

CONDICIONES PARA QUE UNA EVENTUAL INTERVENCION ESTATAL EN LA NEGOCIACION COLECTIVA SEA AJUSTADA A DERECHO

Antonio Grzetich Long

*Profesor de Derecho del Trabajo de la
Facultad de Derecho de la Universidad de la República
(Montevideo, Uruguay)*

1. En URUGUAY, la intervención estatal en cualquier aspecto del Derecho Colectivo del Trabajo no es tarea fácil. Tal vez por los antecedentes antiguos del gaucho libertario e individualista, o los más recientes del sindicalismo anarquista, lo cierto es que la autonomía en materia de derechos colectivos es defendida con ardor por los sindicatos. Pero también los empleadores, en última instancia, y antes de que lo que consideran sus derechos puedan ser afectados, prefieren dirimir sus conflictos con los trabajadores sin regulación. Ambos actores piden, circunstancialmente, el apoyo del Estado a sus demandas, pero sin compromisos. El Estado interviene, bien y mal, según los casos, pero tampoco, conocedor de la postura cultural uruguaya, se juega a fondo en el tema.
2. Plá RODRIGUEZ (1) explica las razones que pueden haber incidido en esa **“resistencia muy fuerte a la reglamentación del derecho colectivo”**, que nos asemeja a Italia, único otro país análogamente abstencionista. Resumidamente, son las siguientes: a) el origen anarquista ya señalado; b) la ausencia de vinculación del movimiento sindical con los partidos de gobierno; c) la consideración que las normas constitucionales e internacionales son suficientes; d) el temor sindical de que la intervención se haga con carácter restrictivo; e) la confirmación histórica de esa prevención: las diferentes reglamentaciones han sido restrictivas.
3. Una de las últimas manifestaciones de esa resistencia por parte de los trabajadores ha sido frente a un proyecto de ley que establecía un fuero sindical, pero lo condicionaba a elecciones “mediante voto secreto, obligatorio y directo” de los diversos organismos sindicales, de primer, segundo o tercer grado. Esto fue

considerado una injerencia ilegítima en la vida de los sindicatos y rechazado por ello, si bien, consideraciones posteriores han analizado el tema desde una perspectiva menos dramática. Sobre todo teniendo en cuenta que esos requisitos se establecían para la protección especial, pero no afectaba el resto de la actividad sindical.

A su vez una muestra de la resistencia de los empleadores a toda reglamentación ocurrió en un seminario tripartito realizado en 1988, donde luego de una serie de sesiones técnicas, se logra consenso en establecer algunas reglas mínimas. Pero luego, el trabajo de los técnicos empresariales no es avalado por los dirigentes empresariales.

4. Actualmente, y en lo relacionado estrictamente con la negociación colectiva, existe una mayor apertura de los interlocutores sociales y surgen posibilidades bastante ciertas de que a través de un acuerdo marco (posición sindical) o de una ley consensuada (posición de los empleadores) se arribe a una regulación mínima, que permita obtener un mayor grado de seguridad jurídica a la negociación colectiva. No han sido ajenos al fenómeno, sino que han jugado un importante papel, las diferentes misiones o eventos de la OIT, que han promocionado la existencia de un marco mínimo de regulación. En tal sentido, organizado por el Proyecto “RELASUR” (OIT MTSS de España), se celebró en Uruguay hace cuatro o cinco meses, un encuentro tripartito para debatir sobre la conveniencia de establecer un marco institucional para la negociación colectiva en Uruguay.

En las “bases” para el debate, preparadas por el Director de RELASUR, OSCAR ERMIDA URIARTE (2), se señalan los elementos que conducen a la necesidad de una regulación mínima y consensuada. Señala que la negociación colectiva uruguaya se sustentaba en dos pilares: las mesas de discusión constituidas por los “Consejos de Salarios” (Ley 10.449 de 1943), que proporcionaban el ámbito negocial imprescindible, y las fluidas relaciones personales entre dirigentes del gobierno, de los empresarios y de la Central sindical. Pero, la no convocatoria de los Consejos de Salarios por parte del gobierno, y la inestabilidad que genera un sistema basado en relaciones personales cambiantes (a pesar de formar parte de un “estilo” que, en general —nos atreveríamos afirmar— va más allá de las personas), generan un cierto grado de inseguridad jurídica.

