
**AUTONOMIZACIÓN DE LA RELACIÓN DE TRABAJO Y
RESTRICCIÓN DEL DERECHO DE HUELGA EN LA REFORMA
LABORAL ENSAYADA EN ARGENTINA MEDIANTE EL
DECRETO DE NECESIDAD Y URGENCIA N° 70/2023**

**AUTONOMIZATION OF THE EMPLOYMENT RELATIONSHIP
AND RESTRICTION OF THE RIGHT TO STRIKE IN THE LABOR
REFORM TRIED IN ARGENTINA THROUGH THE NECESSITY
AND URGENCY DECREE 70/2023**

Héctor Omar GARCÍA

Titular de cátedra de la Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires (Argentina).

hgarciaomar@gmail.com

Fecha de envío: 21/05/2024

Fecha de aceptación: 21/05/2024

AUTONOMIZACIÓN DE LA RELACIÓN DE TRABAJO Y RESTRICCIÓN DEL DERECHO DE HUELGA EN LA REFORMA LABORAL ENSAYADA EN ARGENTINA MEDIANTE EL DECRETO DE NECESIDAD Y URGENCIA N° 70/2023

Héctor Omar GARCÍA

Universidad de Buenos Aires (Argentina)

Resumen: El artículo pasa revista a la reforma laboral contenida en el decreto de necesidad y urgencia (DNU) 70/2023 emitido por el gobierno argentino y se detiene a examinar dos de los aspectos más problemáticos de esa reforma: la introducción de una figura laboral “deslaboralizada” y la nueva regulación del derecho de huelga en los servicios esenciales. El “trabajador independiente con colaboradores independientes” es un instituto sin precedentes en la legislación argentina que representa un caso de autonomización de la relación de trabajo y, por ello, plantea interrogantes sobre sus efectos jurídicos. El segundo aspecto controversial de la reforma se encuentra en la nueva regulación de la huelga en los servicios esenciales, que obstaculiza el ejercicio de este derecho. En ambos casos, la nueva regulación afecta garantías constitucionales.

Palabras clave: Reforma laboral en Argentina - Trabajo autónomo y trabajo dependiente o subordinado - Trabajador independiente con colaboradores independientes - Regulación de la huelga en los servicios esenciales

Sumario: 1. Introducción: sobre la vigencia del DNU 70/2023. 2. Las materias alcanzadas por la reforma laboral contenida en el DNU 70/2023. 3. El trabajador independiente con colaboradores independientes. 3.1. La tendencia hacia la autonomización de la relación de trabajo. 3.2. Por qué un trabajador independiente con colaboradores independientes. 4. La huelga y el decreto del Poder Ejecutivo, compañeros de viaje históricos. 5. El DNU 70/2023 y la doctrina

jurídica de la OIT. 6. La calificación y enumeración de servicios y actividades productivas. 6.1. Los servicios calificados como “esenciales en sentido estricto”. 6.2. Las denominadas “actividades de importancia trascendental”. 7. La determinación de servicios mínimos. 8. Integración y funciones de la Comisión de Garantías. 9. Para finalizar.

Abstract: This article reviews the labor reform contained in the decree of necessity and urgency 70/2023, issued by the Argentine government, and examines two of the most problematic aspects of that reform: the introduction of a “de-regularized” labor figure and the new regulation of the right to strike in essential services. The “independent worker with independent collaborators” is an unprecedented institute in Argentine legislation that represents a case of autonomization of the work relationship and, therefore, raises questions about its legal effects. The second controversial aspect of the reform is the new regulation of the strike in essential services, which obstructs the exercise of this right. In both cases, the new regulation affects constitutional guarantees.

Keywords: Labor reform in Argentina - Self-employed and subordinated or dependent work - Independent worker with independent collaborators - Regulation on strike in essential services

Summary: 1. Introduction: on the validity of DNU 70/2023. 2. The matters covered by the labor reform contained in DNU 70/2023. 3. The independent worker with independent collaborators. 3.1. The trend towards the autonomy of the employment relationship. 3.2. Why a freelancer with independent collaborators. 4. The strike and the decree of the Executive Branch, historical traveling companions. 5. DNU 70/2023 and the legal doctrine of the ILO. 6. The qualification and enumeration of services and productive activities. 6.1. Services classified as “essential in the strict sense.” 6.2. The so-called “activities of transcendental importance”. 7. The determination of minimum services. 8. Integration and functions of the Guarantees Commission. 9. To end.

