

TENSIONES EN EL MODELO DE NEGOCIACIÓN COLECTIVA EN URUGUAY

**LA REFORMA LABORAL PROGRESISTA, LAS RESISTENCIAS DE LOS EMPLEADORES, Y EL
PRONUNCIAMIENTO DEL COMITÉ DE LIBERTAD SINDICAL**

HUGO BARRETTO GHIONE
FACULTAD DE DERECHO – UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA

2011

I. Las relaciones colectivas de trabajo hasta 2005: el modelo de intermitente intervencionismo en debate. *A. Las opciones de cambio: dónde poner el acento. B. La discusión de fondo: hasta dónde variar el eje autonomía/intervencionismo.* **II. Caracterización del modelo de negociación colectiva desde la reforma laboral del período progresista.** *A. El “lugar” de la intervención pública. B. El abstencionismo como tradición. C. La función interpretativa de los principios del sistema (arts 1 a 6).* **III. ¿Un intervencionismo amortiguado?** *A. complementariedad e integración a la ley de Consejos de Salarios. B. Determinación de los sujetos de la negociación. C. La extensión de los efectos y el valor del registro y publicación. D. La gobernanza de las relaciones laborales. E. Estructura del deber de paz laboral.* **IV. El cuestionamiento al modelo: los empleadores y el Comité de Libertad Sindical.** **V. Consideraciones finales.**

I. Las relaciones colectivas de trabajo hasta 2005: el modelo de intermitente intervencionismo en debate

A. Las opciones de cambio: dónde poner el acento

1. La sanción de la ley N° 18.566 de fecha 11 de setiembre de 2009 por la cual se crea el "Sistema de Negociación Colectiva" comporta una serie de novedades que todo parece indicar producirán modificaciones en el modelo preexistente de alcance difícil de advertir en toda su magnitud.

Hasta ese momento, la tradición uruguaya en materia de relaciones colectivas de trabajo ha sido la de una fuerte autonomía de los actores y una escasa participación del Estado si lo comparamos con la cultura jurídica prevalente en América Latina, heredera de un "legalismo" y un cierto puntillismo apegado al texto escrito con una dimensión casi sacra.

En concreto, en nuestro país no se ha regulado la actividad sindical, rigiendo sólo el Convenio 87 de la OIT; la huelga no se define ni se reglamenta y tampoco la negociación colectiva conoce regulaciones de importancia hasta la sanción de la ley 18566.

2. La ausencia de reglamentación históricamente se suplió:

- a) en parte, por la aplicación de la ley de Consejos de Salarios, organismos que "ampliaron" sus competencias y dieron lugar a que se negociaran condiciones de trabajo además de los salarios mínimos por categoría, que eran su competencia básica. Fue prácticamente el único grado de intervención el Estado en las relaciones colectivas de trabajo, pero se trató de una intervención puntual e indispensable, dado que los períodos de autoritarismo 1968 a 1985 o de aplicación de políticas laborales neoliberales 1991 a 2005 en que no se convocaron estos organismos determinaron un extraordinario empobrecimiento de la negociación colectiva y una drástica reducción de la tasa de afiliación sindical;
- b) en parte, por la negociación bilateral y el ejercicio de la huelga, concebida de manera amplia y fundadas en el poder que podían desplegar los actores o la llamada "correlación de fuerzas" entre las organizaciones de trabajadores y de empleadores.

3. El gobierno progresista que asumió en 2005 introdujo una serie de reformas laborales significativas, que retomaron el impulso protector abandonado a mediados del decenio de los cincuenta del siglo pasado, cuando se avizoró la crisis y decadencia del modelo sustitutivo de importaciones.

A modo de rápido recuento, debe destacarse la sanción de leyes reguladoras del trabajo doméstico, del trabajo rural, de la atribución de responsabilidades al empresario principal en materia de tercerizaciones, la adopción de un proceso especial para dilucidar los conflictos individuales de trabajo, y fundamentalmente, las sanción de las leyes 17940 de protección y promoción de la actividad sindical, y la 18566 de negociación colectiva en el sector privado, a la que habría que agregar la 18508 de negociación colectiva en el sector público.

4. En atención al modelo básicamente abstencionista, un debate ineludible en lo jurídico/político fue el alcance a dar a una ley de negociación colectiva, o sea, cuales serían los aspectos que la ley debía prever o cual era el grado de intervención legislativa en unas relaciones de trabajo muy autónomamente concebidas.

Al respecto, se sostuvieron dos posturas, que tienen muy marcados matices de diferencia:

- a) para una posición, la ley es la oportunidad de reglamentar **todos los aspectos** que aparecían como “vacíos” en nuestro ordenamiento jurídico, como el caso de los sujetos habilitados, los procedimientos, los contenidos y los efectos de la negociación colectiva;
- b) por el contrario, otra opción sostuvo que la **ley debía intervenir mínimamente, solucionando las cuestiones principales** o más acuciantes y sin cambiar el sentido tradicional de las relaciones colectivas de trabajo que mostraban una moderada intervención de la ley.

5. La segunda opción parece en todo caso más respetuosa de las peculiaridades y tradiciones históricas de nuestro sistema, en tanto parece dirigida a resguardar los espacios de autonomía sindical indispensables para facilitar la actividad sindical.

En este sentido, lo enteramente central para la modificación del sistema de negociación colectiva era asegurar que las organizaciones de trabajadores y/o de empleadores pudieran convocar al Consejo de Salarios, de modo que generar las condiciones para desatar la dinámica habitual en orden a la sindicalización e incentivo de la negociación en todos los niveles.

El modelo podía así recomponerse con base en :

- a) Una legislación de sostenimiento, promoción y protección de la actividad sindical como es la ley 17940, antes inexistente, y
- b) El aseguramiento de la negociación colectiva sobre salarios mínimos a través de los Consejos de Salarios, que serían convocados cada vez que

cualquiera de las organizaciones de trabajadores o empleadores así lo entendiera necesario;

- c) Esos dos pilares serían suficientes como para que los actores (organizaciones de trabajadores y de empleadores) pudieran recrear relaciones autónomas sin mayor intromisión estatal ni legal.

B. La discusión de fondo: hasta dónde variar el eje autonomía/intervencionismo

6. El debate que tuvo lugar durante el proceso legislativo y en la opinión pública reparó básicamente en cómo quedaba situado el modelo de relaciones colectivas en el eje intervencionismo/autonomía. El cuestionamiento mayor al proyecto de ley de negociación colectiva radicaba en si provocaba un apartamiento definitivo de las singularidades históricas del derecho del trabajo tal como se construyó en el curso de la segunda mitad del siglo XX, más precisamente, desde la ley N° 10449 de consejos de salarios (1943), configurando en el devenir un modelo signado por la prescindencia reglamentaria.