5. Respecto de este punto conviene indicar, brevemente, la escasa normativa jurídica en la que se basa la negociación colectiva uruguayo. En primer lugar, el artículo 57 de la Constitución es, de alguna manera, la “llave” del derecho colectivo uruguayo. Dicho artículo no habla de la negociación colectiva, pero sí prevé la “promoción” de los sindicatos y declara la huelga como un derecho gremial, lo que ha conducido, por un razonamiento lógico elemental, a admitir la negociación colectiva como actividad natural del sindicato, que eventualmente previene o permite solucionar una huelga.

Por otro lado, la ratificación del C. I. T N° 98 desde el año 1953, y de los con venios Nos. 151 y 154 desde 1989, concretan un claro marco favorable para la negociación colectiva, la cual, por otra parte, aún sin normativa, ha sido bastante profusa en Uruguay, desde tiempos muy tempranos.

Pero las normas jurídicas que regulan concretamente la negociación colectiva son bastante exiguas y dictadas en forma casi accidental o accesorio. Las más importantes de ellas son la ley 9675 de 1937, que regula el efecto erga omnes para la industria de la Construcción, y la 13.556 que define los sujetos negociadores. Del lado empleador (que es el que fija el ámbito de aplicación del C.C.) puede negociar un empleador individual, un grupo de empleadores, o una o varias gremiales empresariales. Del lado trabajador, el sujeto debe ser colectivo: una o varias organizaciones gremiales. No existiendo ninguna, los trabajadores estarán representados por delegados electos mediante determinados procedimientos previstos. Si hay más de un sindicato, la ley propone el acuerdo para negociar unificadamente y, en su defecto, la negociación la realiza el sindicato más representativo (para lo que se consideran los resultados de determinadas elecciones sindicales —que hoy no se realizan—, y luego, “la antigüedad, continuidad e independencia de la organización”). Hasta ahora no han existido problemas de representación.

6. El resto de los elementos del C.C. queda librado a la autonomía colectiva y a la interpretación doctrinaria, salvo en algunos casos en que con finalidades específicas, como la creación de Fondos de Vivienda, o la constitución de “cajas de auxilio” en materia de seguro de salud, por ejemplo, se establecen una serie de requisitos formales, así como sus efectos jurídicos.

En consecuencia, como criterio general, las formalidades, la duración, el contenido, tanto normativo como obligacional, los niveles de los convenios, entre otros, son elementos que quedan librados totalmente a la voluntad de las

partes. La posible articulación de los convenios, los efectos de la caducidad de los mismos, la posibilidad de convenios “in pejus”, etc., son problemas que dependen de las opiniones doctrinarias y, eventualmente, de las decisiones judiciales. Los incumplimientos se resuelven, sobre todo, por la fuerza de las partes (sin perjuicio de la eventual intervención jurisdiccional en algunos casos).

7. Es cierta la inseguridad jurídica que genera la falta de regulación de algunos de estos aspectos, sobre todo en un momento de cambios trascendentes a nivel de mercado de trabajo: una evidente debilidad sindical debe enfrentar las nuevas condiciones de la economía mundial, los cambios tecnológicos, la ofensiva de la flexibilidad, la terciarización de las empresas, y la cada vez mayor informalización de enormes contingentes de trabajadores. Frente a todos estos cambios parece conveniente establecer un conjunto de reglas formales claras para encaminar la negociación colectiva.
8. Pero para que esas normas sean aceptadas y cumplidas, y generen, en consecuencia, una real seguridad jurídica, la misma debe ceñirse a determinados criterios que trataremos de exponer a continuación.

