

La negociación colectiva y la ley en Europa central y oriental: Recientes tendencias y problemas

Giuseppe Casale

Subdirector, Programa InFocus sobre Diálogo Social, Derecho del
Trabajo y Administración Laboral, OIT Ginebra

Index

1.	Introducción	49
2.	Negociación colectiva	50
2.1	Objetivos de la negociación colectiva	50
2.2	La ley como medio para promover la negociación colectiva	51
2.3	Mecanismos e instituciones de negociación colectiva	56
2.4	Ámbitos de negociación colectiva	59
2.5	Articulación de diferentes ámbitos de negociación colectiva	64
2.6	Reconocimiento de los sindicatos para fines de negociación colectiva ...	65
2.7	Representatividad sindical	67
2.8	La negociación colectiva en el sector público	72
3.	Convenios colectivos	74
3.1	Convenios colectivos y la ley	74
3.2	Cumplimiento de los convenios colectivos	75
3.3	Convenios colectivos como contratos: El problema de extensión	76
3.4	Convenios colectivos como código legal	80
3.5	Contenido de los convenios colectivos	81
3.6	Duración de los convenios colectivos	85
3.7	Registro y validez de los convenios colectivos	86
3.8	Rescisión de los convenios colectivos	90
4.	La resolución de conflictos laborales	90
4.1	El derecho de huelga	91
4.2	Limitaciones del ejercicio del derecho de huelga	92
4.3	Recientes tendencias en el marco de los conflictos laborales	95
5.	Conclusiones	96
	Notas	97

La negociación colectiva y la ley en Europa central y oriental:

Recientes tendencias y problemas

Giuseppe Casale

1. Introducción

En los últimos tiempos se han producido cambios legislativos en todos los países de Europa Central y Oriental (países ECO) tanto en las esferas colectivas como individuales del derecho laboral. Aunque juntas, las esferas colectivas e individuales representan componentes integrales de un todo, en el presente estudio comparativo, nos centraremos en los cambios ocurridos en el derecho laboral colectivo. En particular, examinaremos las tendencias y cambios recientes que se han producido en el marco jurídico de la negociación colectiva, y destacaremos la relación cambiante entre la ley y la negociación colectiva. Asimismo, señalaremos los cambios de derecho laboral que se han introducido con el fin de crear un marco estable para un nuevo sistema de relaciones laborales en concordancia con las transformaciones económicas y políticas en los países de Europa Central y Oriental.

El objeto de este análisis comparativo es complementar los numerosos estudios y trabajos de investigación publicados hasta ahora. Específicamente, lo que se pretende es proporcionar a los profesionales de las relaciones industriales y de derecho laboral un análisis de las principales tendencias y problemas, cuya finalidad es promover la libre negociación colectiva en esta región. Este estudio no busca ni pretende ser un examen sistemático exhaustivo de los temas tratados en derecho – ni, en realidad, ser un catálogo exhaustivo de la legislación de cada país en las áreas examinadas. Más bien, tiene por objeto subrayar e ilustrar a través de ejemplos escogidos lo que se considera ser la piedra angular de las relaciones empleador-trabajador: la maquinaria de la negociación colectiva.

En las páginas siguientes, examinaremos los mecanismos, instituciones y ámbitos de negociación colectiva; el estado de la negociación colectiva en el sector público; el espinoso problema de la representatividad sindical; el carácter legal de un convenio colectivo, incluyendo su validez, duración, extensión e implementación; así como la maquinaria de resolución de conflictos laborales. (1)

Todos estos temas están actualmente sobre el tapete entre los trabajadores, empleadores, gobiernos, institutos de investigación y universidades de la región.

Como el título sugiere, la cuestión central del presente estudio es la relación entre la ley y la negociación colectiva en Europa Central y Oriental. Esta cuestión es nueva en la región, dado que las transformaciones político-económicas han traído consigo nuevos interrogantes jurídicos desconocidos en gran parte antes de la transición a una economía de mercado. Examinando la relación entre la ley y la negociación colectiva, esperamos dar una visión de conjunto que resulte útil en la

promoción de la negociación colectiva en los distintos ámbitos de la economía.

Por supuesto, la ley y la práctica en el ámbito de la negociación colectiva varían de un país a otro. Sin embargo, es posible detectar ciertos puntos y tendencias comunes, que indicarían la dirección de evolución de los sistemas de relaciones industriales en la región. Por ejemplo, una característica común en muchos textos legislativos nuevos es la inspiración de los principios básicos de libertad de asociación, el derecho a la negociación colectiva, y el derecho a organizarse, que están enmarcados en las Convenciones y Recomendaciones de la OIT. Estos se han adaptado a las circunstancias nacionales en la legislación de cada país.

2. Negociación colectiva

2.1 Objetivos de la negociación colectiva

Uno de los objetivos principales de todas las normas en el ámbito de las relaciones laborales, jurídicas o de otro tipo, es proteger las expectativas legítimas pero divergentes de grupos sociales diferentes. Estas expectativas suelen entrar en conflicto en la sociedad, y una de las principales tareas del derecho laboral es regular este conflicto. Este proceso, que implica un ajuste de estas expectativas divergentes y conflictivas, es normalmente ejecutado por los principales actores que representan intereses socio-económicos diferentes, en particular los sindicatos y las asociaciones de empleadores.

Efectivamente, las expectativas de los obreros y de la patronal suelen ser divergentes. La patronal puede legítimamente esperar que la mano de obra esté disponible a un precio que permita una rentabilidad razonable de la inversión, y la mano de obra puede esperar con igual legitimidad no sólo un mantenimiento de escalas salariales reales, sino también un aumento regular de las mismas. La patronal puede reclamar un interés legítimo en obtener al trabajador más cualificado disponible para cada trabajo, y la mano de obra puede reclamar un interés legítimo en obtener un trabajo para cada trabajador desempleado. Esto, por supuesto, es obvio. Pero mediante el instrumento básico de la negociación colectiva, se pueden reconciliar temporalmente las expectativas conflictivas de la mano de obra y de la patronal. Por consiguiente, la negociación colectiva permite a la patronal y a la mano de obra organizada crear –a través de una acción colectiva autónoma– un cuerpo de disposiciones que pueda utilizarse para resolver sus diferencias. La negociación colectiva permite también determinar con mayor facilidad las “reglas del juego” en las relaciones industriales, que son posteriormente implementadas por las partes mismas en todos los ámbitos de su interacción.

En Europa Central y Oriental, la negociación colectiva no es todavía un fenómeno extendido; donde se practica en todo caso, está afectada por un número de problemas que evisceran el clima dentro del cual las partes llevan a cabo las negociaciones. Por ejemplo, la negociación colectiva termina demasiado a menudo con la firma de un texto –un convenio colectivo– que representa nada más o menos que la transposición de lo que ya ha sido establecido por ley. Por lo tanto, todavía se requiere considerable tiempo y esfuerzo por parte de los gobiernos, sindicatos y asociaciones patronales en muchos países de ECO a fin de alcanzar un grado de auténtica negociación colectiva en todos los ámbitos de la economía.

Un interés principal de la patronal al mantener negociación colectiva con los sindicatos es llegar a un acuerdo para el mantenimiento de la paz industrial sobre

un área y periodo de tiempo determinados. Por otra parte, el interés principal de la mano de obra es la creación y el mantenimiento de ciertas pautas de trabajo, tales como pautas de distribución de trabajo y remuneraciones, así como garantías sobre la estabilidad de empleo, sobre un área y periodo de tiempo determinados.

Por supuesto, el significado relativo de estos varios objetivos varía de un país a otro, pero en conjunto, los agentes sociales en Europa Central y Oriental se enfrentan ahora seriamente a estos problemas muy básicos. Y hasta este momento, han confiado más en las intervenciones legislativas del Estado que en sus propias acciones autónomas para crear una normativa en este terreno.

Al tratar el marco legislativo dentro del cual tiene lugar la negociación colectiva, primero debemos considerar cómo se puede utilizar la ley como medio para promover la negociación colectiva. Esta es una cuestión clave para los gobiernos, sindicatos y organizaciones patronales en la región. Al considerar este punto, debemos remitirnos a los distintos medios legislativos disponibles para promover la negociación colectiva (vg. Estatutos, normativa administrativa, decretos, y órdenes ministeriales). Sea cual fuere el medio legislativo que se utilice, dos puntos básicos de partida son esenciales antes de que puedan ocurrir negociaciones positivas. Primero, el empleador debe reconocer al sindicato para fines de negociación colectiva. Segundo, la noción de obligación del empleador de divulgar información para fines de negociación colectiva se debe implementar en la práctica diaria. Estos dos elementos están estrechamente relacionados entre sí, y son generalmente regulados por la ley. En este respecto, debería señalarse que un desarrollo diferente desde el punto de vista histórico marcó la formación de estructuras de representación de empleadores. En una época en que las estructuras sindicales ya se habían construido (principalmente por la transformación de las antiguas organizaciones sindicales), el proceso de formación de representación de empleadores apenas se había iniciado. Este espaciamento temporal se debió al hecho de que en el pasado el empleador principal era el Estado. Aparte de las empresas y organizaciones estatales, el único sector significativo estaba representado por cooperativas, que asociaban miembros de cooperativas de producción y consumo. Debido al hecho de que la privatización se llevó a cabo por etapas y durante un periodo más largo (en realidad, en algunos países no se ha completado todavía) el proceso de formación de estructuras de representación de los intereses patronales ha avanzado con más lentitud que el de los sindicatos. Junto con el proceso de la llamada menor y, especialmente, mayor privatización, las organizaciones patronales también llegaron a existir. En tiempos recientes, las asociaciones de empleadores se han estabilizado y continúan desarrollándose. Están preparadas para negociar colectivamente con los sindicatos en el ámbito sectorial o de rama. Por ejemplo, mientras que en otros países continúan funcionando independientemente, en Eslovaquia, la República Checa, Hungría, Polonia, Lituania, Estonia, se han formado varias decenas de organizaciones de empleadores. La mayoría de ellas están asociadas en la Federación de Asociaciones de Empleadores, como en Eslovaquia. (2)

2.2 La ley como medio para promover la negociación colectiva

La negociación colectiva presupone que tanto los sindicatos como los empleadores y sus asociaciones están dispuestos a negociar en grupos. La voluntad de negociar es, por supuesto, bastante diferente de la voluntad a ponerse de acuerdo. En este sentido, la legislación dirigida a promover la negociación colectiva es también bastante diferente de la legislación dirigida a promover el convenio.

La disposición de un empleador o de una asociación patronal a negociar con un sindicato determinado se conoce como “reconocimiento” de dicho sindicato. Uno de los aspectos más fundamentales del derecho laboral es si la ley busca inducir u obligar a los empleadores a reconocer a los sindicatos, y, si es así, bajo qué condiciones. Se trata de un tema muy complejo, porque el problema no es el reconocimiento o la falta de reconocimiento de los sindicatos en teoría, sino de un sindicato o sindicatos determinados. Por lo tanto, podría haber cuestiones de elección entre sindicatos competitivos. Ni tampoco es un problema de negociación colectiva en teoría, sino de negociación sobre asuntos particulares, y así podría implicar cuestiones de selección de temas sobre los cuales los empleadores están obligados a negociar. Las leyes laborales en muchos países de ECO tratan estos problemas.

Por ejemplo, en Estonia, el derecho a la negociación colectiva y a concertar convenios colectivos está regido por la Ley sobre Convenios Colectivos (aprobada el 14 de abril de 1993). Esta Ley no incluye una obligación por parte de los empleadores (o asociación de empleadores) y trabajadores o asociación de trabajadores a iniciar la negociación para concertar un convenio, ni exige a cada parte llegar a un acuerdo. La Ley permite a cada parte iniciar negociaciones para llegar a un convenio en el ámbito nacional, de industria (sectorial) o de empresa, y establece un procedimiento para ello. Los agentes son de la opinión de que los convenios colectivos son igualmente importantes en los tres ámbitos (es decir, nacional, de industria o sectorial y de empresa). Sin embargo, la negociación de convenios colectivos en el ámbito de la empresa tiene una arraigada tradición histórica en Estonia, siendo el principal ámbito de negociación mientras que el ámbito regional apenas se usa. (3)

En otros países, como por ejemplo la República Checa, la Ley sobre Negociación Colectiva del 4 de diciembre de 1990, que entró en vigor el 1º de febrero de 1991, establece en sus disposiciones introductorias que la “ley regirá la negociación colectiva entre órganos competentes de organizaciones sindicales y empleadores, con posible coordinación por el Estado, con el fin de concertar un convenio colectivo”.(4) Esta disposición, además del Artículo 3, párrafos a) al d), provee el instrumento jurídico para el reconocimiento de sindicatos por la patronal para la negociación colectiva.

Cuando las Repúblicas Checa y Eslovaca se separaron en 1991, ambas incorporaron esta ley en sus sistemas legislativos. En los años siguientes, la República Eslovaca reformó la ley sobre negociación colectiva (2/1991) varias veces (la ley 54/1996 que introdujo algunas modificaciones menores en la negociación colectiva), la última de las cuales fue el Decreto 476/2000 que entró en vigor en enero de 2002. La Reglamentación de Trabajo en Eslovaquia se promulgó en 2001 (311/2001) y fue reformada el mismo año (313/2001) sin introducir cambios para el reconocimiento de sindicatos.

Medidas para asegurar el reconocimiento de los sindicatos se expresan también en la legislación de muchos otros países de Europa Central y Oriental. En Polonia, esta cuestión es regulada por la Ley del 29 de septiembre de 1994, que reformó la antigua Reglamentación de Trabajo del 26 de junio de 1974 y otras leyes que contemplan la negociación colectiva. La ley de 1994 establece que: “una parte legitimada para concertar un convenio no podrá denegar a la otra parte la petición de negociación” (Art. 214–2, párrafo 3). (5) Aunque la negociación colectiva en Polonia está sujeta a otros requisitos de ley, basta con señalar aquí que la legislación busca asegurar el principio legal de promover la negociación entre las

partes mediante la noción de “no denegación”. (6) Una disposición legal semejante, aunque no idéntica, existe en Hungría, donde conforme a la Reglamentación de Trabajo – Ley No. 22 del 4 de mayo de 1992 – “los sindicatos tendrán derecho a concertar convenios colectivos ...” (Art. 20). (7)

En este contexto, merecería la pena mencionar que aunque la Reglamentación de Trabajo de Hungría define solamente el término de *convenio colectivo*, hay dos tipos específicos de acuerdos que se podrían considerar también como convenios colectivos: i) el llamado *convenio salarial* e ii) el “convenio contractual colectivo”. Este último término, “convenio contractual colectivo” se menciona en la Reglamentación de Trabajo con respecto a la resolución de disputas de intereses (Art. 198 (1)). (8) El convenio salarial es un acuerdo separado del convenio colectivo (aunque forma el apéndice del convenio colectivo), que abarca única y exclusivamente los salarios e ingresos. Mientras los convenios salariales suelen negociarse solamente por el plazo de un año, los “auténticos” convenios colectivos (que abarcan una amplia gama de asuntos) se conciertan por dos o tres años, o por un plazo de tiempo ilimitado. En la realidad húngara, los convenios salariales concertados cada año deben considerarse enmiendas del convenio colectivo, afectando exclusivamente a las disposiciones salariales.

La negociación en el ámbito sectorial no está regulada directa y claramente en la Reglamentación de Trabajo de Hungría, sino bajo distintos encabezamientos. Las disposiciones más importantes son las siguientes: La Reglamentación de Trabajo otorga el derecho de concertar convenios colectivos a los sindicatos (Artículo 20)(9). No existe una normativa específica con respecto al nivel de la estructura sindical donde se puede ejercer el derecho de concertar convenios colectivos. La posible variedad de niveles de negociación colectiva no es formulada inequívocamente por la Reglamentación de Trabajo, aunque se puede deducir de sus disposiciones (especialmente del Artículo 31, que enumera las distintas partes de los convenios colectivos; y el Artículo 41, que detalla la relación entre convenios colectivos de menor y mayor ámbito). Los convenios colectivos pueden concertarse por parte del empleador por (i) un solo empleador; (ii) varios empleadores; e (iii) por una organización que represente los intereses del empleador; por parte del trabajador por (i) un sindicato o (ii) varios sindicatos. (Artículo 31(1)). Examinando más de cerca las disposiciones de la Reglamentación de Trabajo, se podría llegar a la siguiente conclusión: que los convenios colectivos podrían concertarse con el objetivo de cubrir a un solo empleador, o solamente una parte del mismo (vg. una planta), o a más empleadores. Sin embargo, no hay obstáculo jurídico para concertar convenios colectivos en el ámbito sectorial o nacional (central), aunque la ley no lo estipula expresamente. Los sindicatos tienen derecho a concertar convenios colectivos en cada ámbito de la estructura orgánica del sindicato, basándose en su derecho otorgado por ley. En comparación, las asociaciones de empleadores sólo tienen derecho a concertar convenios colectivos en nombre de sus miembros, si esto ha sido expresado claramente en su acta de fundación o si los empleadores individuales autorizan por escrito a la asociación patronal a tal efecto (10). Hay diferentes formas para llevar a cabo la negociación colectiva en un ámbito superior al de la empresa. Una de ellas sería un convenio colectivo que abarcara a un par de empresas, y es firmado por los empleadores pertinentes y un sindicato; mientras que otra forma sería un convenio colectivo sectorial firmado por la asociación de empleadores pertinente y la federación de sindicatos que abarca a la mayoría del sector.

En otros países, la tarea de promover la negociación colectiva entre los agentes sociales, y por consiguiente el estímulo para concertar convenios colectivos, también se ha dispuesto por legislación en organismos nacionales tripartita, cuando existen.

Por ejemplo, la concertación tripartita existe en Eslovaquia desde hace más de 10 años. Se estableció con el objetivo de llevar a cabo la transformación económica en cooperación con los agentes sociales recién formados y evitar la tensión social, creando condiciones para preservar la paz social. Como plataforma para el tripartismo se estableció el Consejo para Concertación Económica y Social (Rada hospodárskej a sociálnej dohody – RHSD). El Consejo para Concertación Económica y Social (en lo que sigue el CCES) trata problemas actuales de sociedad relacionados con los intereses más importantes de los tres agentes. Actualmente, la actividad del CCES es regulada por una nueva norma legislativa (el diálogo social tripartita en Eslovaquia es regulado por la Ley 106 sobre agentes Económicos y Sociales del 12 de mayo de 1999)(11), que sirvió para promulgar sus principios básicos previos que se basaban más en “pactos de caballeros” y hacerlos más obligatorios para las partes implicadas.

Por ejemplo, la Reglamentación de Trabajo de Croacia, que entró en vigor el 1° de enero de 1996, establece que “se podrá establecer un Consejo Económico y Social con el fin de definir y ejecutar actividades coordinadas dirigidas a la protección y promoción de los derechos económicos y sociales y los intereses de los trabajadores y empleadores, de conformidad con políticas económicas, sociales y de desarrollo coordinadas, fomentar la firma y aplicación de convenios colectivos y su armonización con políticas económicas, sociales y de desarrollo” (Art. 219).(12)

Como se menciona más arriba, el segundo elemento importante para la promoción de la negociación colectiva es la divulgación de información por el empleador a los representantes de los trabajadores. En un buen número de países de ECO, el derecho laboral obliga al empleador a divulgar la información. Esta obligación impone sobre el empleador el deber de divulgar a los representantes sindicales – por escrito si el sindicato así lo solicita – información relacionada con la industria o empresa. Es buena práctica divulgar información para fines de negociación colectiva, sin la cual los representantes sindicales estarían obstaculizados para mantener legítimas negociaciones con el empleador. Sin embargo, el empleador no está normalmente obligado por ley a producir o permitir la inspección de documentos que serían perjudiciales para los intereses del empleador.(13) Los representantes sindicales se quejan muy a menudo sobre la falta de cooperación de los empleadores por lo que respecta al acceso a información de la empresa. Además, la ley en la mayoría de Europa Central y Oriental incluye solamente sanciones simbólicas si el empleador no cumple con su obligación de divulgar información para fines de negociación colectiva.

En el caso de un país como Bulgaria, su Reglamentación de Trabajo (Art. 52) establece que el empleador individual, el grupo de empleadores, y sus organizaciones pondrán a disposición de los representantes de los trabajadores información puntual, fiable y amplia de la situación financiera que sea significativa para la conclusión del convenio colectivo (la entrega de información cuya difusión podría perjudicar al empleador puede ser rechazada o hecha con una solicitud de confidencialidad). En caso de incumplimiento de la obligación conforme al párrafo precedente, los empleadores en falta deberán indemnizar por los daños causados.