1. Introducción: sobre la vigencia del DNU 70/2023

El nuevo titular del gobierno argentino, a escasos diez días de haber asumido sus funciones, el 10 de diciembre de 2023, se propuso modificar drásticamente más de trescientas normas legales con el fin de iniciar una amplia reorganización del estado y liberalizar el mercado y la autonomía individual prescindiendo del Poder Legislativo. La gestualidad pletórica de simbolismo del Presidente de la República agrietando la solemnidad del acto de asunción al pronunciar su discurso de espaldas al Congreso fue puesta en acto mediante la emisión de un decreto de necesidad y urgencia (DNU)¹ que lleva el número 70 de 2023.

El contenido de dicho ordenamiento incluye una reforma laboral ambiciosa en objetivos pero indiferente a las reglas constitucionales que establecen la competencia legislativa; dos cualidades incompatibles entre sí que determinaron el veto jurisdiccional que puso en pausa la vigencia del instrumento normativo utilizado por el Poder Ejecutivo. El desentendimiento de la forma, y la desmesura del contenido, de la reforma legal perseguida por el gobierno predestinaron la eficacia del segmento laboral del régimen de excepción, que no pudo superar el examen de constitucionalidad al que fue sometido por la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo (CNAT) en su integración destinada específicamente a cubrir la feria judicial de enero de 2024².

El traspie gubernamental tuvo su causa en el intento de eludir al órgano al que la constitución asigna la función indelegable de sancionar las leyes, esto

¹ La emisión de decretos de necesidad y urgencia es una atribución otorgada al Poder Ejecutivo por la Constitución Nacional argentina (CN) a partir de la reforma de 1994. El art. 99.3 CN, luego de declamar enfáticamente, con carácter de regla general, que *“El Poder Ejecutivo no podrá en ningún caso bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo”*, contempla la excepción con la expresión siguiente: *“Solamente cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes, y no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o de régimen de los partidos políticos, podrá dictar decretos por razones de necesidad y urgencia, los que serán decididos en acuerdo general de ministros que deberán refrendarlos, conjuntamente con el jefe de gabinete de ministros...”* Sin embargo, en la práctica política institucional argentina, los jefes de estado han ejercido de manera habitual y crecientemente expansiva esta facultad excepcional.

² Las salas de feria de las cámaras, al igual que los juzgados de feria de primera instancia, se constituyen en los distintos fueros nacionales y provinciales al efecto de administrar justicia durante los recesos judiciales de enero (31 días) y julio (14 días) de cada año.

es, el Congreso³. La Casa Rosada privilegió la celeridad por sobre la calidad institucional y la seguridad jurídica, y así, en lugar de enviar un anteproyecto de ley al parlamento, precipitó la emisión de un DNU que, al menos en cuanto respecta a la modificación de la legislación laboral, la Cámara Nacional del Trabajo le hizo notar que no es un medio razonablemente adecuado para alcanzar ese objetivo.

El [DNU 70/2023](#) procura justificar su propia emisión mediante una declaración de emergencia pública de amplísimo alcance, que comprende las materias “económica, financiera, fiscal, administrativa, previsional, tarifaria, sanitaria y social”, hasta el 31 de diciembre de 2025. La sala de ferias de la cámara laboral nacional tuvo que recordar al gobierno que la constitución no habilita a este para elegir discrecionalmente entre la sanción de una ley o la imposición célere de ciertos contenidos materiales por medio de un decreto, por más que aleguen razones de necesidad y urgencia. Evocando la doctrina de la Corte Suprema de Justicia, la CNAT subrayó que la sola invocación de una situación excepcional no inhabilita al Congreso para cumplir el papel que le es propio en su zona de reserva de actuación⁴.

³ En virtud del art. 75, inciso 12, de la constitución argentina enumera las atribuciones del Congreso, enunciando específicamente, en su inciso 12, la de “*Dictar los Códigos Civil, Comercial, Penal, de Minería, y del Trabajo y Seguridad Social...*”; y el art. 76 del mismo ordenamiento constitucional inhibe con claridad y contundencia la delegación de facultades legislativas en el Poder Ejecutivo: “*Se prohíbe la delegación legislativa en el Poder Ejecutivo, salvo en materias determinadas de administración o de emergencia pública, con plazo fijado para su ejercicio y dentro de las bases de la delegación que el Congreso establezca. La caducidad resultante del transcurso del plazo previsto en el párrafo anterior no importará revisión de las relaciones jurídicas nacidas al amparo de las normas dictadas en consecuencia de la delegación legislativa.*” Asimismo, el art. 29 de la constitución prohíbe, y apercibe con extrema severidad, a los poderes legislativos nacional y provinciales la concesión de facultades legislativas, respectivamente, a los poderes ejecutivos de la nación y de las provincias: “*El Congreso no puede conceder al Ejecutivo nacional, ni las Legislaturas provinciales a los gobernadores de provincia, facultades extraordinarias, ni la suma del poder público, ni otorgarles sumisiones o supremacías por las que la vida, el honor o las fortunas de los argentinos queden a merced de gobiernos o persona alguna. Actos de esta naturaleza llevan consigo una nulidad insanable, y sujetarán a los que los formulen, consientan o firmen, a la responsabilidad y pena de los infames traidores a la patria.*”