7. El pensamiento jurídico nacional dio forma a una cultura partidaria de la no regulación legal de los fenómenos del derecho colectivo, y hasta ensayó una explicación de esa peculiaridad, aduciendo una serie de explicaciones “concurrentes”¹, defendiendo la trinchera de la autonomía sindical muchas veces a ultranza. Los sindicatos resistieron todo intento de reglamentación sindical, y mantuvieron hasta los años noventa una postura negadora de toda intervención; en algún momento, sin embargo, comenzó a ganar espacio el discurso de la protección de la actividad sindical mediante intervención legislativa, y luego el reclamo se extendió a la negociación colectiva. La doctrina laboralista elaboró un marco teórico/conceptual a la medida de esa intencionalidad autonomista², e inclusive justificó el incumplimiento de alguna de las escasas normas de reglamentación de la huelga, afirmando que la falta de preaviso no tenía consecuencia jurídica alguna.

Queda por estudiar cómo y hasta qué punto ese encarte teórico influyó en el proceso de formación del “modelo” abstencionista, y cuales fueron los canales de comunicación entre el mundo académico, el proceso de producción

¹ Pla Rodríguez, Américo. Curso de Derecho Laboral. T IV vol. 1, 1999, p. 19

² Recuérdese, por ejemplo, la elaboración de Ricardo Mantero a partir de Giugni en “El ordenamiento intersindical y las fuentes del derecho del trabajo” en el vol. 36 Estudios sobre las Fuentes del Derecho, FCU, 1995, p. 281

normativa y las prácticas mismas de las relaciones colectivas³, que tanto coincidieron durante tantos años.

En todo caso, la perspectiva doctrinaria confluyó con una política afín de los sectores sociales – particularmente del sindicalismo – en poner límite a todo intento de regular los sindicatos, la huelga y la negociación.

8. En algún momento histórico ese discurrir paralelo se bifurcó y comenzó a hacerse sentir en la práctica de las relaciones laborales una fuerte demanda con miras a dar un marco jurídico a la protección a la libertad sindical y a la negociación colectiva⁴, en tanto y al parecer el modelo demostraba algunas debilidades que no podían ser suplidas por los mecanismos de autotutela.

La ruptura de ese equilibrio tan asentado no iba a resultar sencilla y era, además, de consenso improbable. Todo intento de adoptar formas de protección (legal) a la actividad sindical naufragó en la ciénaga parlamentaria durante algunos años.

Resultaba evidente que uno de los presupuestos inexcusables de la participación de los sindicatos, como es la libertad sindical, no era posible “negociarlo” con las organizaciones de empleadores ni con los sectores conservadores de los partidos tradicionales en el gobierno.

Puesto en acción el impulso reformador en 2005, toda política de acuerdos en esa materia fracasó y la ley 17940 sobre promoción y protección a la actividad sindical no contó con la aquiescencia de las organizaciones patronales ni de los sectores de la oposición política, que lo vieron como una especie de estabilidad absoluta del trabajador a su puesto de trabajo⁵.

9. En todo caso, y por razones distintas, también se produjo un distanciamiento entre cierta doctrina laboral pertinazmente autonomista y la demanda sindical de regulación de la protección sindical; pero más agudo fue el debate en orden a los aspectos que debían regularse en materia de negociación colectiva.

³ Una muy interesante reflexión sobre las funciones de la doctrina y su incidencia en el aparato normativo y en las relaciones de trabajo figura en la contribución de Giorgio Ghezzi “Juristas y legisladores en el derecho sindical y del trabajo italiano”, publicado en *Evolución del Pensamiento Juslaboralista – Estudios en homenaje al Prof- Héctor – Hugo Barbagelata*, FCU, 1997, p. 163

⁴ Así la misión de la OIT que estudió las relaciones laborales en nuestro país sobre el año 1988 concluyó que la implementación de algunas reglas en materia de negociación colectiva “no suscitaría oposición de parte de los interlocutores sociales”, y que “presentarlas en un solo texto, que llene además las lagunas del actual ordenamiento, imprimiría confianza a las partes que se disponen a negociar, permitiría el mejor encauzamiento de las discusiones y estimularía una mayor medida de contratación y paz social”. Ver: *Relaciones de Trabajo en el Uruguay*, Serie Relaciones de Trabajo. Oficina Internacional del Trabajo, núm 66, p. 167

⁵ Para un recorrido del proceso y de los límites del consenso, puede verse del autor “Cambio político y relaciones laborales en el Uruguay 2005: el consenso improbable” en *Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo*, año 11, N° 18, 2006, p. 33

10. Pero en lo fundamental, en medio de esos procesos emergieron otras realidades que habían permanecido ocultas: el pregonado modelo autonomista no era tan autonomista como parecía a los ojos de los actores y académicos.

En concreto, con el devenir se pudo apreciar que las características del modelo diferían fuertemente dependiendo si los consejos de salarios eran o no convocados: la negociación tripartita recreaba y dinamizaba la sindicalización, al precio de consagrar cierta intervención de la autoridad pública, mientras que los períodos de real “abstencionismo” (entendido como retiro del Estado de toda participación) comportaban un empobrecimiento de las relaciones colectivas, al punto de asistir a la desaparición misma de algunos actores del nivel de empresa y hasta sectorial.

De algún modo, la ley de negociación colectiva N° 18566 (2009) resultó una opción de política legislativa a favor de una de esas dimensiones bipolares que había asumido el modelo, poniendo fin a la intermitencia de la intervención en la negociación colectiva.

II. Caracterización del modelo de negociación colectiva desde la reforma laboral del período progresista.

11. La lectura de las soluciones previstas en la ley de negociación colectiva N° 18566 ha de hacerse a partir de algunos presupuestos interpretativos, como son: a) la determinación del lugar que le cabe al intervencionismo; b) la importancia de la tradición, entendida como conjunto de prácticas y precomprensiones del modelo abstencionista; y c) el plexo de principios emergente del propio texto legal (arts 1 a 6)

A. El “lugar” de la intervención pública

12. Resulta de primer orden atender al *alcance que se reconoce a la intervención de la autoridad pública*, o sea, determinar el grado de corrimiento al polo intervencionista de la nueva norma respecto del pregonado modelo de autónomico.

Lo sustantivo radica en que el “lugar” define una “manera de ser” del modelo propuesto en la norma, y de esa manera condiciona la interpretación normativa.

En concreto, el texto debería leerse a partir de la determinación del grado de intervencionismo consagrado.

Las consecuencias de colocar el “sistema” en algún punto del rango intervención/autonomismo, siendo como es, una cuestión de grado, impactará en la interpretación y aplicación de la norma.