Además, el Artículo 130a. se refiere al derecho a información en caso de despido masivo. Éste establece que: 1) si el empleador se propone efectuar un despido masivo, deberá informar a su debido tiempo a los representantes de los trabajadores y empleados por una orden y de la forma establecida por el convenio colectivo; 2) en los casos regulados conforme al párrafo 1, el empleador deberá hacerles entrega de información referente a: a) las razones del despido; b) el número y la categoría de los trabajadores y empleados a despedir; c) el periodo durante el cual se llevará a cabo el despido; d) los criterios de selección de los trabajadores y empleados para despido.

Para ilustrar aún más estos puntos con algunos ejemplos, la ley polaca antes mencionada establece que “los empleadores estarán obligados a proporcionar información acerca de su situación financiera a los representantes de las organizaciones sindicales negociadoras, dentro del ámbito de la negociación y cuando fuese necesario para llevar a cabo una negociación responsable” (Art. 241–4). El mismo principio se halla en la Reglamentación de Trabajo de Hungría, particularmente en los Artículos 21–22, que establecen que “las autoridades estatales, los gobiernos locales y los empleadores cooperarán con los sindicatos; dentro del marco de dicha cooperación promoverán sus actividades de representación de intereses proporcionando la información requerida para dichas actividades, y notificarán a los sindicatos de su posición detallada y las razones de dichas posiciones con relación a los comentarios y propuestas de los sindicatos dentro de un plazo de treinta días”.

Sin embargo, no se menciona ninguna sanción en caso de que la patronal deje de proporcionar la información. La noción del deber de informar se encuentra también en la legislación de varios otros países. Por ejemplo, la Reglamentación de Trabajo de Croacia regula la divulgación, especialmente en disposiciones relacionadas con el deber de suministrar información a los comités de empresa (14). En el Artículo 144, establece que los empleadores tienen deber de informar al comité de empresa cada cuatro meses acerca de la situación financiera de la empresa, los planes de desarrollo de la empresa, los impactos potenciales en la situación económica o social de los trabajadores, el estado de los salarios, la seguridad del empleo y las medidas de seguridad, así como también todas las demás medidas consideradas de interés particular para el bienestar de los trabajadores en el ámbito de la empresa. Una noción casi idéntica se encuentra en el derecho búlgaro, donde conforme a la Reglamentación de Trabajo los empleadores deben poner a disposición de los representantes de los trabajadores para fines de negociación colectiva toda la “información acerca de su situación financiera que sea significativa para la concertación del convenio colectivo” (Art. 52). En varios países de la región, por lo tanto, el derecho laboral ha regulado la obligación del empleador a divulgar información para fines de negociación colectiva. Esto se podría considerar un reconocimiento amplio de que constituye un paso importante para la promoción de la negociación colectiva (15). Sin embargo, se presta menos atención a las consecuencias del incumplimiento de este deber legal. La mayoría de las veces, las sanciones son demasiado laxas o no están en absoluto relacionadas con el cumplimiento de la obligación (como en Bulgaria y Croacia, por ejemplo).

Este es uno de los muchos aspectos que necesitan todavía mayor aclaración en el derecho laboral, aunque se ha registrado cierto adelanto en un número de países.

Efectivamente, la reforma del derecho laboral y de las relaciones industriales en Europa Central y Oriental es un esfuerzo constante. Aquí, las leyes son modificadas, reelaboradas y actualizadas constantemente con el fin de hacerlas concordar con el carácter cambiante de las relaciones laborales colectivas e individuales, especialmente con referencia a los distintos mecanismos de negociación colectiva.

2.3 Mecanismos e instituciones de negociación colectiva

Los mecanismos e instituciones de negociación colectiva varían sustancialmente de un país a otro, y en general son determinados por la ley. Ha habido muchos cambios relacionados con las leyes laborales que regulan la negociación colectiva. La legislación vigente que regula la forma de llevar a cabo las negociaciones y la concertación y validez de los convenios colectivos a menudo se remonta al comienzo de la transición económica en Europa Central y Oriental. En la República Checa, la citada Ley sobre Negociación Colectiva del 4 de diciembre de 1990 regula los mecanismos de negociación colectiva, mientras que, más recientemente en la República Eslovaca, la nueva legislación ha introducido algunas modificaciones para la regulación de los mecanismos de negociación colectiva y la conclusión de convenios colectivos.

Actualmente en Eslovaquia, el procedimiento para la conclusión de convenios colectivos establece que la negociación colectiva se iniciará presentando una propuesta por escrito para concertar un convenio colectivo por una de las partes contratantes a la otra. La parte contratante tendrá el deber de responder por escrito en un plazo máximo de 30 días, a menos que se acuerde lo contrario, a la propuesta de la otra parte contratante y hacer comentarios, en su respuesta, sobre las partes de la propuesta que no han sido aceptadas. Las partes contratantes tendrán el deber de negociar y prestar cualquier otra colaboración solicitada, a menos que esto vaya en contra de sus intereses legítimos. Las partes contratantes tendrán el deber de iniciar la negociación dirigida a concertar un nuevo convenio colectivo al menos 60 días antes de caducar el convenio colectivo actual. Las partes contratantes podrían acordar, en el convenio colectivo, la posibilidad de enmendar el convenio colectivo y su alcance; el procedimiento adoptado para enmendarlo será idéntico al adoptado al concertarse un convenio colectivo. Por lo que respecta a la validez de los convenios colectivos, la ley de 2001 establece que: los convenios colectivos serán válidos si son a) concertados por escrito, y sancionados en el mismo documento por un representante autorizado o representantes autorizados de los organismos sindicales respectivos, y por los empleadores, alternativamente por los representantes de sus organizaciones; b) acompañados por una lista de empleadores en cuyo nombre se concertó el convenio colectivo (Art. 4).

El convenio colectivo será invalidado en la parte que a) contravenga normativas legales vinculantes en general, b) regule reclamaciones por trabajadores hasta un grado menor que el alcanzado por el convenio colectivo de ámbito superior (Art. 5).

Un convenio colectivo será vinculante entre las partes contratantes. Los convenios colectivos serán también vinculantes entre: a) los empleadores en cuyo nombre el convenio colectivo ha sido concertado por la organización de empleadores; b) los trabajadores en cuyo nombre el convenio colectivo ha sido concertado por el organismo sindical respectivo o el organismo sindical superior respectivo; c) un organismo sindical en cuyo nombre el convenio colectivo ha sido

concertado por el organismo sindical superior respectivo. El organismo sindical respectivo concertará el convenio colectivo también en nombre de los trabajadores que no están sindicados (Art. 6). El organismo sindical respectivo comunicará a los trabajadores el contenido del convenio colectivo a más tardar en un plazo de 15 días a partir de su conclusión (Art. 7).

Las partes contratantes (§ 2, párrafo 2) están obligadas a retener el convenio colectivo y la decisión pertinente del árbitro al menos cinco años desde la terminación del periodo en el que se ha concertado el convenio colectivo.

En otros países, tales como Hungría, Bulgaria y Polonia, se han introducido cambios en la forma de llevar a cabo la negociación colectiva por la puesta en vigor de nuevas reglamentaciones de trabajo.

Con los cambios, en vigor desde el 1.03.2001, en la Reglamentación de Trabajo de Bulgaria, se establece que un convenio colectivo no puede contener cláusulas que sean menos favorables para los trabajadores que las establecidas por la legislación o en el convenio colectivo que obliga al empleador. Asimismo, se definen los ámbitos de negociación colectiva: Los convenios colectivos se conciertan en el ámbito de empresa, rama, industria y municipalidad: Los convenios colectivos sólo se pueden concertar en el ámbito de industria, rama o empresa.

En Hungría, la Reglamentación de Trabajo de 1992 regula la conclusión de convenios colectivos, en el Capítulo II, Artículos 30–41 (con enmiendas hechas en 1999). Sin embargo, según el derecho húngaro, las negociaciones colectivas no son preceptivas. Cualquier parte tiene derecho a iniciar negociaciones colectivas. El hecho de que la otra parte no deba rechazar esta iniciación de negociación está parcialmente garantizado por el principio básico del derecho laboral que estipula que tanto el empleador como los sindicatos tienen obligación de cooperar en cuanto al ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones. Normas detalladas de la Reglamentación de Trabajo completan esta obligación, definida como principio básico, con lo siguiente: ninguna de las partes tiene derecho a rechazar la propuesta para mantener negociaciones acerca del convenio colectivo. Mientras tanto, en Bulgaria y Polonia, las reglamentaciones de trabajo respectivas regulan los mecanismos de negociación colectiva así como la conclusión de convenios colectivos. En Bulgaria, las distintas enmiendas incorporadas en la Reglamentación de Trabajo (en vigor desde el 1º de enero de 1993) crearon un nuevo marco jurídico para dirigir la negociación colectiva y concertar convenios colectivos. También la Reglamentación de Trabajo de 1974 ha sufrido cambios y enmiendas en Polonia, donde el marco jurídico para la negociación colectiva y la conclusión de convenios colectivos se prevé en la Ley del 26 de octubre de 1994, mencionada más arriba. Las disposiciones legales actuales con fuerza de ley relacionadas con la conclusión de convenios laborales colectivos fueron definidas en el Capítulo XI de la Reglamentación de Trabajo, enmendada en 1994 (Ley del 29 de septiembre de 1994 sobre el cambio de la Ley de Reglamentación de Trabajo y sobre el cambio de ciertas otras leyes. Diario de Leyes No 113, artículo 547 con otras enmiendas) y en 2000 (Ley del 9 de noviembre de 2000 sobre el cambio de la Ley de Reglamentación de Trabajo, y sobre el cambio de ciertas otras leyes. Diario de Leyes No 113). La Reglamentación de Trabajo considera dos clases de convenios colectivos: convenios colectivos en el ámbito de la empresa; y convenios colectivos en el ámbito superior a la empresa o “supra-empresa”. También hay otra posibilidad, utilizada cada vez más a menudo, particularmente en el ámbito de

supra-empresa, que consiste en la negociación de convenios mediante la aplicación de un convenio parcial o total existente, concertado por otras partes. La modificación del contenido de un convenio (convenio mediante la aplicación de un convenio) se puede llevar a cabo concertando un protocolo accesorio. Las mismas normas se aplican cuando se concierta un protocolo accesorio como en el caso de la conclusión de un convenio laboral colectivo. El empleador y las organizaciones sindicales de la empresa conciertan convenios colectivos en el ámbito de la empresa. Los convenios colectivos en el ámbito de supra-empresa se conciertan: por parte del trabajador, por el organismo apropiado estatutario del sindicato de la supra-empresa; por parte del empleador, por el organismo apropiado estatutario de la organización de empleadores, en nombre de los empleadores miembros que están asociados a esa organización de empleadores en concreto. De acuerdo con la Constitución de 1997, el derecho a concertar convenios colectivos es una prerrogativa de los empleadores y organizaciones de empleadores. Hasta finales de 2003, los convenios laborales colectivos en el ámbito de supra-empresa pueden ser concertados por: el ministro correspondiente – en nombre de empleadores de unidades presupuestarias de propiedad estatal que no son miembros de organizaciones de empleadores – el organismo apropiado del gobierno autónomo local – en nombre de empleadores de entidades presupuestarias autónomas. Estos convenios pueden permanecer en vigor solamente hasta el 31 de diciembre de 2005.

La regulación de la negociación colectiva y la conclusión de convenios colectivos ha sido también uno de los temas tratados por muchos otros gobiernos de la región, ya que es necesario actualizar la antigua legislación. Por ejemplo, la ley de Rumania que regula los convenios colectivos fue aprobada por el Parlamento el 23 de septiembre de 1996. La ley redefine la estructura jurídica dentro de la cual el funcionamiento de las instituciones y mecanismos de negociación colectiva en los distintos ámbitos tendría lugar. A este respecto, una cuestión importante será la adopción de nuevos criterios para la determinación de la representatividad sindical para consulta y negociación a los distintos niveles de la economía. La nueva ley, que reforma la Ley No. 13 del 8 de febrero de 1991, no aclara realmente el marco jurídico de la negociación colectiva. En particular, es difícil ver cómo en un periodo de transición los distintos criterios para la determinación de la representatividad sindical puntualizados en la nueva ley para los ámbitos nacional, de industria y de empresa pueden ser aplicables. Aunque la nueva ley introduce la noción del “deber de negociar” en las empresas con más de 21 trabajadores (Art. 3, párrafo 1), al mismo tiempo establece que una organización sindical se considera representativa en el ámbito de la empresa, y por consiguiente legitimada para mantener negociación, si representa al menos el 50% de todos los trabajadores de la empresa (Art. 17, párrafo 1(c)). Éste y otros aspectos legislativos confusos han sido criticados por las principales confederaciones sindicales nacionales de Rumania. El debate continúa y es demasiado pronto para determinar el grado de compromiso para modificar la nueva ley por parte del Gobierno, que parece estar más relacionado con decisiones políticas que con auténticos intereses legislativos.

También se han introducido cambios en el derecho laboral en tres Estados Bálticos. Por ejemplo, en Lituania, la Ley No. 1–1202 del 4 de abril de 1991 sobre Convenios Colectivos introdujo nuevos cambios importantes en el marco jurídico que ampara la negociación colectiva.

Esta ley acaba de ser modificada recientemente por una serie de reformas introducidas en 1994. En Latvia, la Reglamentación de Trabajo ha sido modificada en varias partes durante los últimos años, incluyendo su Capítulo Dos sobre convenios laborales colectivos. Estos cambios implicaron específicamente una serie de artículos que regulan el rol de las partes de un convenio colectivo y la conclusión de un convenio colectivo. Por supuesto, estos cambios se han introducido de acuerdo con las reformas económicas actuales emprendidas en el país. Finalmente, en Estonia, los sindicatos, las asociaciones patronales y los representantes del Ministerio de Asuntos Sociales están dialogando sobre las distintas reformas necesarias en el campo de la negociación colectiva. Estas conversaciones conciernen la reforma de las relaciones laborales colectivas y, en particular, la necesidad de fomentar el tripartismo a escala nacional que garantizaría el marco institucional dentro del cual se podrían celebrar negociaciones sobre los problemas socioeconómicos más importantes.

En algunos otros países, tales como la Federación Rusa y Ucrania, donde los parlamentos respectivos están en este preciso momento revisando sus reglamentos laborales actuales, se está debatiendo la reforma de la negociación colectiva y la introducción de nuevas medidas jurídicas para la resolución de los conflictos laborales. Los Capítulos VI y VII de la nueva Reglamentación de Trabajo (en vigor desde 01.02.02) y la Ley sobre convenios y acuerdos colectivos de 11.03.92 de la Federación Rusa y el Capítulo VI de la Reglamentación de Trabajo y la Ley sobre contratos y convenios colectivos de 01.07.02 de Ucrania regulan el mismo tema.

Estas dos leyes son muy semejantes en lo que respecta a procedimientos, normas y terminología, y ambas establecen el marco jurídico para la regulación de la negociación colectiva y la conclusión e implementación de convenios colectivos.⁽¹⁶⁾ Este fenómeno debería entenderse también en el contexto más amplio de las leyes todavía válidas de la URSS en Ucrania. Por ejemplo, por decreto del parlamento ucraniano de fecha 12 de septiembre de 1991, ciertas leyes de la URSS han sido re(aplicadas) en el territorio. El decreto titulado: “Sobre el procedimiento de validez temporal en el territorio de Ucrania de ciertos textos de legislación de la URSS” validó la aplicación de aquellas leyes de la URSS que no son contrarias a la Constitución y las leyes de Ucrania. Dado que Ucrania adoptó una nueva Constitución el 28 de junio de 1996, sería interesante examinar, en este respecto, qué leyes de la URSS conservan validez en el país.

Sin embargo, debería señalarse que muchos anteproyectos de ley referentes al pacto social están siendo examinados por el parlamento, y que existe un alto consenso en el país para aprobar legislación que regule el parternariado social, la resolución de conflictos laborales, las asociaciones de empleadores, los consejos de supervisión en el ámbito de la empresa, y otros asuntos.

2.4 Ámbitos de negociación colectiva

La negociación colectiva tiene lugar en diferentes ámbitos en los países de Europa Central y Oriental, siendo los más comunes el nacional (central) y el de empresa. Sin embargo, el ámbito de la empresa está cobrando cada vez más importancia. Hoy día, juega un papel predominante en un gran número de países de ECO, aunque en algunos de ellos se está intentando introducir el ámbito sectorial como tercer ámbito de negociación.

Por ejemplo, en Eslovaquia, la negociación colectiva se está llevando a cabo recientemente en dos ámbitos: a) sectorial, donde los denominados convenios colectivos de ámbito superior (Kolektívne zmluvy vyššieho stupňa – KZVS) se conciertan entre los representantes de las asociaciones de empleadores y los sindicatos y b) de compañía o de fábrica, donde los convenios colectivos se conciertan entre la organización sindical local y la patronal. La Ley sobre Negociación Colectiva No. 2 de 1991 establece que los convenios colectivos regulan las relaciones laborales individuales y colectivas entre el empleador y el trabajador, y los derechos y obligaciones de las partes implicadas. La negociación colectiva se inicia con la sumisión por una parte a la otra de una propuesta por escrito para concertar un acuerdo colectivo. Las partes tienen el deber de negociar, a menos que esto sea contrario a sus intereses legítimos. Las partes de un convenio existente tienen el deber de iniciar negociaciones sobre su reemplazo al menos 60 días antes de que caduque. Una respuesta por escrito a dicha propuesta debe enviarse (a más tardar en 30 días) haciendo comentarios sobre las partes de la reclamación que no son aceptadas. Se permite un plazo de negociación de al menos 60 días a partir de la fecha de sumisión de la primera propuesta de convenio antes de que una u otra parte pueda solicitar el nombramiento de un mediador. Los convenios colectivos pueden mejorar los derechos establecidos bajo la Reglamentación de Trabajo, otras leyes o decretos del Gobierno, pero no pueden reducirlos. Se aplica el principio de que las condiciones de empleo y salarios acordadas en convenios colectivos de ámbito superior (sectorial) (KZVS) deben ser respetadas en la negociación colectiva en el ámbito de la compañía. Un convenio colectivo de compañía no puede retirar derechos de trabajadores acordados en el ámbito sectorial, ni conceder más de los acordados por un convenio de ámbito superior solamente si éstos se consideran como máximos. Esto significa que solamente se pueden conceder condiciones de empleo que sean más favorables que las acordadas en el convenio de ámbito sectorial. Se supone que los convenios colectivos que no especifican su duración, duran un año. Por lo tanto, el convenio colectivo como documento jurídico es válido solamente si sus disposiciones no contradicen los niveles máximos o mínimos respectivos. Los convenios colectivos son igualmente vinculantes para los trabajadores que no son miembros de sindicatos. La validez de los convenios colectivos de ámbito superior está sujeta a su registro en el Ministerio de Trabajo, Asuntos Sociales y Familia de la República Eslovaca. La asociación de empleadores respectiva deberá someter el convenio a registro antes de un plazo de 15 días a partir de la fecha de su firma. Estos convenios colectivos deben ser depositados en la oficina del Ministerio, pero su entrada en vigor no depende de tal registro, aparte de los empleadores no signatarios que podrían estar obligados por extensión tras el depósito en el Ministerio. Normalmente, los convenios colectivos sólo son vinculantes entre sus signatarios o entre miembros de organizaciones signatarias (su lista debe adjuntarse al convenio colectivo). Los convenios colectivos sectoriales pueden ser extendidos a empleadores no signatarios del mismo sector o rama por un simple procedimiento administrativo del Ministerio. La extensión se aplicará durante no más de 6 meses antes de la fecha de expiración del convenio. Los signatarios tienen el deber de depositar una copia del convenio y las decisiones relacionadas de los árbitros durante cinco años tras su expiración. El sindicato tiene el deber de informar a los trabajadores del contenido del convenio dentro de un plazo de 15 días de la firma del mismo.

Como hemos visto también en otros países, como Hungría, la negociación colectiva puede celebrarse en varios ámbitos. En Hungría, la Reglamentación de Trabajo de 1992 regula los convenios colectivos (Artículos 30–41) y así pues indirectamente el proceso de negociación colectiva. La negociación en el ámbito sectorial no está regulada directa y claramente en la Reglamentación de Trabajo, sino bajo varios encabezamientos. Indudablemente, por lo tanto, la noción de “negociación colectiva sectorial” es un tanto vaga en la legislación.

El derecho húngaro ha introducido también la posibilidad de negociación en el ámbito de empleadores múltiples, lo cual en el contexto de Hungría no significa necesariamente en el ámbito nacional.

En resumen, podemos afirmar que los convenios colectivos se podrían concertar con el objeto de cubrir a un solo empleador, o sólo una parte del mismo (una planta, por ejemplo), o a más empleadores. Sin embargo, no existe ningún obstáculo legal para concertar convenios colectivos sectoriales o nacionales, aunque la ley no lo estipula expresamente.