⁴ Entre otras sentencias: CSJN, 19/8/1999, “*Verrocchi, Ezio Daniel c/Poder Ejecutivo Nacional – Administración Nacional de Aduanas s/acción de amparo*” (Fallos: 322:1726); ídem, 19/05/2010 “*Consumidores Argentinos c/Estado Nacional – PEN – Decreto 558/02-SS – ley 20.091 s/amparo ley 16.986*” (Fallos: 333:633); ídem, 27/10/2015, “*Asociación Argentina de Compañías de Seguros y otros c/Estado Nacional – Poder Ejecutivo Nacional s/nulidad de acto administrativo*” (Fallos: 338:1048).

El nutrido conjunto de materias de índole laboral que se propone modificar el decreto del Poder Ejecutivo están reunidas en el título IV del propio régimen. Entre ellas hay varios derechos fundamentales del trabajador que se encuentran regulados en diversas normas legales cuya reforma demanda, inexorablemente, el dictado de otras *leyes* —en el sentido formal del término— como condición de validez. Esto ha sido señalado por la jurisdicción laboral nacional en dos pronunciamientos: la sentencia definitiva emitida en el proceso de amparo promovido por la central mayoritaria argentina, Confederación General del Trabajo (CGT), y la medida cautelar dictada en la acción análoga articulada por la minoritaria Central de Trabajadores y Trabajadoras de la Argentina (CTA).

La mencionada sentencia definitiva de la CNAT, basándose en la jurisprudencia del supremo tribunal argentino sobre las facultades excepcionales del Poder Ejecutivo para expedir decretos de necesidad y urgencia, cuestionó el vehículo normativo utilizado y la amplitud de materias comprendidas en él, destacando que “no se evidencia objetivamente la necesidad de dictar tan numerosas medidas y que, aunque ello pudiera —hipotéticamente— justificarse en las referencias genéricas a un ‘hecho demostrado’, lo cierto y jurídicamente relevante es que no se avizora que las que se alegan constituyan razones de ‘urgencia’ para eludir la debida intervención del Poder Legislativo en lo que hace a la legislación de fondo...”⁵ (Párrafo este que resume los fundamentos de la declaración de “invalidez constitucional” pronunciada por el tribunal laboral de alzada.)

Contra las dos sentencias, definitiva e interlocutoria, de la CNAT, el estado nacional interpuso el recurso extraordinario que autorizan el art. 14 de la añeja ley n.º 48 y la construcción pretoriana de la Corte Suprema de Justicia, lo que impide tener certeza sobre la vigencia, o la inaplicabilidad, de la reforma laboral ensayada mediante el DNU 70/2023.

⁵ CNAT, sala de feria, 30/01/2024, “Confederación General del Trabajo de la República Argentina c/Poder Ejecutivo Nacional s/Acción de amparo” (expte. 56.862/23). La misma sala, el 4/01/2023, en la causa caratulada “Central de Trabajadores y Trabajadoras de la Argentina (CTA) c/Estado Nacional – Poder Ejecutivo s/acción de amparo” (expte. 56.687/2023), emitió una medida precautoria, mediante la cual dispuso “la suspensión cautelar de los efectos del DNU 70/2023 (B.O. 21/12/2023) en lo que hace a la operatividad de las previsiones contenidas en su Título IV (Trabajo –arts. 53 a 97–)...”, que aún se encuentra vigente.

Al momento de finalizarse este trabajo se suma un factor que agrega incertidumbre: el Poder Ejecutivo envió al Congreso —cuatro meses después— un proyecto de ley de contenidos múltiples (conocido como proyecto de “ley Bases”)⁶ que reproduce las normas de derecho individual del trabajo que integran el título IV del DNU, que ha sido invalidado por la justicia. Entre ellas, la que crea la figura más rupturista y controversial de la normativa sobre contratación laboral argentina de la que el autor de este trabajo tenga memoria; a ella dedicaré algunos párrafos luego de un repaso híper sintético del referido título IV del decreto 70/2023. A punto de finalizarse la elaboración de este trabajo, el [proyecto de ley “Bases”](#) ha obtenido ya una *media sanción* en la Cámara de Diputados y debe continuar su tratamiento en el Senado.