Así, si se concibiera que estamos ante un giro copernicano en el modelo, todo enunciado normativo habrá de leerse bajo esa impronta radical, incorporando un intervencionismo omnipresente y desencajado; si por el contrario, la ley N° 18566 solo se tradujera en que simplemente se acentúan algunos rasgos ya presentes en el modelo, su interpretación y aplicación no debería apartarse de la experiencia corriente ocurrida en oportunidad de las convocatorias a los consejos de salarios.

13. Se trata, como puede apreciarse, de dos puntos de partida diversos para interpretar el texto. Naturalmente, y como se verá, este esquema interpretativo nada tiene que ver con la “voluntad” ni el “espíritu” del legislador, dos tópicos muy recurridos por los intérpretes tradicionales.

B. El abstencionismo como tradición

14. La ley N° 18.566 de negociación colectiva se inserta en una muy arraigada tradición (el modelo “abstencionista” de relaciones colectivas de trabajo) y esta tradición opera e incide necesariamente en la atribución de significados del nuevo texto.

No puede ocurrir de otra manera: el contexto y la “historicidad” del intérprete o del usuario de las normas pesan inevitablemente como una especie de “comprensión” o “anticipación del sentido” de las normas.

La interpretación de la ley ha de hacerse en el ámbito de una cultura o de un discurso jurídico ya configurado, que no puede de ningún modo desaparecer por momentánea decisión de un legislador⁶.

Esta perspectiva desde donde ha de “leerse” el texto legal es todavía más relevante en el derecho del trabajo, en tanto es conocido el extenso campo del orden jurídico extralegislativo, generador de muy genuinas formas de relacionamiento al margen – y a veces enfrentado – a las prescripciones heterónomas.

Al respecto, recuerda Tarello⁷ que el derecho sindical presenta una particularidad, como es la de “parecer creado, incluso conscientemente, por los juristas y por los jueces además de, a menudo inconscientemente, por la práctica sindical: y de no aparecer creado, sino en una pequeña medida, por el legislador”.

15. La práctica sindical, el conjunto de ritualidades, los modos de entendimiento, y hasta los vacíos, silencios y elusiones de los instrumentos

⁶ La supervivencia de la cultura jurídica anterior a la modificación legislativa había sido motivo ya de reflexión al constatarse cómo el concepto y la construcción doctrinal y jurisprudencial del “despido abusivo” había inspirado cierta aplicación notablemente restrictiva de la protección sindical de la ley N° 17940, en tanto inercialmente no se advertía que el art. 2° no exige prueba alguna al trabajador del hecho discriminatorio, sino solamente una fundamentación de sus dichos. Ver del autor: “Elementos para una crítica de la apreciación jurisprudencial de la causa razonable”, rev Der Lab. T. L N° 227 p. 683

⁷ Tarello, Giovanni. Teorías e Ideologías en el Derecho Sindical. Comares, 2002, p. 5

convencionales configuran un “mundo jurídico” propio, que modula los cambios heterónomos.

Por otra parte, y según se verá, el texto de la ley deja algunos resquicios u omisiones por donde es posible efectuar una lectura en línea con el modelo autonómico.

Siendo que el Derecho no es un conjunto de textos legislativos, sino el conjunto de interpretaciones que de esos enunciados extraen los operadores⁸, es obvio que cuanto mayor sea la indeterminación del lenguaje, cuanto mayores serán los intersticios que se dejen al albur de los actores, y también mayores serán las oportunidades para “colar” los valores y los intereses que portan los destinatarios de la norma, que no son otros, en el caso uruguayo, que la autonomía y la libertad.

C. La función interpretativa de los principios del sistema (arts 1 a 6)

16. Por último, en el plano del cuerpo legal, el capítulo I enumera una serie de principios con función interpretativa.

Así el art. 1º señala que el sistema de negociación colectiva está inspirado y regido por los principios y derechos que se desarrollan y “demás derechos fundamentales internacionalmente reconocidos”, lo cual hace que la norma tenga una textura abierta a incorporar otras aportaciones en clave de derechos humanos laborales. En dirección similar, el art 2º establece el derecho a la negociación colectiva, que integra el elenco de principios y derechos fundamentales de la Declaración de la OIT, de 1998, reconocido en particular en los Convenios Internacionales 98 y 154 ratificados por nuestro país.

El art. 3º, sobre promoción y garantía de la negociación, concreta lo dispuesto por el art. 4º del Convenio Internacional núm. 98, ya citado. A su vez, la Constitución en su art. 57, cuando prescribe que el Estado “promoverá” la creación de sindicatos, se entiende que está también fomentando la negociación, en tanto la negociación colectiva forma parte de las medidas de fomento del sindicalismo.

Seguidamente se prescribe sobre el principal atributo del derecho/deber de negociación, como es negociar de buena fe, aspecto contemplado en el art. 4º y que se inspira, reproduciendo parcialmente, lo dispuesto en la Recomendación núm. 163 sobre la negociación colectiva (1981) de la OIT.

El art. 5º, a su vez, sobre colaboración y consulta casi reproduce la Recomendación núm. 113 sobre la consulta (1960) de la OIT. El artículo 6º, sobre Formación para la negociación, constituye una innovación en nuestras relaciones laborales, y está tomado de la Recomendación de OIT núm. 163.

⁸ Guastini, Riccardo. Distinguiendo. Estudios de teoría y metateoría del derecho. Gedisa, 1999, p. 37

III. ¿Un intervencionismo amortiguado?

17. Corresponde ahora analizar si el grado de intervención pública en la negociación colectiva que el texto consagra constituye un quiebre o ruptura profunda y definitiva del modelo preexistente o si comporta más bien un acento o énfasis de alguno de sus elementos.

Como primer encare, aparece como evidente que el derecho a la negociación colectiva se reconoce con amplitud en el cuadro de derechos fundamentales y en la panoplia de posibilidades de negociar en diversos niveles. En esta dirección, y en referencia a la intervención que cabe a la autoridad, la misma se abstiene en todo caso “de intervenir de forma que este derecho sea coartado o su legítimo ejercicio impedido”, según tiene dicho el Comité de Libertad Sindical⁹.

Todos los principios del capítulo I y la atribución de niveles de la negociación reproducen las concepciones tradicionales de libertad sindical y reordenan unos lineamientos generales de la forma de negociar que ya se encontraban presentes en nuestras prácticas laborales.

En su conjunto, los principios y la estructuración de niveles de la negociación denotan que el corrimiento hacia el polo intervencionista, que lo hay, no significa una ruptura dramática con el curso del derecho colectivo nacional, aunque el juego que pueda hacer la autoridad pública en cada caso dista de ser predecible¹⁰.