En primer lugar, y aunque parezca obvio, se debe respetar integralmente la libertad sindical. La regulación debe ser mínima, referirse estrictamente a aquellos temas técnicos que generan dificultades (sujetos, efectos, etc.), y no inmiscuirse en la organización sindical, ni en nada que se parezca a los antecedentes históricos de reglamentación sindical restrictiva.

Pero no basta respetar la libertad sindical, es necesario también promocionar al sindicato (tal como lo manda la Constitución) a fin de que en la negociación colectiva pueda jugar el papel de interlocutor parejo (o aparejado al menos) frente a la fuerza cada vez mayor de la empresa, a fin de que se pueda instalar el equilibrio que persigue, como uno de sus fines, el Derecho del Trabajo.

9. Es necesario que el marco regulatorio sea consensuado, como lo proponen las bases antes citadas. Esto es imprescindible para que funcione, para que se cumpla, para que logre el objetivo propuesto. Sin duda el acuerdo marco es un instrumento más flexible pasible de revisión por los mismos interlocutores sociales, y también es cierto que ofrece un menor grado de eficacia que una ley consensuada, aprobada por el poder legislativo respetando las pautas acordadas. Hasta aquí los planteos ya de alguna manera discutidos y aceptados por

los interlocutores. Pretendemos avanzar en una propuesta de los puntos que personalmente consideramos adecuados, en referencia **al contenido de la norma regulatoria.**

10. En cuanto a los **sujetos negociadores**, consideramos que sería conveniente mantener el texto de la Ley 13.556 (Ver num. 8), con una única modificación referida a las pautas para la consideración del sindicato más representativo: en lugar de la referencia al resultado de elecciones que actualmente no se realizan, tomar en cuenta el número de afiliados o adherentes. También sería conveniente establecer una competencia específica de la Justicia del Trabajo y un procedimiento sumario, para dirimir la existencia de algún conflicto intersindical por la representatividad.
11. El **contenido** del convenio debe quedar librado a la autonomía de las partes, que podrán concretarlo de acuerdo a las necesidades específicas del sector de negociación. Sin perjuicio de que podrían determinarse algunos contenidos obligatorios, como por ejemplo, la existencia de **una comisión de interpretación del convenio, de carácter bipartito** y que pudiera integrarse, en casos de discrepancias insalvables, con la **intervención de mediadores** que tendrán como misión exponer sus puntos de vista, así como proponer eventuales soluciones transaccionales. La mediación puede destrabar situaciones difíciles, sin que nadie recele del respeto a la autonomía colectiva

Consideramos, a diferencia de PEREZ DEL CASTILLO (3), que es imprescindible mantener la **inderogabilidad de los mínimos estatales** en todo caso, como lo sostienen PLÁ RODRIGUEZ, RASO DELGUE y MANTERO ALVAREZ (4). Reconocemos que muchas veces las normas laborales pueden generar dificultades a los empleadores (es parte de su esencia) e incluso a los trabajadores, pero nadie puede negar que la ley es una garantía que no puede dejarse de lado.

No es admisible la derogación de normas de carácter imperativo, fundadas generalmente en razones de higiene, seguridad u orden público (todo lo relacionado con la jornada, los descansos, medidas de seguridad y salubridad, dignidad del trabajador, etc.).

12. A pesar de los sólidos argumentos doctrinarios manejados por los autores antes mencionados, tampoco consideramos aconsejable, en este planteo de “*lege ferenda*”, la derogación de los **convenios “in pejus”**: **sí aceptamos** la modificación de un convenio rebajando condiciones de uno anterior, pero a cam-

bio de otras ventajas o, por lo menos, de motivos justificados, en lo que se llama en Italia, la **negociación de concesiones**. La necesidad del “progreso social constante” establecida en la declaración de Filadelfia y la de solucionar los problemas económicos con medidas económicas y no a costa de las ventajas sociales alcanzadas, fundamentan nuestra posición.