Paso ahora a presentar un enunciado de los contenidos de índole laboral del mencionado decreto presidencial, con la mera finalidad de brindar una ilustración panorámica sobre el alcance de la reforma acometida por el mencionado régimen de excepción, a modo de escala previa al examen crítico de los dos institutos seleccionados para este artículo: el “trabajador independiente con colaboradores independientes” y la nueva regulación de la huelga en los servicios esenciales.

2. Las materias alcanzadas por la reforma laboral contenida en el DNU 70/2023

De los numerosos aspectos de la legislación laboral argentina que el título IV del DNU 70/2023 somete a revisión, destaco a continuación los que a mi juicio tienen mayor importancia:

1) Afecta el desarrollo legislativo del principio protectorio, que surge del art. 14 bis de la Constitución Nacional, al poner en crisis la vigencia de tres subprincipios derivados de aquel que recepta la [Ley de Contrato de Trabajo](#) (LCT):

⁶ Denominado rumbosamente “*Ley de Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los Argentinos*”, con pretensión reminiscente de la clásica obra del protoconstitucionalista argentino Juan Bautista Alberdi, *Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina* (Valparaíso, 1852).

- a) irrenunciabilidad de los derechos del trabajador (arts. 7º, 12 y 15);
 - b) primacía de la realidad (arts. 13, 14, 21, 22, 23, 27, 28, 29 y concordantes);
 - c) aplicación de la norma más favorable al trabajador (art. 8º y 9º);
- 2) En lo relativo a la intermediación en la relación de trabajo, consigna la eliminación del precepto antifraude que responsabiliza como “empleador directo” al empresario que contrata a un trabajador valiéndose de un intermediario fraudulento (art. 29 LCT), y desvincula la contratación de personal por medio de empresas de servicios eventuales de las circunstancias que justifican el recurso al contrato de trabajo eventual, regulado en el art. 99 LCT y los arts. 77 a 80 de la ley 24.013;
- 3) Prevé suprimir la gratuidad de la cuenta bancaria en la que el empleador deposite periódicamente la remuneración del trabajador;
- 4) Introduce la disponibilidad colectiva de las normas legales que rigen el tiempo de trabajo:
- a) promoviendo la adecuación de la jornada laboral a los cambios que acontezcan “en las modalidades de producción” y “las condiciones propias de cada actividad”, contemplándose “especialmente el beneficio e interés de los trabajadores” (matización, esta, difícilmente compatible con la doble adecuación antes enunciada y la que se enuncia en el acápite subsiguiente);
 - b) habilitando, en particular, la modificación (eliminación) del régimen de horas extras y la introducción del banco de horas y francos compensatorios, entre otros institutos relativos a la jornada laboral;
- 5) Afecta aspectos relevantes del régimen de extinción del contrato de trabajo:
- a) amplía el período de prueba legislado por el art. 92 bis LCT (durante el cual el despido injustificado no acarrea obligación de indemnizar) de tres a ocho meses;
 - b) modifica la base de cálculo de la indemnización del despido sin causa (art. 245 LCT) para los trabajadores con remuneraciones variables y habilita la sustitución del régimen indemnizatorio por un fondo de cese laboral a ser estatuido por convenio colectivo;

c) suprime los agravamientos indemnizatorios por despido en supuestos de empleo no registrado o registrado defectuosamente (previstos en las leyes [24.013](#), [25.323](#) y [25.345](#));

d) reinstaura la indemnización tarifada del despido viciado por móviles discriminatorios —que había sido derogada por el art. 41 de la ley 25.877—, los cuales enumera taxativamente, y se aparta de la sanción de nulidad del despido acompañada por la readmisión del trabajador discriminado, establecida por la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia⁷;

6) Propone modificaciones a la [ley 27.555](#), que regula el teletrabajo, en los siguientes aspectos:

a) el derecho específico del teletrabajador a la compatibilización del horario de trabajo e interrupción de la jornada laboral con motivo del cumplimiento de tareas de cuidado⁸ pasan a ser un derecho de goce esporádico y condicionado a la compensación del tiempo de manera acorde con las tareas asignadas por el empleador;

b) la reversibilidad al trabajo presencial deja de ser un derecho de ejercicio unilateral del trabajador, para ser objeto de acuerdo entre este y el empleador, y condicionado a las necesidades propias del puesto de trabajo o las características de la actividad;

c) en caso de teletrabajo transnacional, el contrato dejaría de regirse por la ley más favorable al trabajador, entre las del lugar de ejecución de tareas y del domicilio del empleador, para aplicarse solo la primera; y

d) suprime el párrafo final del art. 17 de la ley 27.555, que requiere autorización de la autoridad de aplicación para contratar personas extranjeras no residentes en el país, e impone a los convenios colectivos —soslayando la regla de negociación libre y voluntaria extraída del art. 4 del Convenio n.º 98 de la OIT— el deber de establecer un tope máximo para tales contrataciones.