18. Veamos un ejemplo paradigmático demostrativo del corrimiento hacia formas de intervencionismo amortiguado.

La obligación de negociar, que resultó tan resistida en el debate parlamentario, ha quedado reducida a la convocatoria preceptiva de los consejos de salarios, y en tanto estos organismos han quedado limitados a la fijación de salarios mínimos por categoría (la posibilidad de intervenir en la fijación de condiciones de trabajo está sujeta al acuerdo bipartito), se encuentran “en línea con las directivas contenidas en el CIT N° 131”¹¹. Consecuentemente, el Comité de

⁹ La Libertad Sindical : Recopilación de Decisiones y Principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT. Ginebra : OIT, 2006. p. 881.

¹⁰ Helios Sarthou plantea algunas hipótesis lesivas de la autonomía colectiva para el caso que el Estado invada, mediante mecanismos de extensión de los efectos del convenio colectivo, “el campo de acción de la organización sindical que actúa en la rama o actividad objeto de la extensión, a la que se impone autoritariamente un texto convencional que le es ajeno”. En “Autonomía colectiva y Estado en el campo de su contradicción”, en el vol. Trabajo, Derecho y Sociedad, FCU, 2004, T. I. p. 198

¹¹ Ameglio, Eduardo. Slinger, Leonardo. “El derecho colectivo del trabajo: un derecho en transformación”. Exposición efectuada en las XIX Jornadas Uruguayas de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, p. 161 del libro de ponencias.

Libertad Sindical ha señalado que “tampoco resulta contrario (...) el obligar a los interlocutores sociales a entablar negociaciones sobre términos y condiciones de trabajo con miras a estimular y fomentar el desarrollo y la utilización de los mecanismos de la negociación colectiva de las condiciones de trabajo; sin embargo, las autoridades públicas deberían abstenerse de toda injerencia indebida en el proceso de negociación”¹².

19. La intervención amortiguada que proponemos como paradigma se basa además en que la estructura de la negociación en tres niveles no resulta absolutamente novedosa, en tanto se limita a institucionalizar el Consejo Superior Tripartito, a modificar algunas disposiciones de la ley 10.449 y a proporcionar algunas soluciones a la negociación bipartita¹³.

Sin embargo, justo es reconocer que en los dos últimos aspectos aparecen transformaciones de peso en lo relativo a:

a) la designación de los representantes de las partes en la negociación tripartita, que queda a cargo del Poder Ejecutivo con base en la propuesta de las organizaciones más representativas, y

b) en las reglas que se dota al convenio colectivo, antes inexistentes (referencia a ultractividad, alcance erga omnes, sujetos negociadores, deber de paz, etc).

20. Se trata justamente de los dispositivos legales que habrá que leer bajo la perspectiva del corrimiento leve hacia el intervencionismo, una lectura que morigerará todo desborde interpretativo favorable al intervencionismo extremo, fuera de todo contexto general.

A. complementariedad e integración a la ley de Consejos de Salarios

21. Ha sido patrimonio común del pensamiento laboralista y del movimiento sindical sostener que el sistema histórico de relaciones laborales se inscribe dentro de los modelos “más altamente desregulados en el mundo”, con predominio de una “plena vigencia de la libertad sindical y de un grado superlativo de desarrollo de la autonomía colectiva de los actores sociales”¹⁴.

¹² La Libertad Sindical.. cit, núm. 928

¹³ La ley 18566 consagra tres niveles de negociación: a) El Consejo Superior Tripartito, que ejerce la coordinación y gobernanza de las relaciones laborales y está integrado por las organizaciones de cúpula de trabajadores y empleadores y por el Ministerio de Trabajo; b) la negociación colectiva por rama o sector de actividad, que puede ser tripartita, en el ámbito de los Consejos de Salarios, o bipartita; y c) la negociación colectiva a nivel de empresa.

¹⁴ A modo de ejemplo, puede verse el trabajo de Jorge Rosenbaum, Eduardo Ameglio y Juan Raso Delgue en el vol. Intervención y Autonomía en las Relaciones Colectivas de Trabajo, Oscar Ermida Uriarte (coord.) FCU, 1993; algunas de las ponencias de las XIX Jornadas de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social también señalan el “carácter autonomista del sistema jurídico en materia colectiva” H. Fernández Brignoni en “El derecho colectivo del trabajo en transformación” p. 150 del libro de ponencias, y los comentarios de H. Babace, en p. 177 y C.Casalás, en p. 200

Sin embargo, algunos autores como Oscar Ermida Uriarte han recientemente subrayado algún matiz a estas afirmaciones, poniendo de relieve la significación que en el sistema o modelo uruguayo ha tenido la ley de consejos de salarios. Dice el autor que cuando se dejó de convocar fue percibido con claridad “la verdadera significación del sistema de consejos de salarios. No se trataba solamente de un mecanismo de fijación de salarios mínimos por categorías. Era mucho más que eso. Era la verdadera y hasta ese momento única legislación de promoción, soporte o apoyo de la negociación colectiva en el Uruguay. Retirado el soporte, cayó la negociación, y con ella, la sindicalización, el nivel salarial, etc”¹⁵

Si bien se trata de un mecanismo de fijación de salarios mínimos por categoría y por rama de actividad, su significación en el sistema iba más allá de esas muy precisas funciones.

La convocatoria de los consejos reposaba en una facultad exclusiva del Poder Ejecutivo, y la experiencia demostró que la autoridad pública hizo uso de esta potestad de manera diversa, dependiendo de los avatares políticos, de las coyunturas económicas, y hasta de la orientación ideológica del gobierno en cada caso. De este modo, los consejos de salarios fueron convocados en forma intermitente en los últimos años (durante 1985 y hasta 1990 y desde 2005 hasta nuestros días), lo que impactó fuertemente en la negociación colectiva y en el conjunto del sistema. La convocatoria provoca un aumento notable de la negociación que llegó en el último lustro a prácticamente el 100% de los trabajadores del sector privado, y consiguientemente, se registró un dinamismo de la sindicalización y de los diversos tipos de acción gremial.

La no convocatoria cierra la “llave de paso” y ralentiza y hasta en algunos casos interrumpe fuertemente el flujo de las relaciones laborales en sus diversas manifestaciones. Como dato más cercano, recuérdese que en el período 1990 a 2005 la negociación colectiva comprendió apenas al 12% de los trabajadores, y en algunos casos se sostuvo a nivel de rama únicamente por la importancia que los sectores involucrados presentaban para el contralor de ciertos precios (caso de la construcción, la salud y el transporte).

22. El resultado de esta cierta bipolaridad en las relaciones colectivas ha dado lugar a una especie de coexistencia de dos “sub/modelos” al interior del abstencionismo, en tanto:

- a) el pleno abstencionismo y el retiro estatal de la negociación convertía al modelo en anémico y espasmódico; y
- b) el reingreso del Estado a la escena y su intervención vía consejos de salarios revitalizaba y realzaba sus perfiles más dinámicos.