En Rumania, también, según la ley, los convenios colectivos se pueden concertar en varios ámbitos de la economía, en particular el ámbito nacional (central), de industria y de empresa. En el ámbito de empresa, existe el “deber de negociar”, y la iniciativa de entablar negociación corresponde al empleador (Ley del 23 de septiembre de 1996, Art. 3, párrafo 4). Aunque la ley ha introducido nuevas normas que deben cumplirse durante las negociaciones en el ámbito nacional, de industria y de empresa, estos requisitos presentan varios problemas de implementación, obstaculizando la negociación constructiva. Uno de los fallos de esta ley es el requisito en el ámbito de empresa de que al menos el 50% de todos los trabajadores deben pertenecer a un sindicato para que dicho sindicato pueda legalmente representarles, y por consiguiente tenga derecho a negociar un convenio colectivo.

Con los cambios introducidos en la Reglamentación de Trabajo en marzo de 2001, se ha incorporado un nuevo texto para los convenios colectivos en el ámbito de industria y de rama. Según el texto, los convenios sectoriales colectivos se conciertan entre las organizaciones de representación de trabajadores y empleados y de empleadores respectivas basándose en un acuerdo entre sus organizaciones nacionales; de esta forma, se definen condiciones relacionadas con el ámbito y el marco de aplicación y procedimiento de los contratos de industria y rama. Las organizaciones representantes de los trabajadores preparan y presentan a las organizaciones representantes de los empleadores un proyecto general. Cuando el contrato laboral colectivo en el ámbito de industria o de rama se concierta entre todas las organizaciones representantes de trabajadores y de empleadores de la industria o rama, previa petición común el Ministro de Política Laboral y Social puede extender la aplicación del contrato o de cláusulas separadas del mismo a todas las empresas de la industria o rama.

Los convenios colectivos sectoriales firmados en Bulgaria a principios de 2001 son 60: 14 en el ámbito de industria y 46 en el ámbito de rama. Tras los cambios de la Reglamentación de Trabajo, varios convenios colectivos nuevos, principalmente en el sector público, se han firmado: sistema sanitario, sector de energía, turismo, asistencia social, abastecimiento de agua, educación. Una vez firmado, el convenio colectivo sectorial se deposita en el Ministerio de Trabajo. Hasta ahora, estos convenios se han firmado sin especificar plazo de duración, añadiéndose

cada año nuevos convenios (cláusulas) adicionales a los mismos. La posibilidad de convenios sin plazo fijo ha sido aprovechada por los sindicatos, que han podido así conservar ciertos beneficios sociales. Con los cambios de la Reglamentación de Trabajo, estos convenios tendrán una duración de un año con la posibilidad de ser prorrogados hasta dos años.

Las leyes de Rusia y Ucrania también especifican los ámbitos en que se pueden negociar los convenios colectivos. En estos dos países, existe un problema de terminología que necesita aclararse. Conforme a la ley rusa que regula los convenios y acuerdos colectivos, un “convenio colectivo” es “un acto jurídico para regular las relaciones laborales, socioeconómicas y ocupacionales entre el empleador y los trabajadores de una empresa, institución u organización”, mientras que el término “acuerdo” significa “un acto jurídico que establece obligaciones referentes a la fijación de condiciones de trabajo y empleo y garantías sociales para trabajadores en una ocupación, sector de actividad o territorio específico” (Ley No. 2490–1, Art. 2). Similarmente, pero empleando una terminología diferente, la Ley de 1° de julio de 1993 de Ucrania en su Artículo 2 establece que los “convenios” se pueden concertar en el ámbito nacional (central), sectorial o regional, mientras que los “contratos colectivos” se pueden firmar en “empresas, instituciones y organizaciones, independientemente de su forma de propiedad y patronal, que utilicen mano de obra contratada y posean personalidad jurídica”. Los contratos colectivos, agrega la ley, también se pueden firmar en las llamadas subdivisiones estructurales (v. gr. diferentes plantas de la misma compañía). (17)

Por consiguiente, para estos dos países el término “convenio colectivo” tiene distinta connotación. En Ucrania, los convenios colectivos son solamente los concertados en los distintos ámbitos por encima de la empresa, mientras que en Rusia un convenio colectivo sólo se puede concertar en el ámbito de la empresa. En Rusia, el llamado “acuerdo” se puede concertar en el ámbito de supra-empresa, mientras que en Ucrania el “convenio” firmado en el ámbito de la empresa se denomina “contrato colectivo”. Por supuesto, no podemos entrar en las numerosas implicaciones que el uso de tal terminología conlleva. Sin embargo, por el bien de una comparación racional, utilizaremos el término “convenio colectivo” en su sentido más amplio (véase la definición de la OIT en el Apartado 3, más abajo).

Solamente citaremos específicamente la terminología de estos dos países si la función a la que nos estamos refiriendo pudiera cambiar o tener un significado diferente. En general, basta con decir que en Rusia y Ucrania la ley permite a los agentes sociales la posibilidad de mantener negociaciones en diferentes ámbitos de la economía, concretamente: el nacional (central), de industria, regional, de empresa y de subdivisión.

Recientemente, ha habido varios intentos de concertar convenios en el ámbito de industria en muchos países (p. ej. en Bulgaria, Hungría, Polonia y Rumania). Esta tendencia también se observa en otros países, pero sin constituir todavía un fenómeno extendido. El desarrollo de un sistema de negociación como éste depende en gran parte, desde luego, de la existencia de organizaciones bien estructuradas en ambos lados de la industria: sin embargo, esto no es común todavía en los países de ECO.

Como mencionamos más arriba, la negociación colectiva se suele practicar en los ámbitos de empresa y de planta, más bien que en ningún otro. Efectivamente,

esta tendencia es común en muchos países de la región, ya que existen raíces históricas específicas que han conducido a las características actuales de la ley (18). Por ejemplo, en Lituania, la Ley sobre Convenios Colectivos de 1991 (antes de las reformas de 1994) contemplaba la negociación en el ámbito de la empresa solamente. El Artículo 2 de dicha ley fundamentalmente regulaba la representación monosindical y multisindical en el ámbito de la empresa. Si no existían sindicatos, o no estaban capacitados para coordinar sus actividades, entonces los representantes de los trabajadores elegidos podían participar en la negociación colectiva (19). Dos cambios principales se introdujeron con las reformas de abril de 1994: 1) los trabajadores en el ámbito de la empresa deben estar representados por sindicatos (o por un organismo sindical conjunto, si hay más de un sindicato) cuando intervienen en negociación colectiva con el objeto de concertar un convenio colectivo; 2) se introdujo la posibilidad de negociar convenios colectivos en un ámbito superior al de la empresa, es decir, en el ámbito nacional (central) y de industria. Pero aunque así está establecido por la ley, la práctica sigue siendo distinta. Incluso tras la introducción de estas reformas, sigue habiendo graves problemas en la promoción de la negociación colectiva y la conclusión de convenios colectivos en los distintos sectores de la economía. En Lituania, hay un número limitado de convenios colectivos firmados, y la mayoría de ellos se han negociado en el ámbito de la empresa. Sólo unos cuantos se han firmado en el ámbito de la industria (por ej. en el sector de comunicaciones).

Situaciones semejantes ocurren en otros países de la región. No es sorprendente que en Hungría, el número de convenios colectivos firmados es todavía muy escaso, y los mecanismos de negociación colectiva son difíciles de regularizar. A pesar del hecho de que el Gobierno húngaro introdujo el registro de los convenios colectivos en 1998, los convenios no son numerosos. Esto se debe a varios motivos, incluyendo (i) las deficiencias del propio sistema de registro; (ii) el largo proceso inaceptable de obtención de información del registro; (iii) la existencia paralela de convenios colectivos y los denominados acuerdos salariales; (iv) la coincidencia de convenios colectivos en el ámbito de empresa y ámbitos superiores cuyo alcance sólo se puede estimar debido a la falta de información pertinente, (v) ciertas incertidumbres metodológicas con respecto a la base de comparación cuando se calcula el porcentaje de cobertura. Por consiguiente, hay que ser precavidos al considerar todas las cifras relacionadas con la negociación colectiva. En vista de todas estas incertidumbres, es razonable suponer que en el sector competitivo (20), en 1998 casi el 40 por ciento de los trabajadores estaba cubierto por convenios colectivos (negociados a un nivel u otro, teniendo en cuenta el grado de coincidencia estimado), mientras que para 1999 la cifra similar superó el 42 por ciento (21).

Dentro de la cobertura general, el ámbito dominante es el de la empresa, mientras que la negociación en un ámbito superior ha jugado un papel secundario. Los convenios sectoriales junto con los convenios aplicables a varias empresas abarcaron aproximadamente un 18 por ciento en ambos años. No se pueden sacar conclusiones transcendentales del ligero descenso, debido a las incertidumbres metodológicas. Similarmente, el aumento simbólico en el número de convenios de empleadores múltiples podría señalar simplemente una mejora en la notificación, y no indicios de desarrollos positivos. El porcentaje de cobertura “real” de los convenios sectoriales en 1999 fue ligeramente superior al 10 por ciento.

Lo mismo puede decirse de Polonia, donde la negociación colectiva no tiene aún protagonismo en el sistema de relaciones industriales. De hecho, con la excepción de un número limitado de sectores, el número de convenios colectivos firmados sigue siendo muy bajo.

Además de esta situación, debe mencionarse que en un número de países (por ej. Latvia y Estonia) varios textos legislativos no definen claramente el ámbito en el que se puede mantener la negociación. Esto crea incertidumbre para los negociadores y es perjudicial a largo plazo. Es preciso hacer una definición más clara de las “reglas del juego”.

2.5 Articulación de diferentes ámbitos de negociación colectiva

Uno de los asuntos debatidos entre los agentes sociales de los países de ECO es la relación existente entre los diferentes ámbitos de negociación colectiva, especialmente entre el ámbito de negociación nacional y local o de empresa. Esta cuestión es importante, porque la coordinación entre los distintos ámbitos confiere cierta estabilidad al sistema de relaciones industriales en conjunto. Como hemos mencionado previamente, muchos países se caracterizan principalmente por celebrar negociaciones en el ámbito nacional (central) y de empresa solamente. En algunos países, tales como la República Checa y Eslovaquia, la cuestión que se plantea a menudo es si existe una relación directa entre los dos ámbitos, especialmente a la hora de introducir una cláusula que haya sido acordada en el ámbito nacional, pero no en el ámbito de la empresa. Lo que ocurre a menudo es que los negociadores no saben si una cláusula que ha sido acordada en el ámbito nacional, pero que no se ha incluido en un convenio de empresa determinado, es efectivamente válida en el ámbito de la empresa.

Desde el punto de vista jurídico, la incertidumbre sobre cuestiones como las ya citadas se convierte en puntos de re(negociación) entre los sindicatos y los empleadores. La situación se complica aún más por la inexistencia de negociaciones sectoriales en muchos países, que brindarían a los agentes sociales la oportunidad de aclarar mejor temas de interés general en el ámbito de toda la industria. En este respecto, a menudo se desarrollan soluciones ad hoc basadas en la iniciativa de las partes, más bien que como parte de una estrategia de relaciones industriales coherente. Por ejemplo, un convenio colectivo o un contrato individual de empleo podría incluir disposiciones más o menos ventajosas que las concertadas en un ámbito superior. Dichas circunstancias se resuelven de forma diferente de acuerdo con las normas legales en los distintos países. Por ejemplo, en la República Checa, es un arma de doble filo: las disposiciones de un convenio colectivo en el ámbito de la empresa podrían no estar absolutamente en conflicto con convenios de ámbito superior. Una disposición de un convenio de empresa colectivo se considera inválida, no sólo si es menos ventajosa para el trabajador, sino también si las condiciones son más ventajosas para el trabajador en el convenio en el ámbito de empresa (por ej. si los salarios son más altos que los estipulados en el ámbito nacional). Sin embargo, por lo que respecta a los contratos de empleo individuales, el único requisito es que los salarios y otras condiciones de empleo no sean menos ventajosos que los estipulados en el convenio colectivo de empresa o, para el caso, en el ámbito superior (nacional).

En otros países, tales como Hungría y Polonia, la articulación de los diferentes ámbitos de negociación se confía a los agentes sociales mismos, ya que no existe

ninguna disposición legal específica que determine la jerarquía de los varios ámbitos posibles de negociación. En general, el principio es que lo que se determina en un convenio colectivo de ámbito sectorial o regional se aplica automáticamente al ámbito de empresa también, a menos que el convenio en el ámbito de la empresa especifique lo contrario (como ocurre en Polonia).

2.6 Reconocimiento de los sindicatos para fines de negociación colectiva

El reconocimiento de los sindicatos para fines de negociación colectiva es de primordial importancia. La práctica habitual de los empleadores es resistirse a negociar con los sindicatos. Esto es particularmente verdad en el ámbito de la empresa, donde la resistencia de la patronal puede ser fácilmente ejercida. Sin embargo, el derecho laboral en varios países garantiza el “derecho” de los sindicatos a negociar. Dicho privilegio suele ser concedido a sindicatos u organismos sindicales (como en la República Checa, Hungría, Lituania, Polonia y Eslovaquia). Por ejemplo, en Eslovaquia, la Reglamentación de Trabajo prevé que un empleador negociará de antemano con el organismo sindical competente (Art. 233).

Según el Art. 231, un organismo sindical concertará un convenio colectivo con el empleador, el cual regulará las condiciones de trabajo, condiciones salariales inclusive, y las condiciones de empleo, relaciones entre empleadores y trabajadores, relaciones entre empleadores o sus organizaciones y una o más organizaciones de trabajadores de forma más favorable que lo hace esta Ley o cualquier otra disposición laboral, siempre que no sea expresamente prohibido conforme a esta Ley o cualquier otra disposición laboral, o si, conforme a disposiciones de la misma, la divergencia no sea imposible. Las reclamaciones que surjan de convenios colectivos para trabajadores individuales se aplicarán y satisfarán como otras reclamaciones de trabajadores que surjan de una relación de empleo. Un convenio de empleo no es válido en la sección en que los derechos de un trabajador sean regulados en menor grado que en un convenio colectivo. Los procedimientos para concertar convenios colectivos serán estipulados por reglamento especial.

Además, el artículo 236 declara que “un comité de empresa es un organismo que representa a todos los trabajadores de un empleador cuando un organismo sindical no es operativo. Los trabajadores estarán autorizados a aplicar sus derechos conforme a las relaciones laborales o relaciones laborales semejantes a través del comité de empresa, a menos que sea establecido de otro modo por la ley. En las relaciones con el empleador, el comité de empresa poseerá el derecho de negociar, incluso aquellos casos en los que el organismo sindical esté facultado para tomar decisiones conjuntas, así como a información y el derecho de inspeccionar el cumplimiento de las normas laborales”. El comité de empresa operará en empresas con un mínimo de 20 trabajadores.

Por supuesto, la cuestión clave es establecer la identidad de las partes para fines de negociación colectiva. En un gran número de países industrializados, esta cuestión se resuelve a través del acuerdo voluntario de las partes de entablar negociación colectiva. En los países de ECO, resulta difícil todavía determinar la identidad de las partes “reales” de la negociación colectiva a los distintos niveles de la economía. En muchos países de la región, de hecho es más fácil en la práctica identificar el lado de los trabajadores que el de los empleadores. A fin de ayudar a las partes a identificarse en la negociación, los legisladores en muchos países han tomado la iniciativa de regular la negociación colectiva, partiendo de una definición de los conceptos de mano de obra y patronal.

Examinemos unos cuantos ejemplos en este respecto. En Hungría, la Reglamentación de Trabajo (en sus Artículos 31 al 33, antes de las recientes reformas) introdujo una definición jurídica de las partes que se hallan legitimadas para concertar un convenio colectivo. El Artículo 31 prevé que “los convenios colectivos se negociarán entre un empleador, una organización representante del empleador, o varios empleadores y un sindicato o varios sindicatos”. Además, el Artículo 32 introdujo el principio de que “los convenios colectivos pueden ser concertados por un sindicato y una organización representante del empleador que represente intereses independientes de los de la otra parte que celebra el convenio colectivo. Las organizaciones representantes de los empleadores tendrán derecho a concertar un convenio colectivo si sus miembros las autorizan al efecto”. De las disposiciones antes mencionadas, se observa claramente que la ley promueve a los sindicatos y a las organizaciones de empleadores como las partes para concertar convenios colectivos. Una vez firmado, el convenio colectivo en Hungría se consideraba una fuente directa de derecho laboral para las partes del convenio conforme al Artículo 13, párrafo 5 de la Reglamentación de Trabajo. Tras las reformas, se ha introducido un sujeto adicional para la negociación, siendo éste el comité de empresa, pero únicamente si no hay sindicatos en las empresas.

Asimismo, en algunos otros países de ECO, tales como la República Checa y Polonia, el derecho laboral regula la identificación de las partes que pueden concertar legítimamente un convenio colectivo. En la República Checa, la Ley sobre Negociación Colectiva antes mencionada establece que un convenio colectivo “puede ser concertado entre organismos sindicales y empleadores o entre sus organizaciones respectivas” (Art. 2, párrafo 2) y que un convenio colectivo también puede ser negociado y concertado por “(a) un representante del organismo sindical apropiado, debidamente autorizado en virtud de la constitución sindical o de las normas del organismo sindical en cuestión; (b) el presidente o cualquier otro representante debidamente autorizado de una organización de empleadores; (c) un ciudadano que emplee a trabajadores en pos de actividades empresariales; (d) un representante de la organización de empleadores apropiada investido de la autoridad para concertar convenios colectivos en virtud de las normas de la organización” (Art. 3). Merece la pena mencionar, a estos momentos, que en Eslovaquia la ley sobre negociación colectiva tal como ha sido enmendada, dice algo ligeramente diferente, aunque el significado es el mismo (Art. 3): en nombre de la parte contratante (§ 2, párrafo 2), un convenio colectivo puede ser negociado y concertado por: a) un representante del organismo sindical respectivo, cuya autorización es implícita en los estatutos del sindicato o, alternativamente, en las disposiciones internas del organismo sindical respectivo; b) organismo estatutario (17) u otro representante autorizado de la organización de empleadores; c) una persona física en cuya actividad comercial emplea a 18 trabajadores; d) un representante de la organización de empleadores respectiva cuya autorización para concertar convenios colectivos es implícita en las disposiciones internas de la organización.

En Polonia, el derecho laboral también hace referencia a las partes de un convenio colectivo según el ámbito de negociación: el llamado “ámbito de supra-empresa” (un ámbito que no está bien definido, pero que presupone los ámbitos regional y nacional) y el ámbito de la empresa. En el ámbito de supra-empresa, un convenio colectivo puede ser concertado por “(i) por parte de los trabajadores, el organismo estatutario de una organización sindical de supra-empresa [un

sindicato nacional] y (ii) por parte de los empleadores: (a) el organismo estatutario de una organización de empleadores en nombre de los empleadores asociados a ella; (b) el ministro competente en nombre de empleadores de trabajadores en unidades bajo el presupuesto estatal; (c) el presidente del consejo comunal [presidente del consejo de una asociación comunal] en nombre de empleadores de trabajadores en unidades bajo el presupuesto de la autoridad autónoma local” (Art. 241–14, párrafo I). En el ámbito de la empresa, conforme al Artículo 241–23, un convenio colectivo puede ser concertado por el empleador y la organización sindical que representa el ámbito de la empresa.

Los ejemplos anteriores demuestran cómo el derecho laboral puede ayudar a definir la identidad de las partes de una negociación y, por consiguiente, asistir a las partes – los sindicatos, los empleadores y sus organizaciones – a reconocerse mutuamente para fines de negociación colectiva en varios ámbitos.

2.7 Representatividad sindical

Relacionada con la cuestión de reconocimiento sindical está también la cuestión de la representatividad sindical (22).

La determinación de criterios para la representatividad sindical es un asunto espinoso no sólo en Europa Central y Oriental, sino alrededor del mundo. Debería establecerse desde el principio que no existe una solución clara para este problema. No obstante, se han desarrollado ciertos sistemas que definen criterios para ayudar a determinar la representatividad de ambos agentes sociales de un convenio colectivo. El problema no se limita a los sindicatos; una cuestión importante en muchos países de la región es la adopción, desde el punto de vista jurídico y práctico, de criterios para la representatividad de las organizaciones de empleadores que operan en el ámbito nacional. Este es un problema concreto, especialmente cuando los representantes sindicales que tratan de negociar convenios colectivos con organizaciones de empleadores descubren que un número de organizaciones de empleadores en el ámbito nacional carece del mandato de sus miembros para negociar un convenio o, lo que es más importante, carecen de la “cualidad” de representatividad necesaria. Este amplio tema no puede abarcarse en unas cuantas páginas.

Sin embargo, para el estudio que nos ocupa basta con decir que en muchos países de ECO, los criterios para la determinación de la representatividad de los sindicatos y de las asociaciones de empleadores han sido establecidos por la ley.