⁷ Véanse: CSJN, 7/12/2010, “*Álvarez, Maximiliano c/Cencosud y otros/acción de amparo*” (Fallos: 333:2306); *idem*, 20/05/2014, “*Sisnero, Mirtha Graciela y otros c/Taldelva SRL y otros s/amparo*” (Fallos: 337:611), entre otras sentencias.

⁸ Remito al artículo de mi autoría “El nuevo régimen jurídico del teletrabajo y los nuevos derechos específicos del teletrabajador”, publicado en la *Revista Jurídica de Buenos Aires*, Universidad de Buenos Aires, Año 46, N.º 102, 2021-1: *El derecho del trabajo en la actualidad* (coordinación a cargo de Adrián Goldin), pp. 60/64.

7) Crea un sujeto trabajador deslaboralizado, consistente en un conjunto de relaciones contractuales al que el propio DNU denomina “trabajador independiente con colaboradores independientes”, que permite al primero contratar hasta otros cinco trabajadores independientes con el objeto de llevar adelante un emprendimiento productivo, propio o ajeno; (El comentario sobre esta figura se vierte en el apartado III del presente.)

8) Abroga el régimen especial de los viajantes de comercio (ley 14.546);

9) En lo atinente a la negociación colectiva, el decreto:

a) Impulsa la descolectivización de las relaciones laborales individuales, o desregulación del contrato de trabajo por vía convencional⁹, mediante la utilización de dos dispositivos:

1. la disponibilidad colectiva sobre la regulación legal del tiempo de trabajo (con mención expresa del régimen de horas extra, los francos compensatorios y la introducción del banco de horas); y

2. el condicionamiento de la eficacia de las cláusulas convencionales que imponen un canon por negociación¹⁰ (cláusula *agency shop*) —en Argentina, denominado “cuota de solidaridad”— a la manifestación expresa del consentimiento individual del trabajador; (Tales aportes se encuentran

⁹ Goldin identifica la tendencia a la individualización, o “huida del derecho colectivo” con el neologismo “deslaboralización” y apunta su aplicabilidad a la utilización real o artificial del trabajo autónomo, que goza de preferencia generalizada entre los empleadores y no persigue “otra finalidad que la de producir la privación de derechos tratando a un vínculo dependiente como si no lo fuera”. *Vid.* Goldin, Adrián, “El derecho del trabajo, hoy. Tendencias y desafíos”, en Caparrós, Lucas y García, Héctor Omar (coordinadores), *El trabajo en la economía de plataformas*, EDIAR, Buenos Aires, 2021, pp. 32/33, con citas a Rodríguez-Piñero, Miguel, “La huida del derecho del Trabajo”, en *Relaciones Laborales*, Madrid, 1992, N.º 1, p. 85; e Ichino, Pietro, “La fuga del diritto del lavoro”, en *Democrazia e diritto*, 1990, p. 69, entre otros.

¹⁰ La vigencia de este instituto, en las dos dimensiones de la praxis de las relaciones laborales y del debate teórico en la doctrina y la jurisprudencia, en Argentina es inversa a la que tiene lugar en España. Según leemos en las obras en que Sebastián de Soto aborda el tema, “la trascendencia del canon de negociación colectiva (...), en la actualidad del sistema de relaciones laborales español es, sin duda, sensiblemente menor en el plano de la práctica y de la realidad que en el terreno de su interés teórico y científico.” Existe, sin embargo, similitud entre ambos sistemas en cuanto el instituto de marras es la única modalidad susceptible de ser calificada como “cláusula de seguridad sindical” que encuentra recepción en sendas legislaciones de ambos países. *Vid.* De Soto Rioja, Sebastián, *La libertad sindical negativa*, primera edición, Civitas – Consejo Andaluz de Relaciones Laborales, Madrid, 1998, pp. 361/376; y, del mismo autor, *La sindicalización forzada. Las presiones a la afiliación y la objeción sindical en el derecho comparado*, Mergablum Edición y Comunicación S.L., Sevilla, 1999, pp. 243/265.

autorizados por el art. 38 de la Ley de Asociaciones Sindicales, [n.º 23.551](#), y la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia¹¹.)

b) Interviene en la negociación colectiva desarticulando la integridad sinalagmática del instrumento negociado por las partes, mediante la afectación de la vigencia temporal de este en dos acciones:

1. el mantenimiento fraccionado de la ultraactividad legal supletoria —es decir, disponible para las partes— prevista en el art. 6º de la ley 14.250 (texto ordenado por [decreto 1135/04](#)), solamente para las cláusulas normativas, no para las obligacionales;

2. el otorgamiento, al Poder Ejecutivo, de potestad para prorrogar la vigencia de una convención colectiva.