¹⁵ Ermida Uriarte, Oscar. “El protagonismo de los consejos de salarios en el sistema laboral uruguayo” rev Der Lab. T. LI núm. 219 p. 31

Paradójicamente, las mejores notas de la “autonomía” del modelo se hacían ver cuando el Estado intervenía de mayor manera, convocando ámbitos de negociación, designando delegados, fijando “pautas” o “lineamientos”, extendiendo el efecto subjetivo de los acuerdos.

Lo cierto es que al cabo de esta evolución y visto en perspectiva, quizá haya que poner en entredicho que el modelo uruguayo haya sido tan nítidamente abstencionista, fundamentalmente si quiere predicarse del mismo que haya tenido una dimensión muy reconocida en materia de vitalidad sindical y negociación colectiva.

23. ¿Qué innova la ley N° 18566 en ese cuadro de intervencionismo “suave” prohijado por la ley de Consejos de Salarios N° 10.449?

Puestos en este punto, ha de decirse que la norma simplemente recoge y da estatuto legal a una práctica surgida de las últimas convocatorias a los Consejos de Salarios en 1985 y 2005: la ley legitima la designación de delegados por el Poder Ejecutivo, previa propuesta de las organizaciones más representativas¹⁶.

Reforzando el campo autonómico de las organizaciones, el art. 12° de la ley 18566 habilita a que las mismas partes puedan convocar al consejo de salarios, por lo cual la autoridad pública pierde el “monopolio” a favor de la participación de los actores en la “gobernanza” del sistema.

B. Determinación de los sujetos de la negociación

24. El art. 14° establece cuales son los sujetos habilitados a participar de un convenio colectivo, y en lo que innova, desestima algunos procedimientos de determinación de la representatividad que permitían la negociación mediante representantes del personal, práctica ésta en todo caso acorde con la Recomendación N° 91 pero absolutamente excepcional en el caso uruguayo, que al menos desde 1985 nunca puso en ejecución ese procedimiento. Las discrepancias que se generen por estas circunstancias podrán ser llevadas al Consejo Superior Tripartito para su resolución. Así, la ley N° 18566 prescribe que en caso de inexistencia de un sindicato de empresa, la negociación deberá entablarse con el sindicato de rama.

25. El punto merece alguna atención. Puede sostenerse que esa forma de determinación de los sujetos negociadores, que no admite la representación del personal, es coherente con un régimen de libertad sindical.

¹⁶ Se deja así definitivamente de lado el procedimiento de designación de delegados en la ley original de Consejos de Salarios, que consistía en la elección por voto general de los trabajadores que integren cada sector o rama de actividad en que se estructuran los Consejos.

En primer término, debe recordarse que la práctica del movimiento sindical nunca consistió en que la organización del nivel superior impusiera a la empresa un ámbito de negociación, sino que su estrategia ha sido operar para generar una organización sindical en el seno de la empresa.

Por otra parte, el Comité de Libertad Sindical ha expresado que “La Recomendación sobre la negociación colectiva, 1981 (núm. 163) enumera diversas medidas encaminadas a promover la negociación colectiva, incluido el reconocimiento de las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores (párrafo 3, a)”¹⁷ y “La determinación de las organizaciones susceptibles de firmar solas los convenios colectivos debería efectuarse pues atendiendo a un criterio doble: el de la representatividad y el de la independencia. Según el Comité, las organizaciones que reúnan estos criterios deberían ser declaradas como tales por un órgano que ofrezca todas las garantías de independencia y de objetividad”¹⁸. Agrega en otros pronunciamientos que el organismo que determinare la representatividad deberá ser independiente de las partes y dotar de garantías al sistema.

Con todo, ha de reconocerse que la disposición in fine del art. 14 relativa a la negociación por empresa en caso de inexistencia de organización sindical, constituye uno de las aristas más complejas de armonizar del texto normativo.

C. La extensión de los efectos y el valor del registro y publicación

26. El registro y publicación de los acuerdos de Consejos de Salarios y de los convenios colectivos de sector de actividad constituyen otro de los núcleos novedosos de la nueva normativa.

El art. 16^o hace aplicable los efectos del convenio por sector de actividad celebrado por las organizaciones más representativas a “todos los empleadores y trabajadores del nivel de negociación respectivo” una vez que sea “registrado y publicado por el Poder Ejecutivo”.

Trátase en este caso del aspecto más fuertemente intervencionista de la norma aprobada, aunque justo es reconocer que el registro de un convenio colectivo no ha de asimilarse necesariamente a la homologación¹⁹ ni a la aprobación administrativa²⁰.

¹⁷ La Libertad Sindical, cit, núm. 949

¹⁸ La Libertad Sindical, cit, núm. 967

¹⁹ “Subordinar la entrada en vigor de los convenios colectivos suscritos por las partes a su homologación por las autoridades es contrario a los principios de la negociación colectiva y del Convenio núm. 98” La Libertad Sindical, cit, núm. 1012

²⁰ “La necesidad de una aprobación previa del gobierno para dar validez a un convenio colectivo podría implicar una medida contraria al fomento de los procedimientos de negociación colectiva entre empleadores y trabajadores para establecer las condiciones de empleo. Aun cuando la negativa de aprobación administrativa pueda ser objeto de un recurso judicial, el sistema mismo de la aprobación

El registro puede operar aún realizando observaciones al convenio sin afectar la libertad sindical: “una legislación que autoriza el rechazo del registro de un convenio colectivo por defectos de forma no sería contraria al principio de negociación voluntaria”²¹. Parece obvio que el registro también pueda realizar observaciones para el caso que el convenio afecte normas de orden público laboral.

En definitiva, el registro no podrá tener finalidad constitutiva, aunque para el caso que se pretenda su extensión a la rama de actividad la autoridad pública debería avalar la representatividad de los negociadores.

27. Si reparamos en el elemento “tradición” que mencionábamos supra, las partes conocen una práctica de negociación por rama de actividad absolutamente aceptada y pacífica en sectores como industria de la construcción, salud, banca, transporte. En otros casos, como la industria de la bebida, la articulación de los convenios de diversos niveles funciona con naturalidad.

En este contexto, la Administración no contaría con espacio suficiente como para aplicar discrecionalmente cualquier restricción a la autonomía negocial merced al mecanismo del registro y la publicación de los convenios²².