Según la Reglamentación de Trabajo de Hungría, se considera que un sindicato es representativo “cuando es el más significativo en una esfera de actividad determinada en cuanto a afiliación y apoyo recibido de los trabajadores” (Art. 34, párrafo 3).

Un sindicato es representativo en el lugar de trabajo cuando sus candidatos han recibido al menos un diez por ciento de los votos emitidos en las elecciones de los comités de empresa (Art. 34, párrafo 4). La representatividad debería basarse siempre en los resultados de la primera elección. Un sindicato puede llegar a ser representativo, no sólo basándose en los resultados de las elecciones de los comités de empresa, sino también si logra alcanzar un alto nivel de organización dentro de un grupo profesional. Por consiguiente, los sindicatos también se consideran representativos cuando un mínimo de dos tercios de los trabajadores que pertenecen al mismo grupo profesional son miembros de dicho sindicato.

Según el derecho húngaro, “una organización de empleados se considerará representativa cuando es la más significativa en una esfera de actividad determinada en cuanto a su afiliación, importancia económica y número de empleados” (Art. 34, párrafo 2). Sin embargo, la aplicación práctica de estos criterios, especialmente para aclarar la situación por lo que respecta a los empleadores, ha producido pocos resultados. Por consiguiente, el Gobierno, en colaboración con los agentes sociales representados en el Consejo Nacional Tripartita para la Reconciliación de Intereses, está ahora considerando la introducción de nuevos criterios para determinar la representatividad de las asociaciones de empleadores (23). La cuestión de representatividad puede ser particularmente espinosa en el ámbito industrial de la negociación.

Si hay más de una organización sindical o patronal a este nivel, las organizaciones consideradas como representativas están facultadas para concertar convenios colectivos. Sin embargo, la representatividad en este caso se determina de la forma siguiente: a) en el caso de los empleadores, la organización particular representante de los intereses de los empleadores que sea la más significativa en su campo de acción en virtud del número de afiliados, importancia económica y número de plantilla, se considerará como representativa; b) en el caso de los sindicatos, el sindicato particular que sea el más significativo en su campo de acción en virtud del número de afiliados se considerará como representativo. En la práctica, el apoyo de un sindicato por parte de los trabajadores se juzga de acuerdo con los resultados de la elección más reciente del comité de empresa anterior a la firma del convenio colectivo. Los resultados de la elección deben ser tenidos en cuenta por los empleadores que negocian un convenio colectivo en el ámbito de industria.

Por lo que respecta a la negociación de un convenio colectivo en el ámbito de la empresa, se puede concertar un solo convenio conforme al derecho húngaro (24). Si el convenio colectivo se va a concertar con un empleador, un sindicato individual está facultado para negociar si recibe el 50% de los votos emitidos en la última elección del comité de empresa. Si varios sindicatos representativos operan en el ámbito de la empresa, uno de ellos puede concertar un convenio si recibe más del 65% del apoyo de los trabajadores. Finalmente, además de estas normas, si el sindicato o sus candidatos no han recibido más de la mitad de los votos en la última elección del comité de empresa, está permitido todavía entablar negociaciones para concertar un convenio colectivo, pero toda conclusión requiere la ratificación de los trabajadores por votación. El voto para la ratificación del convenio colectivo es válido si más de la mitad de los trabajadores con derecho a voto en la elección del comité de empresa participan en él.

Cabría hacer ciertas observaciones con respecto a la situación en Hungría. No hay información fiable disponible, por el momento, sobre la representatividad de los agentes sociales sectoriales existentes, y por consiguiente sobre la cobertura total de los sectores. Con respecto a los sindicatos, los resultados de las últimas elecciones de los comités de empresa de 1995 podrían dar cierta orientación, pero las asociaciones de empresarios sectoriales (similares a las asociaciones nacionales) no han sido nunca objeto de un ejercicio semejante. Los agentes sociales tienden a ocultar las cifras de afiliación, por varios motivos. Nuestra impresión es que tienen mucho miedo a revelar que “son mucho más bajas de lo previsto” o que actualmente son más bajas que lo que se había notificado previa-

mente. Este temor se remonta a la situación, no aceptada ni en teoría ni en la práctica, de que en el diálogo social también existe un papel para los agentes sociales que podrían no estar considerados como representativos de todo el sector. Es posible que no sean elegibles para concertar un convenio colectivo vinculante para todo el sector, pero sí pueden ser portavoces de los trabajadores y empleadores que representan, y merece realmente la pena tener en cuenta sus opiniones conjuntas en todas las decisiones. Hay necesidad de un debate abierto y honesto sobre la representatividad sectorial con el objeto de incluir (y no seleccionar o excluir) a tantos agentes como sea posible.

En varios países de la región donde la negociación en el ámbito sectorial no se ha desarrollado totalmente, se ha creado un círculo vicioso a lo largo de los años: los agentes sociales en el ámbito sectorial, con la excepción de unos pocos, no han prestado suficientes servicios a sus miembros y no han representado adecuadamente sus intereses, debido principalmente a la falta de los recursos humanos y financieros necesarios. Como respuesta comprensible, ni los trabajadores ni las empresas son partidarios de afiliarse a las organizaciones sectoriales respectivas, lo cual es aún más perjudicial para las organizaciones de agentes sociales sectoriales en términos institucionales y, lo que es tan importante, en términos políticos. Finalmente, hay que destacar una asimetría desigual especial de agentes sociales en el ámbito sectorial, que tiene una importancia especial en el marco de la negociación colectiva sectorial. Como ya hemos citado previamente, la mayoría de los sindicatos sectoriales han sobrevivido a los cambios profundos económicos y políticos en la última década, y así, solos o junto con otros sindicatos profesionales recién formados están listos para entablar negociación en el ámbito sectorial. Sin embargo, sus homólogos respectivos o no existen o están demostrando una estructura demasiado compleja. Las casi organizaciones de empleadores en el pasado socialista siguieron una estructura regional más bien que sectorial, y el establecimiento de las secciones sectoriales ha sido bastante lento. Incluso si existieran organizaciones de empleadores sectoriales, serían organizaciones mucho más profesionales que los grupos de intereses distintos que representan el interés de los empleadores, como ya se ha mencionado. Este es el principal motivo de por qué las organizaciones patronales sectoriales no suelen poseer la autoridad para concertar convenios colectivos en nombre de sus afiliados. Si esta situación no cambia, no se puede esperar que se produzcan adelantos significativos en la negociación colectiva sectorial.

En otro grupo de países, por ejemplo en Estonia, no hay criterios establecidos para determinar la representatividad de las organizaciones sindicales o patronales. Hasta ahora, todo se ha hecho sobre el principio del reconocimiento de hecho, y sin grandes malentendidos. En la práctica, cada una de las tres confederaciones sindicales y sus afiliadas (las federaciones de organizaciones industriales) han sido reconocidas como representativas.

En Polonia, la ley distingue entre los varios criterios de representatividad sindical, de acuerdo con el ámbito en el que se entabla la negociación colectiva. Se dice que un sindicato es representativo en el ámbito nacional (ámbito de supra-empresa) si tiene: “i) al menos 500.000 trabajadores; o ii) al menos el 10 por ciento del número total de trabajadores amparados por el alcance de sus estatutos, pero no menos de 5.000 trabajadores; o iii) el número más alto de trabajadores para los cuales se va a concertar el convenio de supra-empresa especificado” (Art. 241–17,

párrafo 1). Estos criterios están específicamente orientados hacia el reconocimiento de confederaciones sindicales en el ámbito nacional. Asimismo, la ley establece que cuando una confederación ha demostrado su representatividad, todas las federaciones que pertenecen a ella son consideradas automáticamente representativas (Art. 241–17, párrafo 3). Los criterios para la determinación de representatividad son diferentes en el ámbito de la empresa, donde se aplica el gobierno de la mayoría. La ley estipula que cuando “no todas las organizaciones sindicales entran en negociación de la manera definida (por la ley), la negociación puede ser llevada a cabo por las organizaciones sindicales que juntas tienen como miembros al menos el 50 por ciento de trabajadores y otras personas que trabajan para el empleador tras nombrar una representación común o participar conjuntamente en la negociación” (Art. 214–25, párrafo 3). Estas medidas legales se han introducido en el sistema a fin de imponer, en el grado máximo posible, cierto orden en el reconocimiento de los sindicatos en el ámbito de la empresa, donde la negociación ha sido impedida por un pluralismo sindical excesivo.

Como ejemplo final de cómo los países de la región están tratando la cuestión de la representatividad sindical, examinemos la solución búlgara. Como en Hungría, Bulgaria ha introducido criterios para determinar la representatividad tanto de las asociaciones sindicales como patronales. Además, en paralelo al enfoque adoptado en Polonia, se ha hecho una distinción entre el ámbito nacional y el local. Por lo que respecta al ámbito nacional, estos son los criterios presentados para la representatividad de los sindicatos: “1. Debe tener no menos de 50 organizaciones sindicales de base en el sector en cuestión; 2. Cada organización sindical de base no debe tener menos de 5 miembros” (Decreto No. 7 del 22 de enero de 1993, Art. 3, párrafo 2)(25). Al nivel local desde el punto de vista geográfico, los criterios se han modificado. Según el mismo decreto, un sindicato local debe satisfacer las condiciones siguientes: “1. Debe tener organismos locales correspondientes en no menos del 80 por ciento de las ciudades ex distrito en el condado; 2. Debe tener no menos de 50 organizaciones sindicales a nivel de empresa en el territorio del ex distrito correspondiente; 3. Cada organización sindical a nivel de empresa debe tener al menos 5 miembros” (Art. 3, párrafo 4). Los criterios para determinar la representatividad de las organizaciones de trabajadores en el ámbito nacional fueron cuestionados por un sindicato búlgaro, el Sindicato Nacional, que presentó una reclamación oficial al Comité sobre Libertad de Asociación de la OIT. Esta reclamación de 1994 arguyó que los criterios establecidos en la ley eran contrarios al principio de libertad de asociación y el principio de pluralismo adoptados por Bulgaria. Se basó en alegaciones de “criterios excesivos” para determinar la representatividad de las organizaciones de trabajadores en el ámbito nacional, según lo establecido en el Decreto No. 7 de 1993 para participación en cooperación tripartita dispuesto en el Artículo 3 de la Reglamentación de Trabajo. En su conclusión de este Asunto No. 1765 (Bulgaria), el Comité sobre Libertad de Asociación de la OIT confirmó el principio de que “la determinación del sindicato más representativo debería basarse siempre en criterios objetivos y preestablecidos a fin de evitar toda oportunidad de parcialidad o abuso” (26). El Comité consideró que los criterios de representatividad contenidos en el Decreto No. 7 de 1993 de Bulgaria no parecían ser contrarios a este principio, y que los requisitos contenidos en el Decreto no eran desproporcionados en vista de la realidad actual (27).

Aparte de este caso particular, es interesante observar que los criterios de representatividad sindical pueden ser siempre cuestionados desde el punto de vista jurídico, porque es muy difícil siempre dictar por ley y en la práctica criterios claros que sean universalmente válidos. Esto indica también que la práctica, así como la jurisprudencia, jugarán probablemente un papel determinante a la hora de aclarar la noción de representatividad en los países de ECO.

Los criterios en Bulgaria para determinar la representatividad de las organizaciones de empleadores son algo semejantes a los utilizados para los sindicatos, porque aquí también se aplica un método cuantitativo similar.

Por ejemplo, la Reglamentación de Trabajo regula los criterios para reconocer la representatividad de las organizaciones de empleadores. Estos son los criterios: Un mínimo de 500 empleadores; organizaciones en un mínimo de la quinta parte de los sectores con un mínimo de 10 empleadores en cada sector; organizaciones territoriales en al menos la quinta parte de las municipalidades del país y un organismo regulador nacional.

El carácter representativo de una organización en el ámbito nacional se atribuye automáticamente a los ámbitos siguientes: Sectorial, regional, empresarial. El Art. 36 de la Reglamentación de Trabajo de Bulgaria indica también el proceso mediante el cual se comprueba la representatividad: Art. 36a. (nuevo, SG 25/2001) (1)

Cada tres años tras su reconocimiento en virtud del Art. 36, párrafo 2, las organizaciones de los trabajadores y empleados y las de los empleadores certificarán su representación por la orden estipulada por el Art. 36. (2) El Consejo de Ministros, por iniciativa propia o a propuesta del Consejo Nacional para parternariado tripartita puede llevar a cabo una inspección de la representación de las organizaciones de trabajadores y empleados y de los empleadores conforme a los Art. 34 y 35.(3) Según los resultados de la inspección, el Consejo de Ministros tomará una decisión en virtud de la cual puede: 1. Rechazar el reconocimiento como representativas a las organizaciones de trabajadores y empleados o de empleadores; 2. Confirmar su representación por la orden del Art. 36, párrafos 1 y 2. (4) El rechazo en virtud del párrafo 3, apartado 1 puede ser recusado por la orden del Art. 36.

De estos ejemplos se deduce que los criterios para la determinación de la representatividad se basan en gran parte en métodos cuantitativos, los cuales son considerados como los “más” objetivos. Sin embargo, la experiencia demuestra que los criterios cuantitativos, aunque son sumamente importantes, no se pueden considerar como los únicos criterios válidos en la determinación de la representatividad. Es demasiado pronto para decir si criterios nuevos, tales como autenticidad, independencia, autonomía o cobertura territorial, funcionarán eficazmente en las prácticas de las relaciones industriales de Europa Central y Oriental. La solución para introducir métodos cuantitativos en la legislación ha sido en gran parte aceptada por el momento.

No obstante, deberíamos señalar como punto final que la ley en muchos países permite la posibilidad de que cualquier organización ponga en tela de juicio la representatividad de cualquier otra organización ante los tribunales nacionales (por ej. En Bulgaria, Hungría y Polonia).

2.8 La negociación colectiva en el sector público

En un buen número de países de ECO, la ley que regula las relaciones laborales en el sector público no hace una distinción clara entre empleados de empresas de propiedad estatal de carácter comercial o industrial, empleados de empresas de servicios públicos, y funcionarios públicos.

Queda mucho trabajo por hacer en este campo, a fin de establecer cierta aclaración en la adopción y aplicación de un nuevo marco legislativo. En algunos países, se han hecho varios intentos en este sentido, y la nueva legislación está actualmente bajo preparación. En Hungría, dos leyes vigentes, una sobre el estado legal de los empleados públicos, la otra sobre el estado legal de los funcionarios públicos, están siendo examinadas con el objetivo de fundirlas en una única ley consolidada. Otras reformas legislativas se están discutiendo en otros países, como la República Checa y Rumania.

La experiencia en la región demuestra que no suele haber negociación colectiva para los funcionarios públicos y poca negociación colectiva en el sector público (28).

Sin embargo, la situación ha mejorado en los últimos años. Las negociaciones y consultas se celebran sin orden ni concierto en los sectores de sanidad, educación, transporte, comunicación, ciencia e investigación, pero en general estos sectores no se han beneficiado totalmente de un sistema estructurado de negociación colectiva que produciría efectos beneficiosos en cuanto a un aumento de la productividad y eficacia en estas importantes actividades económicas. Existe un sentimiento general de desilusión por parte de los trabajadores y empleados en el sector público, porque les parece que sus peticiones no son escuchadas con atención.

La negociación colectiva en el sector público sufre, por encima de todo, una serie de restricciones y limitaciones legales sobre ciertas categorías de trabajadores, así como sobre ciertas actividades económicas consideradas esenciales, y por consiguiente, sujetas a limitaciones sobre el derecho de huelga y a participar en la negociación colectiva. Se trata de una enorme cuestión técnica que requeriría un análisis separado. Para el asunto que nos ocupa, basta con decir que la ley en muchos países impone restricciones y limitaciones sobre el ejercicio del derecho de huelga, y que esto deja mucho espacio para decisiones arbitrarias. (29)

Sin embargo, debe señalarse que en un número de países, por ejemplo en la República Checa, se reconoce el derecho a la negociación colectiva de los funcionarios públicos, incluso el de muchas categorías esenciales de trabajadores como la Policía. Esto es posible, en el ejemplo checo, en los departamentos de la policía donde al menos el 40% de los empleados son miembros de un sindicato. Es interesante también destacar que, según algunas enmiendas introducidas en la legislación laboral, es posible para las fuerzas armadas participar en la negociación colectiva. Sin embargo, estas categorías de trabajadores no tienen derecho de huelga.

Es interesante observar que el marco de las relaciones de empleo y laborales en Eslovaquia es ahora regido por la Reglamentación de Trabajo tanto para el sector público como privado. La aplicación de la nueva Reglamentación de Trabajo por la Ley No. 311 de 2001, Ley No. 312 de 2001 sobre la Administración civil y la Ley No. 313 de 2001 sobre el Servicio público introducirá, por primera vez después de 50 años, un marco de empleo diferente para los empleadores del sector privado y del sector público (30). El marco en el sector público será diferente para los empleadores públicos y para los funcionarios públicos. La libertad de asociación para los trabajadores está garantizada en las instituciones de servicio

público y civil. La organización sindical o el Consejo de Personal (31) tendrían derecho a representar a los empleados públicos. Los sindicatos en la Administración civil tendrán derecho a la negociación colectiva sectorial sobre condiciones de empleo y de trabajo y también sobre salarios de forma limitada. Los sindicatos tendrán derecho a cada negociación salarial anual con representantes nombrados por el Gobierno. Los resultados de la negociación salarial serán incorporados en la propuesta del presupuesto estatal, incluyendo los fondos de seguro obligatorios y serán válidos tras la aprobación del parlamento. El proceso de negociación y sus resultados variarán ligeramente, en comparación con el servicio público o el sector privado. Según la ley, los sindicatos de la Administración civil podrían negociar la duración de las horas de trabajo y vacaciones, salarios y fondos para el Fondo Social. Los sindicatos en el servicio público tendrán un campo similar de temas de negociación colectiva; sin embargo, habrá algunas pequeñas limitaciones (por ej. posible reducción del tiempo de trabajo normal sin reducción salarial, prolongación de vacaciones, etc.). El incremento salarial estará limitado por el presupuesto estatal y regulado de forma similar a como se regula en la Administración civil. Los conflictos colectivos en el sector público serán regidos por las mismas normas que en el sector privado. Las huelgas son consideradas como un instrumento legal, aunque extremo, aplicado conforme a la Ley No. 2 de 1991. Los funcionarios públicos en cargos y puestos importantes, que son inevitables para la defensa, la salud y la protección de la vida, están excluidos del derecho de huelga.

Aunque es demasiado pronto para anticipar conclusiones relacionadas con la negociación colectiva en el sector público, será interesante vigilar la evolución de las negociaciones para estas categorías de trabajadores en el futuro. En distintos grados en diferentes países, ya se notan esfuerzos para elaborar una definición más clara en términos jurídicos y prácticos del significado del “sector público” o “servicio público”. La falta de definiciones claras crea incertidumbres y malentendidos, especialmente a la hora de interpretar la ley y aplicarla en circunstancias concretas.

A pesar de la confusión en este campo, en algunos países de ECO (por ej. en Hungría), la normativa que regula la negociación colectiva que se aplica al sector privado también es aplicable al sector público, especialmente en empresas industriales y comerciales de propiedad estatal. De hecho, se han creado varias instituciones en Hungría, a fin de establecer cooperación entre los empleados públicos, los funcionarios públicos y las autoridades públicas en el ámbito nacional. Por ejemplo, en el ámbito nacional (central), se han mantenido consultas en el Consejo Nacional de Reconciliación de Intereses de las Instituciones Presupuestarias, compuesto por representantes del Gobierno, las federaciones nacionales de consejos locales, y los sindicatos en cuestión. En el ámbito sectorial, la cooperación fue llevada a cabo por el Ministro para el sector en cuestión, las federaciones de consejos locales y los sindicatos relacionados. Finalmente, en el ámbito regional, las consultas fueron realizadas por el consejo local y los sindicatos.

En general, el problema de la negociación colectiva es menos serio en las empresas industriales y comerciales de propiedad estatal en el seno de las cuales la patronal se esfuerza por dirigir la empresa de acuerdo con los modelos y normas aplicables al sector privado. Sin embargo, el problema de la negociación colectiva en las empresas estatales de servicios públicos es más complicado, dado que la

cuestión clave es comprobar hasta qué grado estos servicios son “esenciales” para el público. No obstante, el problema principal sigue siendo el control del Gobierno sobre las decisiones de la dirección en las empresas públicas. Esto continúa teniendo un efecto perjudicial en la cultura gerencial para los directores públicos, quienes a menudo se identifican como “funcionarios públicos” en lugar de auténtico “empresarios públicos”.