10) En cuanto al derecho de huelga:

a) trata la convocatoria a asambleas o congresos sindicales como medidas de conflicto, condicionando el derecho a convocar a reunión de estos órganos sindicales “sin perjudicar las actividades normales de la empresa o afectar a terceros”;

b) dispone, de manera sobreabundante, la prohibición y punición de las siguientes conductas ilícitas:

1. “afectar” la libertad de trabajo de quienes no adhieran a una medida de fuerza, “mediante actos, hechos, intimidaciones o amenazas” (con lo cual parece comprender al piquete pacífico);

2. generar el bloqueo o la “toma” (sic) de un establecimiento;

3. impedir u obstruir total o parcialmente el ingreso o egreso de personas o cosas al establecimiento;

4. ocasionar daños en personas o en cosas de propiedad de la empresa o de terceros situadas en el establecimiento (el decreto despliega una enumeración ejemplificativa de bienes: “instalaciones, mercaderías, insumos y

¹¹ CSJN, 12/04/1972, “Potenze, Pablo Luciano c. Federación de Empleados de Comercio s/despido” (Fallos: 282:269). El alto tribunal tuvo en cuenta que, el actor no había alegado ni demostrado que el aporte en cuestión “haya sido establecido autónomamente, con independencia de otras previsiones sinalagmáticas de interés común que rigen en la actividad”, y, asimismo, reiteró doctrina sentada en decisiones precedentes acerca de que “el voluntario sometimiento de los interesados a un régimen jurídico, con participación en sus beneficios, sin reserva alguna [...], determina la improcedencia de su impugnación ulterior con base constitucional.”

materias primas, herramientas, etc.”), o retenerlas indebidamente, bajo apercibimiento de hacer pasible a la entidad sindical de “las sanciones que establezca la reglamentación (...), sin perjuicio de las responsabilidades civiles y/o penales que pudieran corresponder”;

c) restringe el ejercicio de la huelga en los servicios esenciales y en otras prestaciones a las que menciona como “actividades de importancia trascendental”, imponiendo en todos los casos altísimos porcentajes de servicios mínimos.

El resumen precedente hace visibles las dos tendencias de política jurídica, aparentemente opuestas, que animan la reforma laboral vehiculizada en el DNU 70/2023: la que impulsa la desregulación-deslaborización de la relación individual de trabajo y la que interviene sobre la autonomía colectiva y el ejercicio del derecho de huelga. Ambas tendencias, que parecen enfrentarse como fuerzas opuestas, no son sino coadyuvantes; el intervencionismo de la norma estatal sobre la negociación y acción sindical sirve decididamente al objetivo del nuevo régimen de liberar de regulaciones laborales al contrato de trabajo.

Cada una de esas orientaciones se destaca de manera especial en ciertos aspectos del contenido regulatorio del nuevo régimen: a) la primera, principalmente en la dispositivización de las normas de orden público laboral, cuyo ejemplo más destellante es el “trabajador independiente con colaboradores independientes”; y b) la segunda, en la habilitación heterónoma al Poder Ejecutivo para disponer la prórroga del ámbito temporal de los convenios colectivos de trabajo (en contra de lo establecido en los convenios de la OIT n.º 98, 151 y 154) y en la obstaculización severa del ejercicio del derecho de huelga, sirviéndose de la calificación de actividades como servicios esenciales o “de importancia trascendental”, con desprecio de la garantía constitucional que detenta ese derecho).

Hasta aquí mis comentarios de carácter general al DNU 70/2023. Lo que sigue en este trabajo será dedicado al tratamiento de dos de las numerosas materias que integran la reforma laboral contenida en el régimen de excepción: una, correspondiente a la vertiente individual del derecho del trabajo, y la otra, a la colectiva. Se trata, respectivamente, del ya mencionado “trabajador

independiente con colaboradores independientes” y de la regulación de la huelga en las prestaciones calificadas por el nuevo ordenamiento como “servicios esenciales en sentido estricto” y “actividades de importancia trascendental”.

En el apartado que prosigue (III) arriesgaré algunos comentarios críticos sobre la controversial figura plural enunciada en primer término, y, en el apartado subsiguiente (IV), me detendré en el art. 97 del decreto, que contiene una nueva regulación del ejercicio de la huelga en los servicios esenciales.

3. El trabajador independiente con colaboradores independientes

El art. 96 del DNU crea una figura laboral asaz polémica, de carácter autónomo en cuanto al estatus subjetivo, plural en su estructura y múltiple en cuanto a los vínculos contractuales que comprende, a la que el nuevo régimen asigna la denominación de “trabajador independiente con colaboradores independientes”¹².