En cuanto a la vigencia, el art. 17º toma partido por uno de los criterios clásicos en el derecho comparado, como lo es mantener la plena vigencia de todas las cláusulas del convenio “hasta que un nuevo acuerdo lo sustituya, salvo que en dicho instrumento se hubiese acordado lo contrario”. La disposición, que tiene su origen en la ley argentina núm. 25877 fue duramente criticada en el proceso de elaboración legislativa. Sin embargo, la norma no compromete la autonomía sectorial, que podrán establecer el plazo de vigencia del convenio que entiendan más conveniente para sus intereses, teniendo en consideración que las condiciones pactadas podrán tener la duración que estimen, y recién en caso que nada se indique, la norma legal entra en subsidio de la voluntad de las partes.

administrativa previa es contrario a todo el sistema de negociaciones voluntarias” La Libertad Sindical, cit, núm 1015.

²¹ La Libertad Sindical, cit, núm. 1006

²² Al respecto hay que recordar que una norma sobre negociación colectiva es básicamente un instrumento procesal al cual las partes podrán recurrir para fijar condiciones de trabajo y de empleo, pero para dilucidar las cuestiones básicas como el salario, cuentan con el mecanismo de los consejos de salarios, un marco jurídico más transitado y convencional. En ese caso, cualquier acuerdo que pudiera celebrarse tendría los efectos automáticos ya señalados supra, a saber, el registro y publicación del “laudo”, con un contenido amplio a ser decidido tripartita o bilateralmente, dependiendo del caso (art. 12 inciso primero).

La doctrina y jurisprudencia uruguaya había oscilado entre la ultractividad²³ y la admisión de la pérdida de eficacia de la parte normativa del convenio²⁴. En una posición intermedia, Rivas²⁵ se interrogaba si en el ordenamiento nacional “los dispositivos constitucionales de protección especial del trabajo y de promoción de las organizaciones sindicales y de la negociación colectiva (...) no impedirían la derogatio in peius mientras no se pronuncie el sindicato mediante la celebración de un nuevo convenio colectivo”.

D. La gobernanza de las relaciones laborales

28. El art. 7º crea el Consejo Superior Tripartito como órgano de coordinación y “gobernanza” de las relaciones laborales.

Conviene hacer un par de reflexiones al respecto. En primer término, cabe señalar que si bien el texto reza que se “crea” el Consejo Superior Tripartito, lo cierto es que estamos ante un organismo de características similares al que existió en los dos últimos períodos de convocatorias del Consejo de Salarios. Puede decirse, en consecuencia, que se trata de una nueva manifestación del “derecho vivo” que es recogido e institucionalizado formalmente.

29. Pero antes de ir al conjunto de atribuciones del organismo, conviene detenerse en el significado que ha de atribuirse al término “gobernanza”, toda una innovación en el lenguaje jurídico de nuestro país, pero con proficuos antecedentes en la OIT donde es empleado con habitualidad.

De acuerdo al diccionario de la lengua española, tiene referencia con la “acción y efecto de gobernar o gobernarse”, y si bien en principio han de verse como sinónimos, en los últimos años “gobernanza” sugiere cierta modalidad horizontal de gestión del poder, opuesta a la noción de gobierno como proveniente del Estado en tanto representante del interés general. Gobernanza se vincula así, según Graña²⁶, con “una toma de decisiones colectivas basada en una amplia inclusión de actores afectados por las mismas, junto a una necesaria coordinación de estos en pos de un mínimo de eficacia”. Y agrega el autor que “el término identifica nuevas prácticas colectivas fundadas, ya no en la dominación ni en la violencia legítima sino en la negociación y la cooperación con base en ciertos principios sometidos a consenso (...) en todos los empleos del término, las fronteras público - privado tienden a borrarse, se privilegian aquellos mecanismos de gobierno que no necesitan de la autoridad del Estado,

²³ Giuzio, Graciela. “Ultractividad de los convenios colectivos de trabajo”, en Veintitrés Estudios sobre Convenios Colectivos, FCU, 1988, p. 213

²⁴ Mantero Alvarez, Ricardo. “Situación de los convenios colectivos luego de su extinción”, en Revista Judicatura, núm. 36, 2003, p. 51

²⁵ Rivas, Daniel. “Los efectos normativos de los convenios colectivos de trabajo comunes”, en el vol. Veinte Estudios Laborales en Memoria de Ricardo Mantero Alvarez, FCU, 2004, p. 294

²⁶ Graña, Francois. Diálogo Social y Gobernanza en la Era del Estado Mínimo. Cinterfor/OIT, 2005

ni siquiera su sanción para funcionar, y se tiende a la creación de estructuras resultantes de la interacción múltiple”.

30. Esta derivación hacia un organismo del tipo anotado puede aproximar al modelo hacia procesos “neocorporativos” sin que naturalmente la expresión tenga una connotación negativa, sino meramente descriptiva. En este punto también debería relativizarse la transformación que pudiera reportar, sobretodo si tenemos en cuenta que una experiencia similar a la ahora impuesta por ley ha operado intermitentemente desde 1985 y ello no comportó un cambio en la índole pluralista conflictiva de las relaciones laborales.

31. Importa detenerse en los literales a) y d) del art. 10º que prescriben las competencias del Consejo Superior Tripartito. Por el primero de los indicados, el Poder Ejecutivo se obliga a consultarlo en materia de “establecimiento, aplicación y modificación” del salario mínimo nacional, superando así las reiteradas observaciones que la Comisión de Expertos en la Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT había formulado a nuestro país por no cumplir con ciertos extremos del Convenio Internacional núm. 131 sobre salarios mínimos.

Más vaga es la redacción del literal d) que prevé como competencias “considerar y pronunciarse sobre cuestiones relacionadas con los niveles de negociación tripartita y bipartita”, un texto de gran amplitud y apertura temática y de dudoso alcance en lo relativo al valor del pronunciamiento del órgano. Cuestiones complejas como la representatividad de los negociadores, la oportunidad o el mérito de la extensión de los convenios bilaterales y la pertinencia de la representación del nivel de la rama en caso de inexistencia del sindicato de empresa, pueden ser tratadas en el Consejo, que operará como una especie de órgano de alzada ante los desencuentros que se produzcan en los andariveles inferiores del sistema.

E. Estructura del deber de paz laboral

32. El art. 21º de la ley 18566 contiene la norma de mayor potencialidad interventora al prescribir un deber de paz laboral durante la vigencia del convenio, impidiendo las acciones gremiales vinculadas con aspectos negociados y acordados²⁷.

La estructura del deber de paz puede descomponerse de acuerdo a los siguientes elementos:

- a) Sujetos obligados: las partes que celebraron el convenio;
- b) Conductas prescriptas: deberes positivos y negativos.

²⁷ Barbagelata, Rosenmbaum y Garmendia, ob cit p. 32

b.1) prohibición de promover acciones y aplicar medidas de fuerza en referencia a los temas que integraron la negociación y fueron acordados.