3. Convenios colectivos

Al examinar los distintos textos de legislación sobre convenios colectivos en Europa Central y Oriental, hallamos que la definición normal del término “convenio colectivo” se ajusta en gran parte a la definición de la OIT: “El término convenio colectivo significa todos los convenios por escrito relacionados con las condiciones de trabajo y condiciones de empleo, concertados entre un empleador, un grupo de empleadores o una o más organizaciones patronales, por una parte, y una o más organizaciones representantes de trabajadores, o, a falta de dichas organizaciones, los representantes de los trabajadores debidamente elegidos y autorizados por ellos de acuerdo con las leyes y normativas nacionales, por la otra”. (30) Dicha definición de denominador común figura en una forma u otra en los diferentes textos legislativos relacionados con la negociación colectiva y convenios colectivos de los países bajo examen. Este entendimiento común facilita nuestra labor de comparación de los distintos textos legislativos.

3.1 Convenios colectivos y la ley

Antes de examinar el contenido, duración y la validez de los convenios colectivos, consideremos primero la relación entre la ley y los convenios colectivos. Esta relación se puede resumir en sus dos cualidades principales: 1) la promoción por la ley de los convenios colectivos como instrumento para las relaciones industriales, y 2) las medidas establecidas por la ley para asegurar el cumplimiento de las disposiciones de los convenios colectivos.

Un convenio colectivo es un pacto entre agentes sociales, el cual se puede considerar en parte como un tipo de tratado de paz, y en parte como tratado normativo para establecer reglas y normas de conducta. Se trata de un tratado de paz porque presupone que durante el plazo del convenio, las partes se abstendrán de tomar acciones reivindicativas; es un tratado normativo porque las normas, procedimientos, y condiciones son fijados por su propia naturaleza. Un convenio colectivo suele comprender dos partes: una substantiva, la otra de procedimiento. La parte substantiva del convenio se refiere a salarios u otras condiciones de empleo, la distribución de trabajo entre la fuerza de trabajo, el acceso a trabajo – en resumen, todos los asuntos que determinan las condiciones bajo las cuales las relaciones entre empleadores y trabajadores individuales pueden ser y son creadas, y los derechos y obligaciones resultantes de la relación de empleo una vez que se ha creado. La parte de procedimiento del convenio se refiere a las relaciones entre los agentes de la negociación colectiva como tales, así como las instituciones y los métodos que se han de utilizar para la prevención o resolución de conflictos, y por tanto para la creación de normas substantivas. Entre otras cosas, el convenio de procedimiento comprende la maquinaria para la resolución de conflictos laborales.

El Artículo 30 de la Reglamentación de Trabajo de Hungría establece, por ejemplo, que en general los convenios colectivos pueden regular: “a) derechos y obligaciones resultantes del empleo, métodos para su ejercicio y cumplimiento, y procedimientos relacionados;” y “b) la relación entre las partes que suscriben un convenio colectivo.” Esta disposición delimita el ámbito de competencia de las partes al concertarse un convenio colectivo, y al mismo tiempo provee a los agentes sociales de un instrumento legal al llevar a cabo la negociación. Además, en este país un convenio colectivo se considera una fuente de derecho laboral (Reglamentación de Trabajo, Art. 13, párrafo 5). Las partes pueden determinar dos tipos de normas en el convenio colectivo: derechos y obligaciones resultantes del empleo, y la relación entre las partes que conciertan el convenio.

En principio, un convenio colectivo no puede estipular normas contrarias a la ley, a menos que sea para superar los mínimos legales y proveer condiciones más favorables para los trabajadores. Hay diferentes tipos de convenios colectivos y, como hemos mencionado más arriba, pueden ser negociados en ámbitos diferentes de la economía. En esta área específica – y esto es así no sólo en Hungría – los problemas relacionados con la negociación y número de convenios colectivos válidos tienen más que ver con la cuestión de la representatividad de las partes del convenio que con la legislación aplicable. Los convenios colectivos, cuándo y dónde se firmen, abarcan también cuestiones más amplias, tales como las relacionadas con las políticas de empleo. Sin embargo, la implementación de dichas cláusulas tiene mucho que ver todavía con la naturaleza de la empresa y del sector en que se ha firmado el convenio colectivo. Otra cuestión importante es si el convenio se extenderá a otras categorías de trabajadores o a otras empresas (este punto se discutirá en el Apartado 3.3, más abajo).

El carácter de un convenio colectivo es también indicado en las disposiciones legales de Polonia. La ya citada Ley del 29 de septiembre de 1994 establece en su Artículo 240 que “los convenios definirán: i) las condiciones que deben ser satisfechas por el contenido de una relación de empleo ..., e ii) las obligaciones mutuas de las partes del convenio.” Nociones legales similares están recogidas también en la Ley sobre Negociación Colectiva de la República Checa en el Artículo 2, párrafo 1, donde se establece que “los convenios colectivos regularán las relaciones individuales y colectivas entre empleadores y trabajadores y los derechos y deberes de las partes de los mismos.”

Las disposiciones legislativas sobre convenios colectivos en los países de ECO se basan, entonces, principalmente en el reconocimiento de una razón fundamental que cala la ley que regula la negociación colectiva.

Esta razón fundamental distingue entre convenios substantivos y de procedimiento – una distinción que es significativa para el desarrollo ordenado de las relaciones industriales.

3.2 Cumplimiento de los convenios colectivos

Una vez que se ha aceptado que un convenio colectivo es a la vez un tratado de paz industrial y una fuente de normativas autónomas para la regulación de términos y condiciones de empleo, para la distribución de trabajo, y para la estabilidad de los puestos de trabajo, estos dos aspectos deben entenderse en un marco más amplio de reconciliación continua entre las expectativas de la patronal y de los obreros. ¿Qué puede hacer la ley para proteger estas expectativas?

A las dos funciones sociales de un convenio colectivo corresponden dos características legales reales o potenciales. El convenio colectivo puede ser, y en muchos países así lo es de hecho, un contrato entre los signatarios, por ejemplo, entre un empleador o empleadores o sus asociaciones por una parte, y un sindicato o sindicatos por la otra. Al mismo tiempo, el convenio colectivo es potencialmente, y en algunos países así es en verdad, un código legal.

Por consiguiente, la función social de mantener la paz industrial es representada principalmente por la función legal del carácter contractual. Es un convenio de duración temporal concebido para vincular a las partes en una relación funcional (es decir, pacífica).

La función normativa (social) – es decir, la función de codificación y normalización – de un convenio colectivo asegura que las condiciones acordadas se apliquen en la fábrica, empresa, o industria amparadas por el convenio. Muchas de estas disposiciones prescriben los términos de las relaciones de empleo individuales, otras disposiciones indican las condiciones bajo las cuales estas relaciones podrían o no ser creadas. Por ejemplo, una cláusula sobre salarios, vacaciones, u horas extraordinarias pertenece a la primera categoría de disposiciones (acerca de la relación de empleo individual); una cláusula sobre la reserva de puestos para trabajadores cualificados o sobre el empleo de trabajadores no sindicados pertenece a la segunda categoría (condiciones bajo las cuales las relaciones podrían ser creadas).

Cuando se considera el convenio colectivo como código legal, deberíamos también observar que el convenio predetermina el contenido de futuros contratos de empleo. Asimismo, prescribe los niveles mínimos y determina la esencia del contrato de empleo, pero no la existencia de dicho contrato. Como cuestión de ley, el empleador y el trabajador individual deciden firmar o no un contrato; una vez que lo han decidido, el convenio colectivo es el que indica sus derechos y obligaciones bajo el contrato.

Efectivamente, según la legislación actual en un número de países de la región, la negociación colectiva entre un empleador, empleadores, o sus asociaciones por una parte y los representantes sindicales por la otra, produce un convenio conforme a los términos que regirán las condiciones de empleo de la fuerza de trabajo. Sin embargo, el resultado no es un contrato de empleo. De hecho, nadie tiene un trabajo por motivo de un convenio colectivo, y ninguna obligación sobre un individuo nace sólo de un convenio colectivo.

El contrato de empleo es un acto de sumisión individualmente vinculante, en el sentido de que ambas partes se someten al convenio colectivo, el cual expresa la autoridad de normalización bilateral de la patronal y mano de obra organizada. En este sentido, los individuos someten su voluntad de mantener e implementar lo que se ha decidido antes en un foro colectivo.

3.3 Convenios colectivos como contratos: El problema de extensión

Una cuestión que se plantea ahora es hasta qué grado el convenio es un contrato vinculante desde el punto de vista jurídico.

Aquí, entramos en el área central de controversia aguda en los debates presentes sobre el derecho laboral colectivo. Uno de los primeros asuntos a examinar es si en cada uno de los países de ECO, se puede utilizar un convenio colectivo como instrumento para firmar un contrato vinculante que sea posteriormente extendido

sobre una base no consensual a otros empleadores que no intervinieron directamente en las negociaciones. En otras palabras, debemos preguntar cómo se acepta y respeta el carácter legal de un convenio colectivo. Además, también deberíamos examinar si todos o algunos convenios colectivos, por ejemplo, los concertados en el ámbito nacional, pueden ser eficazmente aplicados a niveles más bajos, incluyendo los contratos de empleo individuales. Este es un problema jurídico muy delicado dado que la ley en la mayoría de los países de la región no es muy clara.

No obstante, la ley estipula que los convenios colectivos son “vinculantes” entre los signatarios. En general, se supone que un convenio colectivo por escrito constituye un contrato con fuerza de ley, a menos que las partes hayan añadido una cláusula expresa manifestando que el convenio no tenía intención de obligarlos; esto se puede hacer, pero es extraordinariamente raro. El carácter vinculante de un convenio colectivo no es siempre reconocido por los empleadores, especialmente por aquellos que no son miembros de asociaciones de empresarios nacionales. Un paso importante en este respecto sería la introducción, en los países que aún no exista, de la obligación de registrar los convenios colectivos con las autoridades públicas. Este procedimiento administrativo permite evaluar cómo es realmente la situación en las relaciones industriales sin recurrir a más investigaciones. Esta cuestión se ha debatido últimamente en un marco tripartita en Hungría, donde los sindicatos se manifestaron particularmente a favor de introducir la obligación de registrar los convenios colectivos (31). Esta obligación ha sido finalmente introducida, pero con resultados mixtos (véase más arriba).

También en Bulgaria, los convenios colectivos que son importantes para toda la industria o en el ámbito nacional son registrados en la Agencia Ejecutiva de la Inspección General de Trabajo. Desde marzo de 2002, un convenio colectivo se considera concertado por el plazo de un año, a menos que se acuerde otro plazo, pero no por más de dos años. Las partes pueden acordar un plazo de acción más corto de las cláusulas separadas.

En muchos países de Europa Central y Oriental, la extensión de los efectos vinculantes de los convenios colectivos es un tema muy debatido, y suele ser regulado por la ley. Por ejemplo, en la República Checa, los efectos vinculantes de un convenio colectivo se pueden extender mediante decreto del Ministerio de Trabajo a los empleadores que no son miembros de las asociaciones patronales que han firmado el convenio en el ámbito nacional. Las condiciones de ley para la extensión del convenio son estipuladas en la ya citada Ley sobre Negociación Colectiva de 1990 (Art. 7, párrafo 2).

Más recientemente, en Estonia, a tenor de la enmienda relativamente nueva (§ 4 (4), puesta en vigor el 23.07.2000), un convenio colectivo concertado entre una asociación o federación de empleadores y un sindicato o federación de trabajadores (es decir, concertado en el ámbito del sector (industrial)) y un convenio colectivo entre la federación central de empleadores y la federación central de trabajadores puede ser extendido por acuerdo de las partes con respecto a las condiciones determinadas en la Ley (§ 6 (1) 1 y 3). El ámbito de extensión será determinado en el convenio colectivo.

En Hungría, la Reglamentación de Trabajo regula la extensión de un convenio colectivo. A petición conjunta de las partes del convenio, el Ministro de Trabajo puede extender el ámbito del convenio a todo el sector o subsector, con tal que las partes contratantes sean consideradas representativas de dicho sector o subsector

(Art. 34, párrafo 1). Sin embargo, desde 1992, el Gobierno sólo ha recibido solicitudes de extensión de cuatro sectores o subsectores. Finalmente, la extensión se efectuó en dos sectores (industria panadera y eléctrica). En el sector de panadería, la Asociación Sindical de Trabajadores de la Industria Panadera y el Sindicato de la Industria Panadera firmaron el convenio principal sectorial en 1991. En total, el 90 por ciento del sector respectivo pertenecía a estas dos organizaciones. Sin embargo, las grandes fábricas panificadoras de propiedad estatal del sector fueron privatizadas y descentralizadas durante los años subsiguientes, fundándose también varios centenares de pequeñas empresas nuevas. De acuerdo con el razonamiento de la solicitud de extensión, la indefensión de los trabajadores aumentó en las nuevas empresas privadas y el papel de la economía “subterránea” fue también significativo. El sentido detrás de la extensión fue la “unificación de las condiciones de mercado”. Esto significa que las organizaciones de empleadores de grandes empresas y los sindicatos de sus trabajadores actuaron conjuntamente en contra de la competición “deshonesta” creciente de las pequeñas empresas (32). En la industria eléctrica, los convenios colectivos se concertaron y extendieron justo antes de la privatización del sector. El carácter extraordinario de la situación se debe al hecho de que en 1995 el Ministro responsable de la privatización tuvo que llegar a un acuerdo urgente con los sindicatos que presentaron sus demandas a fin de hallar, ya en dicho año, a compradores extranjeros para las empresas del sector con alto valor actual neto. La conclusión del convenio colectivo y su extensión figuraron entre las demandas del sindicato porque el sindicato trató de eliminar las consecuencias negativas resultantes de la postprivatización de los empleadores (inversiones extranjeras totalmente nuevas) y la descentralización de los sindicatos. De acuerdo con la evaluación del sindicato realizada en una fecha posterior, la conclusión y extensión del convenio sectorial en 1995 fue una acción muy oportuna, puesto que más adelante no habrían podido llegar a dicho acuerdo con las compañías privatizadas en el nuevo ambiente político (33). La razón fundamental del número muy bajo de extensiones radica en el escaso número de convenios colectivos concertados en el ámbito sectorial. Además, sólo una pequeña proporción de estos convenios es adecuada para extensión (tener auténtica representatividad y estar libres de declaraciones de empleadores sobre la producción, excluyendo la adaptación de ciertas partes). Sin embargo, es probable que el procedimiento de extensión en Hungría se reconsidere pronto con el objeto de establecer Comités Sectoriales. Si los Comités estuvieran legitimados para concertar convenios colectivos, la extensión podría llegar a ser automática, o al menos más simple, dado que la representatividad de los contratantes y su competencia sectorial no tendría que ser determinada caso por caso.

En Polonia, semejantes argumentos son válidos en la interpretación de la norma legal referente a la extensión de convenios colectivos. Los convenios colectivos se pueden concertar en nombre de todos los trabajadores contratados por los empleadores sujetos al convenio, a menos que las partes del convenio decidan lo contrario. Los convenios pueden cubrir “automáticamente” también a empleados que trabajan conforme a una base distinta de la de una relación de empleo, así como a los pensionistas y trabajadores que reciben pensiones por incapacidad. Además de esta “cobertura automática”, existe un “procedimiento formal” mediante el cual un sindicato nacional o una organización patronal podría

solicitar al Ministro de Trabajo que “extienda por orden ministerial el ámbito de aplicación de un convenio concertado en un ámbito superior al de la empresa, o partes del mismo, a trabajadores que no están cubiertos por ningún convenio, en caso de que esto sea dictado por un interés social importante” (Ley del 29 de septiembre de 1994, Art. 241–18). Además, la ley polaca brinda la oportunidad a los sindicatos que han firmado un convenio de empresa de extenderlo a más de un empleador (por ej. a otras empresas), si “estos empleadores son miembros de una organización económica” (Art. 241–18, párrafo 1).² Sin embargo, dicha extensión es solamente válida si el convenio ha sido concertado por parte del empleador por el organismo estatutario de la organización económica.

En algunos otros países, como en Rumania, un convenio colectivo firmado en el ámbito de la empresa se extiende automáticamente para aplicarse a toda la fuerza de trabajo de la empresa. En este país, sólo un convenio colectivo puede ser concertado para cada compañía en el ámbito de la empresa, y conforme a la Ley del 23 de septiembre de 1996 sobre convenios laborales colectivos, las cláusulas del convenio colectivo son aplicables a todos los trabajadores de la empresa, ya se sean miembros o no de sindicatos (Art. 9). Esta ley introduce también disposiciones referentes a la extensión de un convenio colectivo firmado en ámbitos superiores al de la empresa (Art. 11, párrafo 1).

A título de ejemplo adicional, mencionaremos el tratamiento de las extensiones en la Reglamentación de Trabajo de Bulgaria, enmendada en 2001 (34). El instrumento de la extensión se asemeja al de otros países mencionados más arriba. Sin embargo, la ley búlgara establece una disposición adicional conforme a la cual los efectos legales de un convenio colectivo continúan aplicándose a los empleadores que, durante el plazo del convenio colectivo, deciden abandonar la organización de empleadores que había firmado el convenio. Asimismo, en caso de traspaso de la propiedad de la empresa o en caso de fusión, el contrato antiguo permanecerá en vigor hasta la conclusión de otro convenio colectivo, y en todo caso durante un año como mínimo.

En Ucrania, ciertos efectos de la extensión de un “contrato o convenio colectivo” son aplicados automáticamente a las empresas cubiertas por los convenios. Las disposiciones de un convenio colectivo firmado en el ámbito de la empresa se aplican a todos los trabajadores contratados en la empresa, independientemente de su calidad de miembro de sindicato. Estas disposiciones del convenio en el ámbito de la empresa son vinculantes para el empleador o el organismo autorizado para representar al empleador, así como para los trabajadores de la empresa. La situación referente a las extensiones de un convenio firmado a niveles superiores al de la empresa es ligeramente diferente. Según la ley, las disposiciones de un convenio general, sectorial o regional “son directamente aplicables y vinculantes para todas las personas dentro de la esfera de actividad de las partes del convenio” (Ley de 1° de julio de 1993, Art. 9). Esta disposición legislativa permite la extensión de las distintas cláusulas firmadas en un convenio a la mayoría de los trabajadores.

Aunque el mecanismo para extender las condiciones firmadas en un convenio colectivo es reconocido y regulado por ley en la mayoría de los países de ECO, en algunos países el mecanismo de extensión se está utilizando cada vez menos en la práctica cotidiana. En la República Checa en 1994, por ejemplo, el contenido del Convenio Económico y Social firmado en el ámbito nacional fue extendido, por

primera vez, a empleadores que no intervinieron en las negociaciones. La reacción a la extensión por parte de los empleadores fue muy crítica del Gobierno y los sindicatos. El resultado final, al cabo de tres años, ha sido un descenso dramático en el número de empleadores sujetos al carácter vinculante de los convenios nacionales. Por lo tanto, la importancia de estos convenios nacionales así como del instrumento para extender la validez de las cláusulas del convenio colectivo está perdiendo terreno en este país, y esto se debe en parte a motivos políticos que no podemos tratar en este informe. Sin embargo, a título ilustrativo, podemos señalar que durante 1995, cuatro convenios colectivos nacionales fueron extendidos, aunque cubrieron un total de doce empleadores aproximadamente.

3.4 Convenios colectivos como código legal

Según las leyes de un número de países de ECO, los términos y condiciones de empleo finalizados en un convenio colectivo tienen fuerza de ley únicamente tras su registro con las autoridades públicas. Este es el caso en Polonia, donde el registro de los convenios colectivos es regulado por el Art. 241-12 de la Ley del 29 de septiembre de 1994. Una vez registrado, el convenio colectivo se considera con fuerza de ley entre los signatarios, las partes representadas por los signatarios, y cualesquier otras partes a las que el convenio sea extendido automáticamente.

Además, un empleador que es parte de un convenio, o miembro de una asociación que ha firmado el convenio, no puede incumplir sus condiciones de empleo. Por tanto, la capacidad de reglamentación bilateral de las partes de un convenio colectivo no sólo influye, sino que restringe la capacidad de reglamentación unilateral de la patronal. En general, como consecuencia de ello, una condición del contrato de empleo que es menos favorable para el trabajador que la condición colectiva correspondiente es automáticamente anulada, considerándose que una condición colectiva ha sido acordada por las partes del contrato individual.

En los países donde el mecanismo de extensión está en vigor, dicha extensión suele ser hecha por el Ministerio de Trabajo. Sin embargo, incluso en aquellos países donde la ley se refiere tanto al registro como a la extensión de los convenios colectivos, hay necesidad todavía de aclarar esta cuestión en la práctica. Hay países donde la extensión puede hacerse solamente con prueba de que el convenio es de aplicación amplia y general, o abarca un porcentaje mínimo de trabajadores, o ha sido concertado por las organizaciones más representativas, o incluso a veces, que es de interés público hacer del convenio una norma común para todo un sector o industria. El procedimiento de extensión debe satisfacer ciertos requisitos de sustancia y forma. Los procedimientos de extensión suelen ser elaborados y también supervisados por las autoridades públicas, en general a través del sistema de inspección laboral.