Si bien es convincente el argumento de que si una ley deroga a otra ley, un convenio colectivo puede derogar otro convenio colectivo, también debe considerarse que así como una ley puede ser declarada inconstitucional, o un acto administrativo ser anulado por incumplimiento de algunos supuestos o por “desviación de poder”, el convenio colectivo de **mera renuncia**, de rebaja de condiciones de trabajo sin contraprestación o motivo suficiente, implica una antijuridicidad derivada de la violación de los **principios esenciales del Derecho del Trabajo**.

13. **El ámbito subjetivo de aplicación** del convenio es un tema crucial que podemos desarrollar en diferentes sentidos. En primer lugar debe -a nuestro juicio acordarse un **efecto erga omnes total**. Hasta el momento, el convenio alcanza a todos los trabajadores involucrados. Como lo ha puesto de relieve ROSENBAUM (5), la posibilidad de que negocie un sólo sindicato (el más representativo) implica que alcance necesariamente a todos los trabajadores que pertenezcan a las empresas representadas por los empleadores u organizaciones firmantes. Pero el efecto erga omnes para toda la rama de actividad -salvo el caso específico de la industria de la construcción por disposición expresa de la ley 9675) se lograba por la “homologación” del convenio por parte del Consejo de Salarios respectivo. El no funcionamiento de esos Consejos obliga a habilitar un resultado similar, tal vez atribuyendo al MTSS el cometido de la calificación de los grupos de actividad, como lo ha venido realizando hasta ahora.
14. Los **niveles de negociación** deben quedar librados a la autonomía colectiva, sin más precisiones.

En cambio, en caso de que exista negociación a diferentes niveles, sería conveniente prever su **articulación**. Las bases para la referida articulación deben ser, en nuestra opinión, las siguientes: la norma de menor amplitud debe ceñirse a las del ámbito mayor. Con algunas excepciones: como es de principio, la norma “inferior” puede superar los mínimos establecidos. Es más, como ha señalado ERMIDA (6), entre las muchas ventajas que aparece la negocia-

ción por rama de actividad, un inconveniente es que las empresas líderes puedan incidir negativamente en la supervivencia de empresas menores, por lo cual, una solución puede ser pactar condiciones mínimas sobre la base de que todas las empresas puedan cumplirlas, y luego, cada una superar dichos mínimos.

La segunda excepción sería la inversa, y es que el convenio marco determine que algunas condiciones puedan reducirse a nivel de empresa o establecimiento, fijando las bandas dentro de las cuales pueda operar dicha reducción,

Una tercera radicaría en la reserva de algunas materias al ámbito de negociación menor.

15. La **duración** del convenio debería dejarse librada a la voluntad de las partes. No nos parece aconsejable, en principio, fijar un plazo de manera anticipada. En cambio sería conveniente prever la **prórroga automática**, así como la **obligación de negociar** al vencimiento o en caso de **denuncia** del convenio. Vencido o denunciado, cabría prever un **plazo razonable para la nueva negociación**, y sólo si ésta no se concreta, determinar la **caducidad** del convenio. Para ese supuesto sería pertinente determinar los **efectos de la caducidad**.
16. Consideramos necesario que se edicten dos elementos de promoción:
algunas normas de garantía y facilidades para los dirigentes sindicales (**fuero sindical**) y un **deber de información**.

La consagración de un fuero sindical no necesita de mayores fundamentos.

En cuanto al deber de información nos parece algo elemental. Nadie puede negociar adecuadamente si no posee los elementos que permitan conocer el objeto en discusión. Pero eso que parece tan elemental y obvio es objeto de resistencias muy fuertes en el Uruguay. No así en países de mayor desarrollo económico y social.

La necesidad de poseer la información clave para poder decidir -para negociar de buena fe, en definitiva- es indiscutible. Negar ese derecho es, simplemente, fomentar un ejercicio de aproximación, de “tanteo”, o, lo que es peor, de fuerza. Nadie duda de que el capital es más fuerte que el trabajo, aun como sector organizado. Sobre todo en las presentes circunstancias de “crisis” económica y mutaciones tecnológicas. El derecho de información es un elemento fundamental.