Se excluyen de la prohibición las medidas sindicales de carácter nacional (no refiere a las medidas adoptadas por los empleadores)

b.2) Obligación de establecer procedimientos para interpretar el convenio;

b.3) Obligación de acudir a medios de negociación directa y de intervención ministerial

c) Sanción por incumplimiento: declaración de rescisión del acuerdo promovida ante la justicia laboral

33. El presente ensayo no pretende aplicarse a un análisis detallado de esta disposición, pese a lo cual se adelantarán algunas interpretaciones sobre su alcance. En relación a los sujetos, se reproducen los problemas ya transitados sobre el deber efectivo que los sindicatos asumen en estos compromisos, que no deberían ir más allá del “deber de influencia” sobre los trabajadores, verdaderos titulares del derecho de huelga.

La prohibición de accionar o promover medidas de fuerza opera respecto de los temas “que integraron la negociación y fueron acordados”. El enunciado es totalmente equívoco en cuanto a su alcance, y dio lugar a muy encontrados debates parlamentarios. De una parte, un sector entendió que el deber de paz alcanzaba a las cuestiones negociadas pero no incluidas en el convenio²⁸, y de otra parte, otros legisladores entendieron que el deber se reduce a los aspectos negociados y que hubieran sido luego recogidos expresamente en el acuerdo²⁹.

²⁸ En la Comisión de Asuntos Laborales de la Cámara de Senadores, el Senador Gallinal, uno de los redactores de la iniciativa, expresó sobre el juego de los términos “negociado y acordado” que “Entonces, elaboramos esta redacción ex profeso, porque pensamos que no se limita estrictamente a lo acordado en forma positiva ya que, en ese caso, no sería una cláusula de paz. Va de suyo que no habrá un conflicto después porque, si hubo un acuerdo, luego debe cumplirse; en todo caso, el conflicto podrá venir si no se cumple. De manera que no tendría sentido establecer una cláusula de paz que se limitara exclusivamente a lo acordado positivamente, como tampoco lo tendría el fijar una cláusula de paz que abarcara todo” y en un sentido todavía más claro, la Senadora Percovich expresó: “a veces, de dos elementos que se negocian, uno se termina acordando, mientras que en el otro caso se acuerda su postergación para más adelante o se decide que no va a ser impulsado, lo que también forma parte del acuerdo”.

²⁹ En su intervención en la Sesión de la Cámara de Diputados en la fecha que se aprobó el proyecto, 10 de setiembre de 2009, el diputado Bentancor expresó que “: creo que debe quedar en los anales de esta Cámara que quienes votamos este proyecto de ley y este artículo tal como viene redactado del Senado, lo hicimos con la convicción de que estamos aprobando que por lo que no puede existir confrontación es, precisamente, por los temas acordados en un convenio y no por toda la dinámica que se haya estado negociando. Si así fuera, si se discute sobre veinte asuntos y se aprueba solo un convenio que incluye tres, quedaría frenada la posibilidad de discusión y movilización por los diecisiete restantes. Reiteramos que no creemos que la ley tenga espíritu, pero sí existe la buena fe con que estamos votando, con la convicción de que la cláusula es de aplicación a todos los temas que hayan sido acordados en el convenio suscrito. Lo otro sobra y confunde, desde nuestro modesto punto de vista”.

La falta de univocidad en la historia parlamentaria del texto, además de señalar lo ficticio que resulta recurrir a la “voluntad del legislador”, deja al intérprete a merced del texto mismo, sin ningún “espíritu” que preste indicios precisos.

34. La conceptualización de fondo del “sistema” creado por la ley conduce a entender que los temas comprendidos en la prohibición del art. 21º son exclusivamente aquellos que hubieran sido negociados e incluidos de modo expreso en el acuerdo.

En concreto, el entramado hermenéutico de la ley 18566 indica:

- a) que consagra un intervencionismo amortiguado;
- b) que la precomprensión (momento inicial del proceso interpretativo³⁰) de la norma señala que la atribución de significados al texto debe hacerse teniendo en cuenta la tradición jurídica en la que se inserta, signada por un derecho colectivo del trabajo autonomista, configurador de un modelo de amplia libertad sindical y de admisibilidad de un concepto amplio del derecho de huelga;
- c) el plexo de principios presidido por el derecho a la negociación colectiva del bloque de los arts. 2º y 3º de la ley señala los límites “internos” de la propia ley Nª 18566 respecto de cualquier intento de desborde heterónimo.

35. Las acciones ante la justicia laboral han de promoverse contra la parte incumplidora del convenio³¹.

IV. El cuestionamiento al modelo: los empleadores y el Comité de Libertad Sindical

36. La aprobación de la ley Nº 18566 trajo como consecuencia la reacción de los empleadores que sostuvieron que no habían sido consultados y que la norma

³⁰ Monereo Pérez, José Luis. “Conocimiento y crítica del derecho: por una teoría comprensiva y explicativa del derecho” en Revista de Derecho Social Nº 37, 2007, p. 11

³¹ A nuestro juicio, dependiendo del tipo de responsabilidad que se pretenda hacer valer, sería la asignación de competencia judicial.

a) Las consecuencias laborales del incumplimiento del deber de paz deben tramitarse en la justicia laboral. Para el caso del sindicato, la eventual ausencia de personería jurídica no es óbice para habilitar su comparecencia activa o pasiva, y ello con fundamento en que la justicia laboral ya ha receptado al sindicato como integrante de un litisconsorcio necesario (art. 2º de la ley Nº 17940) bastando con una “personería gremial” de tipo informal.

La reafirmación de la competencia de la justicia laboral en materia de conflictos individuales de trabajo por el art. 2º de la ley 18.572 de fecha 13 de setiembre de 2009 no debería incidir en tanto la disposición objeto de estos comentarios es de naturaleza especial.

b) La responsabilidad patrimonial, por daños y perjuicios emergentes del incumplimiento del deber de paz, muy excepcional en nuestras prácticas jurídicas, reconduciría el asunto a la justicia civil y en esa hipótesis la sola personería gremial resulta insuficiente.

adoptada afectaba los principios de libertad y voluntariedad de la negociación colectiva (art. 4º del CIT 98).

El resultado de su reclamo encontró eco en el Comité de Libertad Sindical merced a una queja presentada conjuntamente con la Organización Internacional de Empleadores.

Sin entrar a considerar los aspectos más generales y que hacen a los cambios que pueden apreciarse en la OIT, nos detendremos en los principales cuestionamientos que ha hecho el Comité de Libertad Sindical, la Comisión de Expertos en la Aplicación de Convenios y Recomendaciones y la propia Comisión Tripartita de Normas de la 100ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (2011).