Otros dos puntos relacionados con los efectos vinculantes de un convenio deben ser mencionados aquí, especialmente cuando consideramos el convenio colectivo como código legal. El primer punto es técnico, e implica el carácter de las reclamaciones de los trabajadores contra el empleador. Estas reclamaciones deben basarse en el contrato de empleo, por supuesto, no en el convenio colectivo, el cual sólo apoya la reclamación. El segundo punto tiene repercusiones más amplias para el convenio colectivo. El objeto de un convenio colectivo es delimitar la autoridad de la patronal a través de la capacidad de reglamentación combinada de la

patronal y los obreros. Por consiguiente, la regla general es que las condiciones colectivas sean un “límite inferior”, no un “límite superior”, que sólo se puede incumplir para beneficio del trabajador solamente.

En varios países, tales como en la República Checa y Eslovaquia, los convenios colectivos pueden mejorar los derechos establecidos en virtud de la Reglamentación de Trabajo, otras leyes o decretos del Gobierno, pero no pueden reducirlos. El principio aplicado es que las condiciones de empleo y salarios acordadas en los convenios colectivos de ámbito superior (sectorial) (KZVS) se establecen a un nivel mínimo o máximo, que debe ser respetado en la negociación colectiva en el ámbito de la compañía.

El carácter vinculante del convenio colectivo como código legal es importante cuando la oferta de mano de obra supera la demanda. Se recurre a la ley como fuerza compensatoria para apoyar al lado más débil en las relaciones industriales, pero la ley es impotente como fuerza compensatoria contra las fuerzas combinadas de los obreros y la patronal. Esto explica también por qué es muy difícil insistir en que las condiciones colectivas no sólo sean mínimas, sino también máximas. Por supuesto, las condiciones máximas también pueden fijarse, pero su aplicación se convierte en un problema en la práctica. Si un empleador está dispuesto a pagar salarios más altos que los estipulados en el convenio, ¿quién se lo impedirá? Si el mercado reduce la capacidad de la patronal, ¿podrá la ley restaurarla? En principio, un convenio colectivo puede tratar de regular estos aspectos también, pero la experiencia demuestra que el respeto de cualesquier condiciones máximas definidas en un convenio colectivo sólo puede lograrse si está respaldado por una política determinada de mano de obra organizada. Por supuesto, a veces la mano de obra organizada también está interesada en tratar las condiciones colectivas como máximas. Esto sucede cuando los empleadores ofrecen términos que son más favorables que los obtenibles por un sindicato con el objetivo de no inducir a los trabajadores a afiliarse al sindicato. Esta práctica parece ser muy conocida entre los empleadores antisindicalistas militantes, pero esto tiene más que ver con el sistema de relaciones industriales en conjunto que con una pura solución jurídica a los problemas de las relaciones laborales.

Unos cuantos puntos finales relacionados con el aspecto de “codificación” de los convenios colectivos. Primero de todo, debe señalarse que no cada convenio colectivo puede aplicarse *erga omnes*.

Esto sólo puede hacerse si el convenio es firmado por organizaciones que representan a una proporción considerable de los empleadores y trabajadores implicados en ambas partes. En segundo lugar, el requisito de que los términos del convenio colectivo deben ser “términos y condiciones reconocidos de empleo” corresponde a las condiciones bajo las cuales los ordenamientos prevén la “extensión” de un convenio, es decir, debe cubrir a más de la mitad de los trabajadores, o debe ser concertado por las organizaciones más representativas. Este último aspecto, en particular, no está bien aclarado en un número de leyes relacionadas con los convenios colectivos en Europa Central y Oriental, y debería ser definido mejor en un futuro próximo.

3.5 Contenido de los convenios colectivos

La relación entre la ley y el contenido de los convenios colectivos varía según el país. En un grupo de países, la ley indica solamente de forma muy general lo que debe ser el contenido de un convenio colectivo; en otro grupo de países se aplican

normativas más detalladas. El primer grupo incluye a países tales como Bulgaria, la República Checa y Hungría, mientras que el segundo grupo incluye a Polonia, Rusia y Ucrania.

En Bulgaria, la Reglamentación de Trabajo establece en su Artículo 50 que un convenio colectivo regulará los asuntos relacionados con las esferas laboral y social que “no están regulados por disposiciones preceptivas.”

En este sentido, la ley búlgara deja un gran margen de maniobra para negociación a los agentes sociales. Lo mismo puede decirse de la República Checa, donde los asuntos que pueden ser incluidos en los convenios colectivos son indicados por la Ley sobre Negociación Colectiva. La negociación, por supuesto, puede tratar una variedad de asuntos, y en virtud de la Ley No. 1/1992 sobre salarios, indemnización por trabajo, y renta media, las partes gozan de bastante libertad para negociar asuntos relacionados con la política de salarios y rentas. Por supuesto, el convenio colectivo no puede incluir normas o contenidos que sean contrarios a la ley. Pero la práctica en países donde el contenido de los convenios colectivos es relativamente libre, ha planteado la cuestión de que si es posible mediante convenios colectivos cambiar la base jurídica de las relaciones entre las partes si la legislación nacional estipula lo contrario. En este respecto, podemos afirmar que como principio general, se admite la negociación *in melius*, mientras que se rechaza la negociación *in peius*. En otras palabras, la normativa que es más favorable para los trabajadores está en consonancia con el espíritu del derecho laboral.

En los círculos sindicales de muchos países se debate mucho la cuestión del contenido de los convenios colectivos cuando dicho contenido es determinado libremente por las partes. Por ejemplo, en la República Checa los asuntos que se negocian con mayor frecuencia en los convenios colectivos son las relaciones obreros-patronal, seguridad e higiene en el trabajo, salarios, seguridad de empleo, y procedimientos para resolución de reclamaciones. Dichos asuntos se suelen tratar estableciendo principios en convenios nacionales, y puntualizando las negociaciones en el ámbito de la empresa.

No debería sorprender si, como hemos mencionado más arriba, en un número de países la legislación que regula la negociación colectiva y los convenios colectivos se refiere más específicamente a la lista de asuntos que deben formar parte de la negociación. En Polonia, esto ha sido objeto recientemente de disposiciones reglamentarias. El enfoque de la ley polaca es definir lo que no debería formar parte de la negociación: “Los convenios no pueden definir: (i) principios que regulen la protección específica de trabajadores contra la rescisión de relaciones de empleo; (ii) derechos que tienen los trabajadores en caso de notificación de despido infundado o ilegítimo o rescisión de una relación de empleo sin notificación, con la excepción de salarios e indemnización a los que los trabajadores tienen derecho a consecuencia de dicho evento; (iii) responsabilidad de mantener orden y responsabilidad disciplinaria; (iv) permiso por maternidad y cuidado de hijos; (v) protección de salarios” (ley del 29 de septiembre de 1994, Art. 240, párrafo 3). Esta “libertad negativa” para delimitar los asuntos de negociación en comparación con la “libertad positiva” de negociación es bastante singular, y entre los países de ECO sólo se da en Polonia.

Resulta interesante que una de las nuevas características de los convenios colectivos concertados durante los dos últimos años en Hungría es que los

convenios salariales intentan tratar la inflación dentro del año fiscal. Los convenios salariales a tres años de MAV (Ferrocarriles Húngaros) firmados a principios del año 2000, prevén que el índice de inflación se debe tener en cuenta después de terminar cada año. Si la inflación real supera la cifra prevista en el momento de la firma del convenio, la compañía paga la diferencia en una suma íntegra. Una práctica similar se ha generalizado en la industria eléctrica y en las empresas de otros sectores. Además, durante las negociaciones de los aumentos salariales de los trabajadores públicos para el año 2000, que afectan también el presupuesto, se trató también este asunto. En estos casos, hay un convenio acerca del aumento de los salarios reales al cierre del año en función del índice de inflación. Este modo de indexar los salarios fue el resultado directo de las incertidumbres tras las negociaciones de salarios de las empresas, que resultaron de las previsiones del Gobierno que subestimaron el índice de inflación. Sin embargo, por otra parte, el crecimiento económico comenzado creó también una situación completamente nueva para la negociación salarial y es posible que el tema central de las negociaciones continúe siendo el aumento de los salarios reales a la larga.

Las leyes que regulan la conclusión de convenios colectivos en Rusia y Ucrania especifican el contenido aceptable de un convenio colectivo con mayor detalle. Según la ley rusa, un convenio colectivo en el ámbito de la empresa puede cubrir los asuntos siguientes: “a) la forma, el sistema y la tasa de remuneración por trabajo, así como propinas, beneficios, indemnización y complementos pecuniarios; b) la maquinaria para determinar la remuneración por trabajo, sobre la base de aumentos de precio, niveles de inflación y los indicadores fijados por el convenio colectivo; c) el empleo, formación continuada y condiciones que rigen la asignación de trabajadores; d) horas de trabajo, periodos de descanso y permisos; e) mejora de las condiciones de trabajo y la protección de trabajadores, en particular mujeres y jóvenes; f) seguro médico y social obligatorio y opcional; g) protección de intereses de los trabajadores y vivienda en caso de privatización de la empresa; h) condiciones para los trabajadores que combinan el trabajo con los estudios; i) supervisión de la aplicación del convenio colectivo, responsabilidad de las partes, parternariado social y garantía de las condiciones operativas normales de los sindicatos y otros organismos representativos facultados por los trabajadores; j) renuncia al derecho de huelga en la medida en que las condiciones establecidas en el convenio colectivo sean respetadas plenamente y en el momento apropiado” (Ley No. 2490–1, Art. 13).

En Ucrania, un “contrato colectivo” en el ámbito de la empresa debe incluir, *inter alia*: “a) cambios en la organización de producción y trabajo; b) provisión de empleo productivo; c) fijación de tasas y remuneración; determinando la forma, el sistema y la tasa de remuneración y otros tipos de paga por trabajo (complementos, horas extraordinarias y pagas extras, primas, etc.); d) fijación de garantías, indemnización y beneficios; e) participación del colectivo laboral en la formación, distribución y utilización de los beneficios de la empresa (si esto está previsto en el reglamento del personal); f) el plan de trabajo y las horas de trabajo y descanso; g) condiciones de trabajo y seguridad e higiene ocupacional; h) prestación de servicios a los trabajadores relacionados con la vivienda, bienestar, cultura y asistencia médica, y organización de actividades de recreo y salud para ellos; i) garantías para la actividad del sindicato u otras organizaciones representantes de los trabajadores” (Ley sobre contratos y convenios colectivos” de 1° de julio de 1993, Art. 7).

En Rusia y Ucrania, los legisladores han visto necesario estipular el contenido de un convenio colectivo, a fin de asegurar que se cubran los temas más importantes de las relaciones patronal-obreros. Este enfoque es, por supuesto, parte de la tradición cultural de estos países, donde se tiende a regular por ley los asuntos de negociación. Efectivamente, el contenido de los convenios en ámbitos superiores al de empresa es también disciplinado por ley en estos dos países.

En Rusia, la ley estipula el contenido de un “acuerdo” en los ámbitos de federación, república, sector u ocupación, y territorio. El contenido de un acuerdo conforme a la ley rusa debería abarcar los asuntos siguientes: “a) remuneración, condiciones de trabajo y protección de empleo, sistema de trabajo y periodos de descanso; b) maquinaria para determinar la indemnización por trabajo sobre la base de aumentos de precio, niveles de inflación y criterios fijados por el acuerdo; c) pagos compensatorios, cuya cantidad mínima será establecida por legislación; d) protección del medio ambiente y seguridad de los obreros en el trabajo; e) medidas especiales de protección social para trabajadores y miembros de sus familias; f) protección de los intereses de los trabajadores en caso de privatización de empresas estatales o municipales; g) medidas en nombre de empresas que creen nuevos puestos que utilicen la capacidad de trabajo de personas discapacitadas o de jóvenes (incluyendo los adolescentes); h) desarrollo de parternariado social y cooperación tripartita, promoción de la conclusión de convenios colectivos, prevención de conflictos laborales y huelgas y reforzamiento de la disciplina laboral” (Ley No. 2490, Art. 21).

Lo mismo se aplica a Ucrania, donde la ley indica lo que debe ser el contenido de los convenios colectivos en ámbitos superiores al de empresa. La ley ucraniana especifica el contenido de los convenios en los ámbitos nacionales (centrales) y sectoriales, mientras que deja a una fórmula general el contenido que se puede negociar en el ámbito regional. Por ejemplo, en el ámbito nacional (central), la ley enuncia una serie de principios, incluyendo los relacionados con la negociación de normas para la implementación de política socioeconómica y relaciones industriales. Más específicamente, la ley estipula que los asuntos siguientes deben formar parte de las negociaciones: “a) garantías laborales y la provisión de empleo productivo; b) salarios y rentas sociales garantizados mínimos para todos los grupos de población, que sean suficientes para asegurar un nivel de vida adecuado; c) salario mínimo vital y niveles mínimos; d) seguro social; e) relaciones industriales, horas de trabajo y descanso; 1) condiciones de trabajo seguras y protección ambiental; g) satisfacer las necesidades no físicas de la población” (Ley de 1° de julio de 1993, Art. 8). La ley continúa con mayor detalle en lo que respecta a la conclusión de un convenio en el ámbito sectorial. Pero la práctica en Ucrania es bastante diferente. El número y la implementación de los convenios colectivos son impedidos por numerosos factores, que se pueden resumir así: a) falta de claridad en los distintos planes económicos adoptados durante 1991–1995; b) inestabilidad política; c) dificultades en la firma del Convenio General tripartita; d) cambios en el marco de las responsabilidades de los ministerios frente a los representantes de los trabajadores durante la negociación de convenios colectivos; y e) falta de solidez de las asociaciones de empleadores en los distintos planos de la economía. Estos figuran entre los muchos impedimentos que existen todavía para la promoción de la negociación colectiva en Ucrania, aunque, como hemos mencionado ya, se están llevando a cabo actualmente importantes cambios en el campo del derecho laboral 31.

La necesidad, en general, del legislador de puntualizar, demuestra el temor (o falta de confianza) de los agentes sociales de que no podrán “imponerse” entre sí el programa de temas de interés para ellos en las negociaciones. Se trata de un fenómeno normal, si se consideran las grandes dificultades afrontadas todavía por los representantes de los trabajadores al concertar auténticos mecanismos de negociación colectiva con sus homólogos legítimos en el sector privado o público.

Incluso cuando los temas de un convenio colectivo han sido determinados, todavía pueden sufrir cambios. Eso suele ocurrir por acuerdo mutuo de las partes en situaciones de cambio de condiciones económicas y sociales. Sin embargo, deberíamos señalar que, según la ley, no es posible enmendar las prescripciones del derecho laboral básico o de la legislación especial de protección laboral.

En lo que atañe a la posibilidad de un contrato individual de empleo para fijar mejores condiciones de trabajo que las reguladas por un convenio colectivo, este principio ha sido generalmente aceptado en la mayoría de los sistemas. De hecho, varias leyes nacionales prescriben que las disposiciones de un contrato de empleo individual no pueden ser menos favorables que las fijadas por un convenio colectivo o por la propia ley. Por ejemplo, la Reglamentación de Trabajo de Bulgaria establece expresamente (que): “El convenio colectivo no contendrá cláusulas que sean [menos] favorables para los trabajadores que las disposiciones de la ley” (Art. 50, párrafo 2). En Polonia, también, la Ley del 29 de septiembre de 1994 prevé que: “Las estipulaciones de un convenio de empresa no pueden ser menos ventajosas para los trabajadores que las estipulaciones del convenio supra-empresa que las cubre” (Art. 241–26, párrafo 1). El mismo principio se encuentra también en la Reglamentación de Trabajo de Hungría, aunque en un contexto diferente. En Hungría se distingue entre convenios colectivos de llamado “alcance restringido” y los de “alcance amplio”, y la Reglamentación de Trabajo establece: “Un convenio colectivo de alcance restringido sólo puede distinguirse de uno de alcance amplio en la medida en que especifique condiciones más favorables para los trabajadores” (Art. 41).

Finalmente, debe señalarse que la noción de no admitir condiciones de trabajo menos favorables que las negociadas en un ámbito superior es una medida constante en muchos textos legislativos, aunque no se aplique siempre en la práctica.

3.6 Duración de los convenios colectivos

La duración de un convenio colectivo es regulada por ley y por el propio convenio colectivo. Conforme a la Ley sobre Negociación Colectiva en la República Checa, un convenio colectivo sólo debe concertarse por un periodo de tiempo determinado. Incluso si las partes no especifican el periodo de tiempo en el texto del convenio colectivo, la ley supone que el convenio es válido por un año. Corresponde a las partes negociar cuándo y cómo un convenio colectivo debe ser renovado. En la República Checa, las partes suelen especificar la duración del convenio colectivo. En Estonia, el plazo de un convenio colectivo es **un año**, a menos que las partes hayan acordado de otro modo. Esta es también la práctica en otros países, tales como Hungría y Polonia. Es interesante observar que en Polonia, según la Ley del 29 de septiembre de 1994, las partes negociadoras pueden establecer de mutuo acuerdo la suspensión del convenio colectivo o de ciertas previsiones del mismo por un periodo no superior a un año, a fin de evitar

o limitar el despido de trabajadores por motivos bajo el control del empleador (Art. 241–27, párrafo 1). En este caso, las disposiciones estipuladas en un convenio colectivo de empresa que son menos favorables para los trabajadores que las establecidas bajo la legislación aplicable podrían ser suspendidas.

La práctica referente a la duración de los convenios colectivos varía según el país; sin embargo, tiende a ser entre uno y dos años. Por ejemplo, la duración de un año de los convenios colectivos se usa más a menudo en Bulgaria, la República Checa, Rumania y Eslovaquia.

En Hungría, la mayoría (86%) de los convenios colectivos registrados a fines de 1999 se firmaron por un plazo de tiempo indefinido. La mayoría de los convenios colectivos (52%) firmados por un plazo de tiempo definido tienen validez superior a tres años. En total, la quinta parte (19%) de ellos expira antes de un año. Al mismo tiempo, el 63% de las partes contratantes también concertó convenios salariales. Por consiguiente, los convenios típicos concertados por un plazo de tiempo indefinido se completan rutinariamente con convenios salariales de un año o más frecuentes. Como la capacidad legal de estos convenios es la misma que la de los convenios colectivos, aproximadamente dos tercios de los convenios son enmendados anualmente, pero en general estas enmiendas no afectan la relación entre las partes contratantes y las condiciones de tipo no salarial de empleo individual. Supuestamente, la práctica de convenios salariales separados se debe al alto índice de inflación de principios y mediados de la década de los 80 (algunos años, el índice de inflación superó el 30%). Esto requirió correcciones anuales o más frecuentes de los salarios, mientras que las otras partes de los convenios colectivos continuaron siendo válidas en su texto original.

Por lo que respecta a la duración de un convenio colectivo, en Polonia, la práctica general es firmar un contrato por dos años. En Rumania, un convenio colectivo se firma por una duración determinada que no puede ser inferior a un año, correspondiendo a las partes concertar un convenio por un plazo más largo (Ley del 23 de septiembre de 1996, Art. 23, párrafo 1). También se debe señalar que en Polonia, cuando se firman convenios colectivos por un plazo de tiempo limitado, las partes pueden extender la validez del convenio, antes de su expiración, por un tiempo especificado, o pueden reconocer la validez del convenio por un plazo de tiempo no especificado. En Bulgaria, la Reglamentación de Trabajo establece que un convenio colectivo se considera concertado al menos por un año, a menos que se estipule lo contrario (Art. 54, párrafo 2). En otro grupo de países, como en Rusia, la ley permite que las partes fijen el plazo de validez de un “acuerdo” o convenio colectivo. Finalmente, tanto en Rusia como en Ucrania, la ley deja la tarea de supervisión de la aplicación del convenio a las partes mismas del convenio.

3.7 Registro y validez de los convenios colectivos

Un convenio colectivo es normalmente vinculante entre los signatarios una vez que haya sido firmado. Sin embargo, la legislación y reglamento administrativo en los distintos países de ECO detallan la validez de los convenios colectivos. En muchos países, por ejemplo en Polonia, la República Checa, y Rumania, un convenio colectivo se considera válido solamente si es registrado con las autoridades públicas competentes. En Polonia, este registro está regulado por ley. La Ley del 29 de septiembre de 1994 enuncia que “un convenio entrará en vigor a partir de la

fecha especificada en el mismo, no obstante, no con anterioridad a la fecha de registro” (Art. 241–12, párrafo 1). Una vez registrado el convenio, el empleador tiene una serie de obligaciones legales que cumplir. *Inter alia*, el empleador debe informar a los trabajadores de la entrada en vigor del convenio, suministrar a las organizaciones sindicales suficientes copias del convenio, y, si así lo solicita un trabajador, proporcionar el texto del convenio y explicar su contenido. En este país, la validez de un convenio colectivo depende de su registro. Dado que la introducción del sistema de registro es un tema corriente de debate en muchos países de la región, sería interesante examinar cómo este sistema funciona en Polonia, que fue uno de los primeros en introducir este sistema.