El tema se deberá regular en cuanto a las fuentes, oportunidades, posibilidades de asesoramiento, así como el manejo de la información, con la debida reserva y responsabilidad.

17. También parece conveniente acordar algunas **formalidades**: la forma escrita, el depósito de los convenios en el MTSS (obligación hoy existente) y su publicación en el Diario Oficial, parecen elementos necesarios para jurisdizar el tema.

Tenemos algunas dudas respecto del **procedimiento**. Creemos que debe dejarse librado a la autonomía de las partes. Sin perjuicio, la existencia de una obligación de negociar, implicaría determinar algún plazo y la posibilidad de contar con un ámbito físico “neutral” para desarrollar las conversaciones (que puede ser el MTSS, como ocurre en el momento actual), en subsidio de otro convenido por las partes.

18. La intervención gubernamental debe reducirse a una posible función mediadora en caso de conflictos y, eventualmente, a ser parte integrante de una negociación más amplia que el convenio colectivo, donde puedan acordarse, tripartitamente, pautas de equilibrio entre los intereses profesionales y los comunitarios (7).
19. La negociación colectiva de los funcionarios públicos debería regularse de manera análoga, aunque respetando las especificidades del caso.

CONCLUSIONES

- I) Diversos factores hacen conveniente, actualmente, la existencia de un marco normativo que facilite el desenvolvimiento de la negociación colectiva, y genere determinado grado de seguridad jurídica.
- II) Dicha regulación deberá respetar integralmente la libertad sindical y debe promover al sindicato a través de la consagración de un fuero sindical adecuado y de un derecho de información imprescindible.
- III) La intervención gubernamental, para conciliar los intereses sectoriales con los generales de la sociedad, deberá producirse en el marco de acuerdos tripartitos negociados, como forma de actuar respetuosa de la autonomía colectiva.

NOTAS BIBLIOGRÁFICAS

- (1) Plá RODRIGUEZ, Américo: “El derecho colectivo del trabajo en Uruguay”, CIVITAS Revista Española de Derecho del Trabajo. 36, 1988, pp. 489-490.
- (2) ERMIDA URIARTE, Oscar: “Bases para un debate sobre la conveniencia de establecer un marco institucional para la negociación colectiva en Uruguay”, (doc. de trabajo, 18.3.94.
- (3) PEREZ DEL CASTILLO, Santiago: “Visión uruguaya del rol del convenio colectivo y la economía” en rev. Derecho Laboral, Montevideo, 1987, N° 146, pp. 362 y 372 y ss.
- (4) Plá RODRIGUEZ, Américo: “La revisión del convenio para disminuir los beneficios”, en ob.colect. “La negociación colectiva en América Latina, Madrid, 1993, pp. 170 y 55.; RASO DELGUE, Juan: “El principio de irrenunciabilidad y la negociación colectiva”, en ob. colect.: Veintitrés estudios sobre convenios colectivos, Montevideo, 1988, pp. 289 y ss., MANTERO ALVAREZ, Ricardo: “Situación de los convenios colectivos luego de su extinción, en Revista Judicatura, Montevideo, 1993, N° 36, pp 63 y 64.
- (5) ROSENBAUM RIMOLO, Jorge: “Alcance subjetivo de los convenios colectivos”, en ob. colect. “Veintitrés estudios... cit.”, pp.47 y ss.
- (6) ERMIDA URIARTE, Oscar: ‘Negociación colectiva. Las cartas sobre la mesa’, en rev. Cuadernos Laborales, Lima, 2989, N° 52, pp. 4 y 5.
- (7) Plá RODRIGUEZ, Américo: “Intervención gubernamental en el contenido de un convenio colectivo”, en ob. colect. “Veintitrés estudios... cit.”, pp.1 y ss.