37. Seguidamente se transcriben las principales observaciones y se efectúan algunos comentarios:

a. Las normas que afectan directamente los intereses de las organizaciones de trabajadores y de empleadores deben ser objeto de consultas plenas y francas y deberían ser el resultado de soluciones compartidas (núm. 1383 del informe del CLS)

La observación representa una obligación “de hacer” del Ministerio de Trabajo, que deberá convocar a las organizaciones de trabajadores y de empleadores para “consultar” y tratar de encontrar “soluciones compartidas”.

b. El CLS pide al Gobierno vele por el principio de reserva de la información confidencial de las empresas (num. 1389 del informe)

No hay en el informe del CLS la imposición de una solución en concreto, y se dice que las partes en la negociación serán responsables de eventuales violaciones al principio de reserva. El punto se vincula con el reclamo de los empleadores de que las organizaciones de trabajadores gocen de personería jurídica de modo que pueda atribuírseles responsabilidad en caso de infracción al principio referido.

En un régimen de libertad sindical no puede imponerse la personería jurídica a las organizaciones. Las responsabilidades civiles y penales podrán, de todos modos, ejercerse en el marco jurídico actual.

- c. Se pide al Gobierno realice discusiones con los interlocutores para encontrar una solución negociada sobre el número de integrantes del Consejo Superior Tripartito**

En este caso el CLS toma partido por una solución en concreto, como es el establecimiento de un “número igual de miembros por cada uno de los tres sectores” más un presidente independiente.

Si se quiere cumplir con lo dictaminado, la solución debería consistir en equiparar el número y prever la designación de un presidente.

- d. Se pide que el Gobierno tome las medidas necesarias, incluida la modificación de la legislación vigente, para que el nivel de negociación colectiva sea establecido por las partes y no sea objeto de votación en una entidad tripartita, como es el Consejo Superior Tripartito.**

La solución que parecería imponer el CLS es suprimir la posibilidad que el Consejo Superior Tripartito pueda llegar a determinar el nivel de negociación inferior.

- e. El CLS espera que todo convenio colectivo sobre fijación de condiciones de empleo sea el fruto de un acuerdo entre las partes, tal como parecería prever el artículo en cuestión**

Llama la atención esta referencia del CLS, puesto que la ley NO DICE que el consejo de salarios pueda votar condiciones de trabajo, sino que la redacción inicial del proyecto se modificó justamente en la dirección de asegurar que esos aspectos fueran negociados de manera consensuada por las partes.

En consecuencia, el texto legal debería mantenerse.

- f. El CLS estima por una parte que la negociación con la organización más representativa de nivel superior solo debería llevarse a cabo en la empresa si cuenta con una representación sindical conforme a la legislación nacional, y recuerda que la Recomendación sobre los contratos colectivos da preeminencia en cuanto a una de las partes de la negociación colectiva a las organizaciones de trabajadores, refiriéndose a los representantes de los trabajadores no organizados solamente en caso de ausente de tales organizaciones.**

El problema está en el último inciso del art. 14° de la ley 18566, que establece que el sujeto negociador en caso de inexistencia de organización sindical a nivel de la empresa es el sindicato de nivel superior, impidiendo así toda negociación con representantes del personal.

La norma va más allá de lo que ha sido la tradición de las relaciones laborales en nuestro país, dado que el movimiento sindical que ante la ausencia de sindicato de empresa ha tratado siempre de generar una base, sin imponer la negociación con el sindicato de rama.

- g. Se pide al gobierno que se asegure que en el registro y publicación del convenio colectivo solo se realice el control de cumplimiento de los mínimos legales y de cuestiones de forma, como por ejemplo la determinación de las partes y destinatarios del convenio con suficiente precisión y la duración del mismo.**

En un régimen de autonomía colectiva, el criterio del CLS es sustantivo y esencial, siendo por tanto totalmente compatible.

Estrictamente, la ley 18566 no dice nada contrario a la observación del CLS; con todo, si se estima pertinente, podría agregarse alguna mención a los controles que son admitidos por parte de la Administración, del tipo de los señalados por el propio CLS en su observación.

- h. Se invita al Gobierno a que discuta con los interlocutores sociales la modificación de la legislación para encontrar una solución aceptable en cuanto a la vigencia de los convenios colectivos.**

El problema radica que en este punto las partes tienen al respecto posiciones históricamente contrapuestas, y ello ha quedado evidenciado en que fue uno de los aspectos que impidió el acuerdo tripartito que se había urdido hasta momentos antes de someter el caso uruguayo a la Comisión de Normas de la Conferencia Internacional del Trabajo.

- i. Si bien el CLS no se pronuncia sobre la cláusula de paz legal (art. 21° de la ley), por las mismas razones de dar lugar a la autonomía de las partes en la negociación colectiva estimo que la norma debería derogarse, dado que se entromete en demasía**

en las relaciones entre las organizaciones, que deberían ser capaces de negociar de acuerdo a sus criterios estos aspectos.

V. Consideraciones Finales

38. En la presente contribución se ha pretendido ensayar una lectura de la ley N° 18566 partiendo de un andamiaje interpretativo que pretende reflexionar a desde de tres ejes fundamentales.

- a) En primer término, se trató de medir el grado de intervencionismo heterónomo que la ley consagra, un intervencionismo que calificamos de “amortiguado” en comparación con otros ejemplos del derecho comparado;
- b) en segundo lugar, se ha tratado de insertar la ley en una determinada cultura jurídica y una práctica de las relaciones laborales preexistente, configuradora de una cierta tradición autonomista y abstencionista, con los matices ya vistos;
- c) por último, y desde el punto de vista interno de la ley, se reconocen una serie de principios de gran valor interpretativo, que intermediarán en la comprensión e interpretación del texto.

39. Con todo, no corresponde llegar a conclusiones definitivas: son los actores colectivos, destinatarios finales de la norma, quienes harán *uso* de la ley, generando así nuevas oportunidades de análisis del curso que lleve el derecho del trabajo.

El texto legal, si bien habilita una lectura en clave de “intervencionismo amortiguado”, como la que pretende aquí hacerse, es cierto que también presenta algunos perfiles que podrían intensificar el rasgo de heteronomía que avanza en relación a las tradiciones existentes.

40. Por último, la reacción generada por la aprobación de la norma ha tenido moderado éxito en el ámbito de la OIT, ya que la queja presentada por los empleadores ha obligado a que deba someterse a consideración de los actores la reforma de la ley de negociación colectiva. Las observaciones del Comité de Libertad Sindical hacen que deba realizarse un esfuerzo de aproximación a alguno de los criterios que indica la recomendación del órgano, generando así cierta precariedad en la ley vigente.

41. No obstante, a nuestro juicio, las observaciones del CLS dejan en pie lo que resulta el corazón mismo de la reforma, a saber, la apertura a la convocatoria de los Consejos de Salarios por parte de las organizaciones, verdadera clave del “intervencionismo amortiguado” y promotor de la negociación colectiva.