Los convenios laborales colectivos se suponen registrados tras examinar si sus disposiciones cumplen con el derecho laboral. Los convenios laborales colectivos en el ámbito de empresa son registrados por los inspectores de trabajo regionales. Los convenios laborales colectivos en un ámbito superior al de empresa son registrados por el Ministro de Política Laboral y Social. Según los datos preliminares compilados de la *Inspección General del Trabajo*, hay más de diez mil convenios laborales colectivos de empresa registrados en las oficinas de los inspectores de trabajo regionales. Hay también diecisiete mil protocolos accesorios de estos convenios. El número de convenios laborales colectivos en el ámbito superior al de empresa registrados, a fecha de 31 de octubre de 2000, alcanzó un total de 129, de los cuales 15 fueron registrados en 2000. Además, se hicieron también los siguientes registros: 44 convenios sobre la aplicación total o parcial de un convenio laboral colectivo; 47 protocolos accesorios, 16 de los cuales se registraron en 2000. A partir del 31 de octubre de 2000, el total de convenios laborales colectivos registrados, convenios sobre su aplicación y protocolos accesorios totalizan 244. Merece la pena mencionar que los convenios laborales colectivos registrados se relacionan con trabajadores contratados por más de 3500 empleadores distintos. Entre los convenios laborales colectivos registrados a final de año, encontramos convenios concertados para trabajadores de: “ORBIS” S.A.; el ejército civil; el Servicio de Explotación Forestal Estatal; la compañía de telecomunicaciones polaca (“Telekomunikacja Polska S.A.”); los Servicios de Autobuses Municipales y de Ferrocarriles de Varsovia; la empresa estatal de ferrocarriles polacos (PKP). La ya citada Ley del 9 de noviembre de 2000 introdujo un número de cambios significativos en las disposiciones de derecho laboral colectivo incluidas en la Reglamentación de Trabajo, así como en tres leyes del 23 de mayo de 1991: sobre sindicatos, sobre organizaciones patronales y sobre la resolución de conflictos laborales colectivos. La nueva Ley que entró en vigor el 1º de enero de 2001, sistematiza la maquinaria de diálogo social en el país. Esta Ley tiene dos objetivos principales: a) armoniza las disposiciones polacas sobre relaciones laborales colectivas con La Constitución de la República de Polonia de 1997 y con la legislación europea; b) se basa en experiencias pasadas y se propone regular los numerosos asuntos relacionados con el derecho laboral colectivo de una forma más equilibrada. Esta Ley enmendó el Art. 240, § 3 de la Reglamentación de Trabajo. Suprimió todas las limitaciones posibles de contenido de un convenio colectivo e introdujo el principio, conforme al cual “un convenio colectivo no interferirá en los derechos de terceros”.

En Rumania, un convenio colectivo se considera válido a partir de la fecha de registro (Ley del 23 de septiembre de 1996, Art. 25, párrafo 3). Los convenios

colectivos firmados en el ámbito nacional (central) y de industria deben ser registrados con las autoridades competentes. El convenio se puede registrar en la municipalidad de Bucarest, o en la dirección del departamento de trabajo y seguridad social del Ministerio de Trabajo. En un plazo de 30 días, los convenios se publican en la Gaceta Oficial de Rumania (Ley del 23 de septiembre de 1996, Art. 29).

En la República Checa, conforme a la Ley sobre Negociación Colectiva, un convenio colectivo es vinculante entre los signatarios. La ley checa establece además que un convenio colectivo de ámbito superior (por encima de la empresa) es también vinculante entre: “(a) los empleadores en cuyo nombre el convenio colectivo fue concertado por una organización de empleadores; (b) los trabajadores en cuyo nombre el convenio colectivo fue concertado por el organismo sindical apropiado o el organismo sindical de ámbito superior; (c) un organismo sindical en cuyo nombre el convenio colectivo fue concertado por el organismo sindical de ámbito superior apropiado” (Art. 5, párrafo 2).

Una vez que se ha firmado el convenio colectivo de ámbito superior, la parte que actúa en nombre de los empleadores tiene la obligación de archivar el convenio con la autoridad pública competente, que es la oficina del Ministerio de Trabajo en la cual la organización está inscrita. El mecanismo de archivo y registro del convenio colectivo de ámbito superior automáticamente hace pública la información contenida en el mismo. De hecho, la oficina del Ministerio de Trabajo en la cual se ha archivado el convenio deberá facilitar, mediante el pago de una cuota, copias del convenio previa solicitud. Al mismo tiempo, el organismo sindical que concertó el convenio o en cuyo nombre el convenio fue concertado tiene la obligación de informar a los trabajadores del contenido del convenio, a más tardar, en el plazo de 15 días a partir de la firma del mismo (Art. 9, párrafos 4-5).

En Eslovaquia ocurre lo mismo: Conforme al artículo 9 de la Reglamentación de Trabajo, se estipula lo siguiente sobre el registro de los convenios colectivos: 1) la parte contratante por parte de los empleadores tendrá el deber de entregar el convenio colectivo de ámbito superior y la decisión pertinente del árbitro al Ministerio para deposición en el plazo de 15 días a partir de la firma del convenio colectivo de ámbito superior, o en el plazo de 15 días a partir de la fecha de entrega de la decisión del árbitro a las partes contratantes. Las partes contratantes procederán idénticamente en casos de enmienda del convenio colectivo; 2) el registro del convenio colectivo de ámbito superior concertado en virtud del Art. 4, párrafo 1 se notificará en la Recopilación de Leyes de la República Eslovaca. La notificación en la Recopilación de Leyes de la República Eslovaca será solicitada por el Ministerio; 3) el Ministerio está obligado, previa solicitud, a proporcionar una copia del convenio colectivo de ámbito superior al solicitante.

La situación es ligeramente diferente en Hungría. La Reglamentación de Trabajo de Hungría, (enmendada en 1999) establece que “en acuerdo con el Consejo de Trabajo Nacional, el Ministro de Trabajo determinará el orden de registro de los convenios de negociación colectiva y, dentro de este marco, podrá prescribir obligaciones de notificación y divulgación de datos también” (Art. 38, párrafo 4, enmendado por el Artículo 59 de CT CXXII de 1999). Especialmente en Hungría, el registro estatal de los convenios colectivos tiene la intención de promover los mismos. Los expertos del Gobierno esperaban un uso más frecuente de extensiones desde el registro. Aparte del apoyo político otorgado a la conclusión de convenios colectivos, los sindicatos esperaban consolidar su posición

negociadora por la aprobación estatal de los convenios notificados con el control de legitimidad y la publicación de los convenios. Sin embargo, en el transcurso de la disputa que tuvo lugar en el Consejo de Reconciliación de Intereses en 1997, también los representantes del Gobierno se negaron a aceptar la propuesta sobre control de legitimidad. Esta negativa se debió en parte al temor de trabajo extra considerable, y en parte a la responsabilidad por daños causados en el plano de la autoridad administrativa. La resistencia por parte de los empleadores fue también notable. Finalmente, la disputa sobre publicación se resolvió con la aceptación de una solución intermedia. Formalmente, conservó el carácter de obligatoriedad y autoridad del registro, pero sin atribuirle ningún significado. Una orden ministerial emitida al respecto estableció que el registro no influye en la validez del convenio colectivo. Por lo que respecta a la validez de los convenios colectivos, la negativa probable de registro por el Ministerio no tiene consecuencias jurídicas en absoluto. Por consiguiente, en el ordenamiento húngaro, el registro viene a desempeñar una función estadística más bien que de autoridad. En esencia, la orden ministerial describe una función jurídica. Los convenios colectivos se archivan en un sistema estricto de registro y se les asigna números de registro, su recibo es certificado, pero el documento timbrado no influye absolutamente en la validez real del convenio colectivo. Aparte de las funciones estadísticas y analíticas facilitadas por el registro, sólo la publicación del libro de registro y el acceso a convenios de empleadores múltiples depositados deberían estar garantizados para los empleadores y sindicatos del sector. Esta función es más bien un servicio administrativo prestado a los agentes sociales. No obstante, mejora los registros de publicación de la información en el sistema de registro. Esto permite a las partes recibir la información necesaria. Así, por ejemplo, además del libro de registro, que está actualmente disponible en Internet (<http://www.szcsn.gov.hu/tp.htm>), los convenios colectivos que se envían como apéndice a la hoja de datos o que se solicitan para fines de investigación también están disponibles. Siguiendo la práctica de otros países, también en Hungría la Administración está a punto de crear un archivo de convenios colectivos para el público en general (véase <http://www.bls.gov/cbaccess.htm>).

La validez de un convenio colectivo en otros países puede depender a menudo de su publicación o registro. Una lista de condiciones bastante detallada, por ejemplo, figura en la Reglamentación de Trabajo de Bulgaria sobre el tema específico del registro de los convenios colectivos. Según el Artículo 53 de la Reglamentación de Trabajo, un convenio colectivo, para que sea válido, debe registrarse en la oficina de inspección laboral en la región administrativa donde se encuentre la “sede” de los empleadores. En caso que los empleadores tuvieran sede en varias localidades, el registro se hará en una de las oficinas de inspección de trabajo pertinentes. El procedimiento de registro es ligeramente diferente si el convenio colectivo se refiere a una industria o actividad determinada, o si ha sido firmado en el ámbito nacional (central), en cuyo caso el convenio debe registrarse en la Oficina General de Inspección de Trabajo. El registro de los convenios colectivos en Bulgaria es esencial, dado que en caso de disputas de derechos sobre las disposiciones del convenio, es el texto registrado el que se considera auténtico, y al que el juez se remitirá durante una disputa. Siguiendo esta tendencia, el registro de los convenios colectivos se ha introducido en países como Lituania, Letonia y Estonia. Desde julio de 2000, los convenios colectivos en Estonia se registran en una base de datos mantenida por el Ministerio de Asuntos Sociales.

En otro grupo de países, por ejemplo en Rusia y Ucrania, un convenio colectivo (o contrato colectivo) entra en vigor el día en que se firma el convenio.

No obstante, existen ciertas diferencias entre ambos países. En Ucrania, por ejemplo, la ley referente a los convenios sectoriales y regionales impone la obligación de registrarlos en el Ministerio de Trabajo, mientras que para los contratos colectivos en el ámbito de la empresa, la ley estipula el registro con las autoridades públicas locales.

3.8 Rescisión de los convenios colectivos

Los convenios colectivos concertados por un periodo definido cesan de ser válidos en la fecha de expiración de sus términos. En general, un convenio colectivo puede ser rescindido por cualquiera de las partes contratantes siempre que se notifique la rescisión con dos a tres meses de antelación (por ej. en la República Checa, Hungría, Polonia y Rumania), pero ninguna de las partes pueden rescindir el convenio sin aviso por adelantado o dentro de seis meses de la expiración del convenio (por ej. en Hungría). En caso de que el convenio colectivo hubiera sido concertado por varios sindicatos y organizaciones de empleadores, el derecho de notificación puede ser ejercido por cualquiera de las partes contratantes. Si un convenio colectivo, que haya sido concertado conjuntamente por varios empleadores o varias organizaciones de empleadores, es rescindido, el convenio cesa de ser válido o aplicable para los trabajadores del empleador o empleadores que hubiera(n) ejercido su derecho de rescisión. Además, en varios países (Hungría inclusive), si el empleador o el sindicato que firmó un convenio colectivo cesa de existir sin sucesor legal, el convenio pierde su validez. Si dicho convenio colectivo fue concertado por varios empleadores u organizaciones de empleadores, el convenio colectivo pierde su validez solamente en caso de cese de todos los empleadores y sindicatos sin sucesores legales. En los Estados Bálticos, la ley no prevé la rescisión o la denominada retirada de un convenio, incluso por ejemplo en casos en los que la otra parte no cumpliera sus obligaciones conforme al convenio. Un convenio es válido por el plazo especificado, y durante este plazo ha de mantenerse la paz laboral.

Normalmente, un convenio colectivo puede ser también rescindido tras una declaración conjunta entre las partes al efecto. Dicha declaración por las partes deberá hacerse por escrito e indicará el plazo de notificación para su rescisión. En este caso, la ley en un número de países (por ej. Polonia) establece que si las partes declaran que no tienen intención de firmar un nuevo convenio, las disposiciones del convenio previo se consideran sin efecto el día de la rescisión del convenio colectivo. Los términos de los contratos de empleo y de otros instrumentos jurídicos que hayan sido constituidos dentro del marco del convenio previo continuarán aplicándose, hasta la expiración del plazo de notificación acordado por las partes, que pone fin a dichos términos (35).

4. La resolución de conflictos laborales

Los conflictos laborales forman parte integral de los sistemas de relaciones industriales. En realidad, forman parte de la vida misma y pueden surgir en cualquier momento y en casi cualquier ámbito de la economía. Durante su transición a la economía de mercado, muchos países de ECO han registrado un aumento importante en el número de conflictos laborales, tanto individuales como

colectivos. Esto ha llevado a muchos países a introducir nueva legislación que regule la resolución de los conflictos laborales, así como a establecer procedimientos modernos y actualizados para conciliación, mediación y arbitraje. En esta sección, destacaremos las recientes innovaciones legislativas introducidas en los sistemas de relaciones industriales de la región, y subrayaremos los cambios más fundamentales que han ocurrido en esta área. A tal fin, haremos hincapié en el marco legislativo.

4.1 El derecho de huelga

El derecho de huelga está reconocido en la gran mayoría de los países de ECO. Efectivamente, en muchos países – por ejemplo en Bulgaria, la República Checa, Estonia, Hungría, Lituania y Ucrania – este derecho queda enmarcado en la Constitución. En los países donde existe el derecho constitucional de huelga, el texto incorporado en la Constitución se suele expresar de tal forma que el derecho de huelga es ejecutado por otras leyes y disposiciones reglamentarias. La normativa en esta área es aparentemente bastante similar en muchos países de la región. En la mayoría de los países de Europa Central y Oriental, las disposiciones reglamentarias sobre el ejercicio del derecho de huelga se manifiestan en las leyes sobre negociación colectiva, en leyes específicas que tratan la resolución de conflictos laborales, o en las reglamentaciones de trabajo.

En Eslovaquia, un conflicto laboral debe concernir la conclusión de un convenio colectivo o cumplimiento de compromisos en virtud de dicho convenio. Una disputa de derechos en virtud de un convenio existente y una disputa de intereses, o la reclamación contra un convenio nuevo debe someterse a mediación y/o arbitraje. No está permitido que un empleador sustituya a los trabajadores en huelga contratando a otros trabajadores. La huelga se considera expresamente en la ley como una medida extrema, tras agotar todas las demás posibilidades. Tanto en la República Checa como en Eslovaquia, la huelga puede ser convocada por el organismo sindical respectivo y el organismo sindical superior respectivo. El procedimiento para convocar una huelga se estipula en § 17 de la Ley sobre Negociación Colectiva (n. 2 de 1991, enmendada), que establece: “(1) Una huelga en una disputa sobre la conclusión de un convenio colectivo de una compañía será declarada y su comienzo será decidido por el organismo sindical respectivo, si la huelga es aprobada por la mayoría absoluta de los trabajadores del empleador que participan en la votación de huelga a los que afecta el convenio colectivo, siempre que al menos la mayoría absoluta de los trabajadores computados del total de trabajadores participen en la votación de huelga. (2) Una huelga en una disputa sobre la conclusión de un convenio colectivo de ámbito superior será declarada por el organismo sindical superior respectivo. El comienzo de la huelga será decidido por el organismo sindical respectivo, si la huelga es aprobada por la mayoría absoluta de los trabajadores del empleador que participan en la votación de huelga a los que afecta el convenio colectivo de ámbito superior, siempre que al menos la mayoría absoluta de los trabajadores computados del total de trabajadores participen en la votación de huelga”.

Por ejemplo, el ejercicio del derecho de huelga por trabajadores individuales está reconocido en Hungría por la Ley VII sobre el Derecho de Huelga del 15 de abril de 1989, y es complementado por la Reglamentación de Trabajo de Hungría (anexo: Parte IV, a partir del Art. 194).

La ley permite el uso de la huelga solamente para la resolución de disputas de intereses. Las huelgas iniciadas para resolver disputas legales que corresponden a la autoridad del tribunal son ilícitas. La ley no permite tampoco la contienda no legal contra asuntos regulados durante el plazo de validez de las regulaciones. Por consiguiente, la huelga iniciada para cambiar el convenio colectivo durante su plazo de validez es ilícita.

Cada trabajador tiene derecho a declararse en huelga y este derecho no depende de su afiliación a un sindicato. Sin embargo, las huelgas de solidaridad sólo pueden ser convocadas por los sindicatos. Antes de una movilización, las partes pueden someterse a mediación, y si así lo acuerdan, a arbitraje (Reglamentación de Trabajo, Artículos 194–196). Aunque el ejercicio del derecho de huelga está definido en términos generales a fin de proteger los “intereses económicos y sociales” de los trabajadores, no obstante está sujeto a un número de limitaciones.

Si hay una disputa de intereses entre el comité de empresa y la patronal, el comité de empresa no tiene derecho a iniciar la huelga. Como excepciones, la ley prescribe procedimientos de arbitraje obligatorios en cuatro casos: Dos casos cada uno para disputas entre la patronal y el sindicato y dos casos cada uno para disputas entre la patronal y el comité de empresa. Además, los comités de empresa deben comportarse con neutralidad en caso de huelga. Por consiguiente, las disputas de intereses entre los comités de empresa y los empleadores podrían sólo resolverse mediante negociaciones, incluso si la disputa se refiere al contenido del cuasiconvenio colectivo de la empresa.

Semejantes limitaciones se observan en todos los países de Europa Central y Oriental. Sin embargo, existen algunas diferencias, por ejemplo, en algunos países sólo los sindicatos pueden convocar la huelga.

Esto es típico de Croacia, donde la nueva Reglamentación de Trabajo establece: “Los sindicatos y sus asociaciones de ámbito superior tienen derecho a convocar una huelga y a declararse en huelga a fin de proteger y promover los intereses económicos y sociales de sus miembros” (Art. 210, párrafo 1).

En Polonia, lo que resulta bastante sorprendente, la ley que regula la resolución de conflictos colectivos indica que el derecho de huelga es un derecho individual que en la práctica se ejerce de forma colectiva, pero al mismo tiempo estipula que la iniciación y la llevada a efecto de la huelga están reservadas exclusivamente a los sindicatos. Esto, por supuesto, plantea problemas en la interpretación del derecho desde el punto de vista jurídico, que debe estar mejor definido en su ejercicio.

4.2 Limitaciones del ejercicio del derecho de huelga

Hay dos áreas principales de limitaciones relacionadas con el objeto de la huelga, y el tipo de actividad económica afectada por la huelga. En la mayoría de los países de la región, si bien es cierto que en diferentes grados, se dice que la huelga es ilícita: Si no ha sido precedida por un periodo de conciliación, si está dirigida contra principios constitucionales, si está relacionada con otros fines que no sean proteger los intereses económicos y sociales de los trabajadores, si disputa los términos de un convenio colectivo existente, o si se declara en seguimiento de medidas sobre las cuales los tribunales podrían ser llamados a intervenir.

En la legislación de muchos países, las fuerzas militares, la policía, y los funcionarios públicos no suelen gozar de la capacidad de ejercer el derecho de huelga. Las limitaciones al derecho de huelga también se aplican generalmente a los

servicios públicos, tales como asistencia médica, educación, transporte, así como a las empresas de suministro público de agua, electricidad, gas, etc.

En algunos países, (por ej. en Rumania), existen leyes específicas que establecen que ciertas categorías de trabajadores no pueden ejercer el derecho de huelga.

En Bosnia Herzegovina, la ley reciente que regula el derecho de huelga del 24 de abril de 2000, introdujo normas y procedimientos que conciernen a las categorías de trabajadores siguientes: el Ejército de la Federación de Bosnia y Herzegovina, los miembros del Ministerio del Interior, los organismos administrativos y servicios administrativos de la Federación de Bosnia y Herzegovina. En el Art. 5, la misma ley indica que la patronal y el sindicato deben llegar a un acuerdo sobre los servicios que no pueden ser interrumpidos durante una huelga (servicios mínimos). El Art. 8 de la ley establece que el empleador no puede sustituir a trabajadores en huelga con esquiroles.

En Rumania, estos son trabajadores y personal especial del Parlamento, trabajadores de servicios y ministerios del Gobierno, trabajadores en organismos administrativos centrales y locales, así como trabajadores del Ministerio de Defensa, Ministerio de Justicia, el Sistema de Energía Nacional, abogados públicos, fiscales y jueces. En otro grupo de países (por ej. en Hungría), el derecho de huelga está reconocido en los servicios públicos. Según la legislación húngara, el ejercicio del derecho de huelga está sujeto a limitaciones en caso de movilización en los servicios públicos cuando no se ejerce en conformidad con las normas específicas dispuestas en el convenio entre el Consejo de Ministros y los sindicatos pertinentes, y también en las actividades económicas consideradas como “servicios esenciales”, tales como el transporte público, telecomunicaciones y suministros de gas, agua y electricidad.