La introducción de un instituto que reúne complejidad y falta de antecedentes en la legislación argentina obliga a no apresurar una interpretación de la norma con apego a su literalidad, sino a riesgo de no poder revelar su finalidad y sus efectos.

Este instituto, rupturista para el ordenamiento jurídico y el sistema de relaciones laborales de la Argentina, se inscribe en las corrientes legislativas promotoras de la individualización y deslaboralización de las relaciones de trabajo, que determinan la teleología de la reforma laboral contenida en el título IV del DNU 70/2023. Con la introducción del “trabajador independiente con colaboradores independientes”, el régimen reformista argentino se alinea con

¹² “El trabajador independiente podrá contar con hasta otros cinco [5] trabajadores independientes para llevar adelante un emprendimiento productivo y podrá acogerse a un régimen especial que reglamentará el Poder Ejecutivo Nacional.

‘El mismo estará basado en la relación autónoma, sin que exista vínculo de dependencia entre ellos, ni con las personas contratantes de los servicios u obras, e incluirá, tanto para el trabajador independiente como para los trabajadores colaboradores, el aporte individual de una cuota mensual que comprenda la cotización al Régimen Previsional, al Régimen Nacional de Obras Sociales y Sistema Nacional del Seguro de Salud y al Régimen de Riesgos del Trabajo, en las condiciones y requisitos que establezca la reglamentación.’

otras regulaciones del trabajo autónomo, o del trabajo autónomo-dependiente, conocidas en el derecho comparado.

3.1. La tendencia hacia la autonomización de la relación de trabajo

Al respecto, las autoras milanesas Anna Mori y Renata Semenza afirman que la gran mayoría de los países europeos ha superado la categorización binaria del trabajo, que reconduce las relaciones a los estatutos puros de trabajo subordinado o autónomo, dado el crecimiento de “zonas grises” de ocupación, ubicables a mitad de camino entre dependencia y autonomía ha puesto en discusión los límites de la legislación de las relaciones contractuales¹³.

Dentro del marco legislativo europeo, las mismas autoras diferencian cuatro modelos de regulación¹⁴:

1) El primero, representado por la legislación de Suecia, que no solo no prevé una categoría intermedia sino tampoco hace ninguna distinción entre trabajo subordinado y trabajo autónomo, adoptando un único enfoque definitorio del estatus jurídico de los trabajadores de tipo universal.

2) El segundo modelo, ejemplificado por el caso de Bélgica, es caracterizado como binario puro, en cuanto la Ley sobre Relaciones de Empleo, de 2006, circunscribe con nitidez las dos principales especies del trabajo, autónomo y subordinado, excluyendo cualquier otra categoría intermedia.

¹³ Mori, Anna y Semenza, Renata, “Il lavoro autonomo professionale, la sfide e la risposte istituzionali in Europa”, en Perulli, Adalberto (A cura di), *Lavoro autonomo e capitalismo delle piattaforme*, Università Ca’Foscari Venezia. Collana del Centro Studi Giuridici 14, nuova serie, Wolters Kluwer, Millán, 2018, pp. 91 y 94.

¹⁴ *Ibidem*, pp. 92/93.

3) El tercer modelo es el adoptado en Alemania¹⁵, España y Eslovenia¹⁶ (al que agrego Italia, antes de la reforma introducida por la ley n.º 81/2017), cuyas legislaciones prevén un estatus intermedio entre subordinación y autonomía, individualizado eminentemente sobre la base de la dependencia económica. Es decir, que la categoría híbrida o intermedia se aplica a relaciones laborales de tipo autónomo en las cuales los trabajadores se encuentran, no obstante, en una condición de dependencia económica de la empresa contratante.

¹⁵ El párrafo 12 de la Ley del Convenio Colectivo (*Tarifvertragsgesetz*), de 1949, se refiere a las “Personas asimiladas a trabajadores” (*Arbeitnehmerähnliche Personen*), y el párrafo 15.1 de la Ley del Tribunal del Trabajo (*Arbeitsgerichtsgesetz*), de 1953, establece que sus preceptos se aplican “a las personas que son dependientes económicamente y están necesitadas de protección de seguridad social comparable a la de un trabajador (personas asimiladas a trabajadores), cuando estén ocupadas por otras personas al amparo de contratos de servicios o de obras y que realicen prestaciones debidas personalmente y en lo esencial sin la colaboración de trabajadores”, siempre y cuando “estén ocupadas principalmente para una persona” o “reciban de una persona, por término medio, más de la mitad de la retribución que les corresponda por toda su actividad profesional”. Vid. Martínez Girón, Jesús y Arufe Varela, Alberto, *Leyes laborales alemanas. Estudio comparado y traducción castellana*, Netbiblo S.L., Coruña, 2007, pp. 85/86.

