no siendo necesaria la autorización de la revista para su difusión una vez publicado.

El artículo se publicará con una licencia Creative Commons de Atribución, que permite a terceras personas utilizar lo publicado siempre que se mencione la autoría del trabajo y la primera publicación en esta revista.

Se recomienda a las personas autoras el archivo de la versión de editor en repositorios institucionales.

Una vez publicada la versión del editor, las personas autoras están obligadas a hacer referencia a ella y a su DOI en las versiones archivadas en los repositorios personales o institucionales.

Publisher copyright & self-archiving policies

Authors have the intellectual property contained in the articles. Editing and publishing rights belong to the Revista Derecho Social y Empresa, who provides free access to its content due to understanding that this procedure guarantees greater exchange of global knowledge.

The authors retain copyright of articles and authorize the Journal the first publication. They are free to share and redistribute the article without obtaining permission from the publisher as long as they give appropriate credit to the editor and the journal.

Self-archiving is allowed too. In fact, it is recommendable to deposit a PDF version of the paper in academic and/or institutional repositories. It is compulsory to include the DOI number.

This journal is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License.

Revista Derecho Social y Empresa

ISSN 2341-135X • 24 2026



Contenido / Content

Monográfico

Mecanismos de supervisión y control de los instrumentos de derecho internacional del trabajo: Práctica de los órganos internacionales (I)

José Luis Gil y Gil, Tatsiana Ushakova. Tribuna
Tribune

José Luis Gil y Gil. Procedimiento especial de la OIT por violación de la libertad sindical
ILO Special Procedure For Violations Of Freedom Of Association

Bárbara Torres García. Análisis de la reclamación núm. 3447 en el marco de la OIT: a propósito de la negociación colectiva, el derecho de huelga y la libertad sindical
Analysis Of Complaint No. 3447 Within The Framework Of The ILO: Concerning Collective Bargaining, The Right To Strike And Freedom Of Association

David Lantarón Barquín. El procedimiento especial de reclamación de la OIT
The Special ILO Representation Procedure

Tatsiana Ushakova. El procedimiento de queja en el sistema de supervisión y control de la OIT
The Complaint Procedure In The ILO Supervision And Control System

Icíar Alzaga Ruiz. La protección de los derechos laborales en el sistema de las cartas sociales europeas. Especial referencia al mecanismo de reclamaciones colectivas
The Protection Of Social Rights In The European Social Charters. Special Study Of The Collective Complaints Procedure

RESEÑAS / BOOK REVIEWS



**UNIVERSIDAD
DE LA RIOJA**

Dykinson, S.L.