En Bulgaria, la ley sobre la resolución de conflictos laborales colectivos incluye una lista de las categorías de trabajadores que no gozan del derecho de huelga. Estas categorías figuran en los sectores de producción y distribución de energía, correos y telecomunicaciones, sanidad, el Ministerio de Defensa, el Ministerio de Asuntos Interiores, unidades militares de otras agencias gubernamentales, y el poder judicial. El mismo enfoque se aplica también en Lituania, donde están prohibidas las huelgas en la policía, el ejército, la seguridad estatal, el poder judicial y los servicios de aduanas.

En Ucrania, el Art. 23 de la ley sobre la resolución de conflictos laborales y sobre el ejercicio del derecho de huelga establece que las huelgas están prohibidas cuando el paro crea condiciones que amenazan la vida y salud de la gente, el medio ambiente, o impide medidas para prevención de catástrofes, así como están prohibidas al personal (salvo el personal técnico o de servicios) y militares de organismos de justicia, Fuerzas Armadas de Ucrania, unidades paramilitares, organismos del poder ejecutivo estatal, de seguridad nacional, de organismos encargados de hacer cumplir las leyes, y empresas de la rama de la defensa (unidades, inmediatamente implicadas en la producción para fines de defensa). En caso de declaración del estado de emergencia, los organismos del poder ejecutivo estatal tienen derecho a prohibir las huelgas. En las empresas de economía nacional, cuyo funcionamiento influye en los intereses de la población (ferrocarriles y transporte público urbano (metro inclusive), aviación civil, comunicaciones, gas, agua, electricidad y otros tipos de servicios de suministro de energía, la huelga puede ser solamente convocada cuando no impide el suministro a la

población de un nivel mínimo de servicios. El volumen de dichos servicios y las condiciones de organización de una huelga deberán ser acordados de antemano, pero no con menos de un día de antelación, por las partes con el Consejo local de diputados populares o comités ejecutivos, y en caso de huelga en las empresas del territorio de la República de Crimea, con el Consejo de Ministros de la República de Crimea.

La legislación sobre la resolución de conflictos laborales incluye a menudo otros medios para limitar el derecho de huelga, y esto se suele hacer imponiendo un tope en la duración de la huelga, es decir, la duración máxima de una huelga puede indicarse expresamente en la ley. En Rumania, la ley sobre la resolución de conflictos laborales indica, en su Artículo 38, que una huelga no puede durar más de 20 días. Si la huelga se prolonga más de 20 días, el Ministerio de Trabajo nombra a un árbitro que decidirá si la huelga puede continuar o debe terminar. Si la huelga continúa, hay posibilidad de apelación al Tribunal Supremo.

A veces, la ley se refiere a situaciones y circunstancias cuando el derecho de huelga no puede ejercerse. En Bulgaria, por ejemplo, la ley sobre la resolución de conflictos laborales prevé, en su Artículo 16, que las huelgas están prohibidas bajo las circunstancias siguientes: en tiempos de catástrofes naturales o cuando operaciones urgentes de socorro son necesarias; cuando el objeto de la huelga contradice la Constitución; cuando el objeto de la huelga es la resolución de un caso o casos individuales; o cuando el objeto de la huelga es de carácter político. Otros países de la región también se refieren a situaciones bajo las cuales el derecho de huelga es limitado. En Polonia, por ejemplo, las huelgas están prohibidas en un estado de emergencia. Lo mismo sucede en Lituania, donde las huelgas están prohibidas en zonas de catástrofes naturales y en casos de urgencia extraordinaria.

En Eslovaquia, no se ha adoptado un reglamento especial sobre huelgas en servicios esenciales. Los servicios esenciales se definen en el Art. 17 párrafo 9 de la Ley sobre Negociación Colectiva: “Las actividades esenciales y servicios esenciales son actividades y servicios que en caso de su interrupción o paro pondrán en peligro la vida y salud de los trabajadores u otras personas y causarán daños a maquinaria, equipos y aparatos, cuyas características y fines no permiten interrumpir o detener su funcionamiento durante la huelga”. No está permitido declararse en huelga en un servicio esencial. La Ley sobre Negociación Colectiva u otras disposiciones reglamentarias no regulan servicios mínimos en el marco de los servicios esenciales.

La huelga es ilícita en Eslovaquia cuando, conforme a § 20 de la Ley sobre Negociación Colectiva: a) no está precedida de actuaciones ante un intermediario (§ 11 y § 12 de la Ley sobre Negociación Colectiva); b) ha sido declarada o continúa después de haberse iniciado las actuaciones ante un árbitro (§ 13 y § 14 de la Ley sobre Negociación Colectiva) o tras la conclusión de un convenio colectivo; c) no ha sido declarada o iniciada bajo las condiciones especificadas en § 17 de la Ley sobre Negociación Colectiva; d) se ha declarado o comenzado por motivos distintos de los especificados en § 16 de la Ley sobre Negociación Colectiva; e) una huelga solidaria, siempre que el empleador de los participantes en huelga, especialmente con respecto a la continuidad económica, no pueda influir en el desarrollo o resultado de la huelga de los trabajadores, en apoyo de cuyas demandas se ha declarado la huelga solidaria; f) en caso de estado de alerta militar del estado y en periodo de precauciones de emergencia.

4.3 Recientes tendencias en el marco de los conflictos laborales

En los últimos años, los paros han ocurrido principalmente en el sector público. Ha habido manifestaciones de maestros, trabajadores de hospital y trabajadores de transportes públicos en la mayoría de los países de Europa Central y Oriental a fin de atraer la atención de las autoridades públicas hacia la necesidad de mejorar las condiciones de trabajo. Las demandas de los trabajadores han incluido lo siguiente: cumplimiento del pago de salarios y horas extraordinarias, baja por maternidad, vacaciones pagadas, instalaciones sindicales, y primas. Por supuesto, las causas de las movilizaciones varían; son complejas y dependen mucho del país. No obstante, parece que los paros son principalmente el resultado de las legítimas protestas de los trabajadores acerca de las políticas de sus empleadores. Los trabajadores están haciendo una importante contribución a la riqueza de los distintos países realizando trabajos difíciles bajo circunstancias arduas. Tanto los representantes de los empleadores como de los sindicatos tienen bastante responsabilidad hacia estos trabajadores. Muchos empleadores parecen no haber conseguido desarrollar políticas de gestión adecuadas – en particular, no parecen haber atajado el problema de implementación de medidas, tales como salario mínimo o estructuras salariales adecuadas y apropiadas. Otro problema es que algunos representantes de sindicatos no han logrado instilar suficiente confianza entre los trabajadores en el ámbito local y de la empresa.

Otro peligro potencial que podría resultar de los paros en el futuro concierne la introducción de nueva tecnología en el ámbito de la empresa. La nueva tecnología ya ha causado un reajuste de la importancia relativa de diferentes grupos de trabajadores en el sector industrial. A consecuencia de ello, un número creciente de trabajadores cualificados y de categoría superior está cada vez más insatisfecho con las estructuras salariales que a menudo no reflejan sus especialidades y antigüedad.

De más está decir que no hay un remedio único para el problema de las huelgas. La solución más eficaz para dichos problemas radica en la creación de condiciones que promuevan unas relaciones efectivas entre los obreros y la patronal, especialmente en el ámbito de la empresa. De hecho, las tendencias presentes en el marco de los conflictos laborales parecen indicar que las manifestaciones obreras resultan principalmente del desorden y la insatisfacción que rodean a las relaciones industriales en el ámbito de la empresa. Así, es probable que las manifestaciones persistirán mientras las empresas sigan prestando poca atención a sus políticas de estructura salarial y personal, y si los métodos de negociación sobre asuntos de interés para los trabajadores que ahora están en el candelero continúan en su estado actual. Por consiguiente, los problemas de las movilizaciones continuarán hasta que la confusión que a menudo rodea el ejercicio de sus “derechos” por parte de la patronal se haya resuelto con la creación y el establecimiento de normas y procedimientos claros que sean aceptados como justos y razonables tanto por los obreros como por los empleadores. La reforma de los sistemas de negociación colectiva en los países de Europa Central y Oriental es fundamental para la solución de estos problemas. Por consiguiente, el marco legislativo para la promoción de la negociación colectiva en cada país tiene que ser lo más claro y transparente posible; esto permitiría a los agentes sociales y al Gobierno desarrollar auténticos mecanismos de negociación colectiva en la región.

5. Conclusiones

Existe una tendencia positiva en la mayoría de los países de Europa Central y Oriental para reformar la legislación con el objeto de promover la negociación colectiva. Muchos países de la región han ratificado las normas de trabajo internacionales fundamentales de la OIT, pero aún queda mucho por hacer a fin de lograr una aplicación eficaz y práctica de estos principios internacionales. Nuevos instrumentos jurídicos están en vigor en muchos países, incluyendo algunos que introducen nueva flexibilidad en las relaciones de empleo, garantizando al mismo tiempo la protección de los trabajadores que se encuentran en una situación de desventaja.

En este análisis comparativo, he tratado de destacar los principales instrumentos jurídicos y asuntos relacionados con la promoción de la negociación colectiva, que son el ingrediente esencial en el desarrollo de buenas relaciones industriales. Mucho queda por lograr e integrar en la práctica cotidiana en esta área. De hecho, la implementación de sólidos mecanismos de negociación colectiva tiene que ver más con la fortaleza y autonomía de los agentes sociales implicados que con otra cosa. La identificación y separación de cada rol en el sistema de relaciones industriales, así como la creación –mediante negociación– de normas autónomas conforme a la legislación, facilitarían el desarrollo de un sistema sólido de relaciones industriales.

Como hemos visto, la necesidad de crear normas y prácticas claras en el área delicada de la resolución de conflictos laborales está directamente relacionada con la maquinaria de negociación colectiva. La resolución de conflictos laborales en los países de Europa Central y Oriental está regulada por ley de varias formas. Una tendencia común es la creación de servicios independientes y autónomos de conciliación, mediación y arbitraje en el plano nacional. Pero la demarcación entre las disputas de intereses y de derechos continúa siendo un problema jurídico crucial, que aun queda por resolver en un número de países. La falta de claridad de la ley en la separación de dichas disputas dificulta, en la práctica, la aplicación de procedimientos y normas que ya están enmarcados en la ley.

Otra dificultad para llevar a cabo servicios positivos de conciliación o arbitraje en muchos países de la región se debe a la falta de disponibilidad de recursos suficientes (humanos y financieros) para dirigir servicios auténticamente autónomos e independientes. La falta de conciliadores y árbitros bien preparados obstaculiza el desarrollo de buenas relaciones industriales en estos países, especialmente en un periodo de transición cuando nuevos y complejos conflictos laborales han de ser resueltos por los especialistas en su campo. Todavía se requiere un gran grado de asistencia en esta área. De hecho, un sistema de relaciones laborales no puede funcionar adecuadamente sin la existencia de un sistema rápido y eficaz para resolver los conflictos laborales.

Notas

1. La cuestión de la representatividad ha sido tratada más a fondo en un estudio separado. Véase Giuseppe Casale, Representatividad Sindical en una Perspectiva Comparativa, Budapest, OIT/CEET, Informe No. 18, 1996.
2. Una breve descripción de la evolución del Derecho Laboral en el País podría ser útil: la reforma del derecho laboral comenzó en 1990 y finalizó en 2001 con la adopción de tres leyes claves – la nueva Reglamentación de Trabajo (la Ley No. 311/2001, Compilación de Leyes), la Ley sobre Administración Civil /Servicio del Estado/ (la Ley No. 312/2001, Compilación de Leyes) y la Ley sobre Servicio Público (la Ley No. 313/2001, Compilación de Leyes). 36 años después de adoptar la primera Reglamentación de Trabajo, la República Eslovaca cuenta ahora con una segunda (nueva) Reglamentación de Trabajo. La nueva Reglamentación de Trabajo fue adoptada por el Consejo Nacional de la República Eslovaca el 2 de julio de 2001 y entrará en vigor el 1° de abril de 2002. La primera Reglamentación de Trabajo fue adoptada en 1965 (la Ley No. 65/1965, Compilación de Leyes enmendada por disposiciones reglamentarias posteriores). La primera Reglamentación de Trabajo desde 1965 a 2001 ha sido enmendada por tercera vez y, conforme a § 255 punto 1 de la nueva Reglamentación de Trabajo (la Ley No. 311/2001, Compilación de Leyes) será derogada el 31 de marzo de 2002. La nueva Reglamentación de Trabajo refleja los hechos resultantes de la implementación de la economía de Mercado y regula *inter alia* derechos y deberes de trabajadores y empleadores y otros temas (asuntos) de derecho laboral.
- (3) Sin embargo, existe un acuerdo de cooperación entre el gobierno local, los empleadores y los trabajadores del Condado de Ida-Viru firmado en 2000. El acuerdo trata principalmente las cuestiones de empleo y desempleo.
- (4) La Ley sobre Negociación Colectiva de 1990 entró en vigor antes de la separación de la República Checa y la República Eslovaca, Ginebra, OIT, Documentos de Derecho del Trabajo, 1990-CSK1.
- (5) OIT, Documentos de Derecho del Trabajo, 1994-POL1
- (6) La Comisión para Convenios Laborales Colectivos, vinculada al Ministro de Política Laboral y Social (artículo 16 de la Ley del 29 de septiembre de 1994 sobre la enmienda de la Ley de Reglamentación de Trabajo y sobre el cambio de ciertas Leyes – Diario de Leyes NR. 113, artículo 547 y Reglamento del Ministro de Política Laboral y Social del 13 de marzo de 1995 sobre el establecimiento, composición y principios de actividad de la Comisión para Convenios Laborales Colectivos) es una institución tripartita. La Comisión está compuesta por representantes de las instituciones siguientes: órganos administrativos estatales centrales, Confederación Polaca de Empleadores, Confederación Polaca de Empleadores Privados, organizaciones sindicales de ámbito superior al de la empresa e Inspección Estatal del Trabajo.
- (7) OIT, Documentos de Derecho del Trabajo, 1992-HUN1.
- (8) Si durante la disputa se llega a un proceso de resolución, ya sea por negociación directa o por la intervención de un mediador, o por fallo de un árbitro, la solución se considerará como un convenio contractual colectivo. Si ya existiere un convenio colectivo, el convenio contractual colectivo deberá interpretarse formalmente como la enmienda del convenio colectivo.
- (9) Los comités de empresa también pueden concertar un “cuasiconvenio colectivo” llamado convenio de empresa, si no hay sindicato establecido y operante en la empresa. (Artículo 31(2), incorporado en la Reglamentación de Trabajo por la Ley LVI de 1999, artículo 2). El convenio de empresa puede regular los mismos asuntos que los convenios colectivos. El convenio de empresa dejará de tener efecto si el comité de empresa es terminado o si un convenio colectivo cuyo alcance se extiende al empleador es concertado. (Artículo 31(3)). Según algunos expertos, el convenio de empresa debería ser invalidado cuando el empleador

queda obligado por los efectos de un convenio colectivo concertado por varios empleadores, por la asociación de empleadores pertinente, o debido al procedimiento de extensión.

- (10) Nacsa-Neumann (2001): El sistema de negociación colectiva en Hungría, página 12. Manuscrito preparado para la Conferencia Tripartita sobre “promoción de convenios colectivos y la cuestión de representatividad en Hungría en el marco de la experiencia de los países de la UE”. Budapest, 20–21 de septiembre de 2001.
- (11) El diálogo social tripartita en Eslovaquia es regulado por la Ley No. 106 sobre Partenariado Económico y Social del 12 de mayo de 1999.
- (12) Debe señalarse que la creación del Consejo Económico y Social en Croacia está todavía bajo debate. Es demasiado pronto para afirmar si dicho Consejo se creará en un futuro próximo.
- (13) Sin embargo, una disposición de este tipo crea a menudo problemas jurídicos, especialmente cuando hay que interpretar y aplicar la norma.
- (14) La nueva Reglamentación de Trabajo de Croacia sistematiza las relaciones de empleo individuales y colectivas. Contiene 37 capítulos separados y comprende 245 artículos.
- (15) En este respecto, la Convención No. 154 y la Recomendación No. 163 de 1981 de la OIT sobre la negociación colectiva establecen el alcance, las definiciones y los medios para promover la negociación colectiva. En particular, el Artículo 3, párrafo 3 (a) de la Recomendación No. 163 declara: “Las organizaciones representativas de empleadores y trabajadores son reconocidas para fines de negociación colectiva”. El Artículo 7 (1) establece: “Deberán tomarse medidas adaptadas a las condiciones nacionales, si fuese necesario, para que las partes tengan acceso a la información requerida para negociaciones positivas”.
- (16) Véase en particular, OIT, Documentos de Derecho del Trabajo, 1992-RUSI y 1993-UKR1.
- (17) Véase en particular, OIT, Documentos de Derecho del Trabajo, 1992-RUS 1 y 1993 UKR 1.
- (18) La tendencia hacia la negociación en el ámbito de la empresa ha sido favorecida por las reformas económicas del periodo de transición, que impulsaron todo el sistema hacia la descentralización. Además, el marco legislativo recién creado ha sido principalmente concebido para regular las relaciones patronal-obreros en el ámbito de la empresa.
- (19) La ley de 1991 destaca el papel de las organizaciones de trabajadores como una de las partes de la negociación colectiva y se refiere a los representantes de trabajadores no organizados solamente a falta de dichas organizaciones.
- (20) El término “sector competitivo” se refiere a empresas y organizaciones sin ánimo de lucro cuyos trabajadores están cubiertos por la reglamentación de Trabajo.
- (21) Esta estimación se basa en las investigaciones llevadas a cabo por L. Nuemann teniendo en cuenta el registro obligatorio de los convenios colectivos. Para una descripción completa de la práctica actual de negociación colectiva tal como está reflejada en los datos de registro, véase Nacsa-Neumann (2001).
- (22) Véase Giuseppe Casale, Representatividad Sindical en una Perspectiva Comparativa, cit., 1996.
- (23) La cuestión de la representatividad sindical en Hungría fue debatida durante la Reunión Tripartita de Alto Nivel organizada por el Ministerio de Trabajo en Hungría en colaboración con la OIT/CEET de Budapest. La reunión se celebró el 2 de mayo de 1996. Véase OIT/CEET, Boletín, No.1, 1996.
- (24) Sin embargo, si hay diferentes categorías profesionales de trabajadores representadas por sindicatos diferentes, también se pueden concertar convenios colectivos independientes para cada categoría de trabajadores, como en el caso de las líneas aéreas, donde es posible tener un convenio para pilotos, otro para auxiliares de vuelo, etc.

- (25) Decreto búlgaro No.7 del 22 de enero de 1993 sobre los principios. Términos y orden de reconocimiento de organizaciones de trabajadores, empleados y empleadores como representativas en el ámbito nacional del parternariado tripartita.
- (26) Compendio de Decisiones y Principios del Comité de Libertad de Asociación, 4ª ed., 1996, párrafo 314.
- (27) OIT, Ginebra, Órgano Directivo 267/7, noviembre de 1996, párrafos 81-101 OK
- (28) En este respecto, debe mencionarse la Convención sobre Relaciones Laborales (Servicios Públicos) No. 151, 1978 y su Recomendación No. 159 acompañante. Estos instrumentos de la OIT contienen disposiciones para la protección del derecho a organizar y procedimientos para la determinación de términos y condiciones de empleo en el servicio público.
- (29) El ejercicio del derecho de huelga en el sector público es cada vez más un problemático en un gran número de países de la región. Y ha sido el tema de varias reuniones entre expertos de la OIT y los constituyentes tripartitas nacionales para asesoramientos sobre las nuevas leyes de trabajo. En los últimos años, por ejemplo, este tema se ha debatido varias veces en la República Checa, Estonia, Hungría, Lituania y Polonia.
- (30) Esta es la definición dada por el Artículo 2, párrafo 1 de la Recomendación No. 91 de 1951 de la OIT sobre Convenios Colectivos.
- (31) Véase OIT/CEET, Boletín, No.1, 1996, p.7.
- (32) Véase: Gyula Soki : Estudio de caso sobre la relación entre los convenios colectivos de las pequeñas y medianas empresas en el sector de la industria panadera, Budapest 1993.
- (33) Véase Laszlo Neumann: Extensión del convenio colectivo, 1998.
- (34) Reglamentación de Trabajo de Bulgaria, Sofita Inter ed., No. 77, Sofía.
- (35) Véase al Artículo 241–7 de la Reglamentación de Trabajo de Polonia.