¹⁶ La ley 20/2007, de 11 de julio, del Estatuto del trabajador autónomo, crea la muy comentada figura del trabajador autónomo económicamente dependiente (TRADE), que ocupa el título II, capítulo II (arts. 11 a 18) de dicho régimen. De manera similar, el artículo 213 de la ley eslovena de Reforma de las Relaciones Laborales, de 2013, incluye el estatus del trabajador económicamente dependiente. Vid. Mori y Semenza, op. cit., p. 92, nota 4.

4) El cuarto modelo, en el que las autoras citadas inscriben los ordenamientos de Italia¹⁷, Francia¹⁸, Reino Unido¹⁹ y Países Bajos²⁰, se caracteriza por la previsión de una o más categorías híbridas o intermedias, no formalmente asociadas al concepto de dependencia económica, sino —señalan Mori y Semenza— a características nacionales diversificadas.

Reúno en un quinto grupo la legislación de Portugal y de dos países sudamericanos: Brasil y Argentina; la de este último a partir de la reforma laboral instrumentada en el DNU 70/2023.

En Portugal, la ley n.º 101/2009, de 8 de septiembre, que disciplina el trabajo a domicilio, “seguramente por influjo del derecho alemán” —intuyen Martínez Girón y Arufe Varela—, contempla la situación de dependencia económica del trabajador que elabora un producto para quien le vende la materia prima. Así también, regula el supuesto de varios trabajadores que, sin subordinación jurídica ni dependencia económica entre sí, hasta un límite de

¹⁷ El decreto legislativo n.º 276/2003, de 10 de septiembre, cuyo capítulo I del título VII regulaba el instituto del trabajador *parasubordinado* —término utilizado tradicionalmente por la normativa de seguridad social— bajo el rótulo genérico de “Trabajo a proyecto y trabajo ocasional”, con el objetivo de flexibilizar el mercado de trabajo y hacer frente al creciente desempleo, introdujo una serie de relaciones contractuales con características intermedias entre el empleo subordinado y el trabajo autónomo, tales como las colaboraciones a proyecto (“co.co.pro.”), posteriormente suprimidas en 2016, y las colaboraciones coordinadas y continuadas (“co.co.co.”). Este régimen fue reemplazado por el Estatuto del Trabajo Autónomo (*legge n. 81/2017*), inspirado en su homónimo español. *Vid.* Martínez Girón y Arufe Varela, op. y loc. cit.

¹⁸ En Francia, el Estatuto del Autoempresario (*auto-entrepreneur*) fue introducido por la Ley de Modernización de la Economía (*Loi de Modernisation de l’Economie*), n.º 776/2008, con el objetivo de fomentar la creación de empresas individuales con ventajas en los regímenes fiscales y de contribuciones sociales. La posterior “ley Hamon” (n.º 344/2014) establece la figura del “empresario asalariado”, que había sido introducida en 1995 mediante prácticas de innovación institucional (*contrat d’entrepreneur-salarié associé*), aplicable a trabajadores formalmente autónomos pero que realizan su actividad profesional bajo la dependencia de una cooperativa de servicios y empleo. *Cfr.* Mori y Semenza, op. cit., pp. 92/93, nota 5.

¹⁹ En el Reino Unido, la categoría intermedia entre las de empleado (*employee*) y autónomo (*self-employed*), proveniente de la *Employment Rights Act* de 1996, se refiere al estatuto de “worker”. La aplicación de tal estatuto garantiza una serie de derechos (salario mínimo, horas de trabajo limitadas, descansos diarios, restricciones al trabajo nocturno, protección contra la discriminación, vacaciones pagadas, licencias por maternidad y enfermedad) y deberes (de presentarse en el lugar de trabajo, de trabajar hasta la finalización del contrato y prohibición de subcontratar su trabajo a terceros) típicos de los trabajadores subordinados. Al mismo tiempo, los trabajadores que se ajustan a este estatuto no gozan de ciertas protecciones exclusivas del *status* de empleado, como preaviso en caso de despido, protección contra despidos sin causa, permisos retribuidos en caso de emergencia y compensaciones en caso de despido improcedente. *Vid.* Mori y Semenza, op. cit., pp. 92/93.

²⁰ En Países Bajos, la Ley de Desregulación de las Relaciones Laborales, de 2016, creó la figura híbrida del trabajador con contrato de servicio. *Vid.* Mori y Semenza, op. cit., p. 93.

cuatro, desempeñan actividades para el mismo empresario en el domicilio o instalación de alguno de ellos²¹.

En Brasil, la ley n.º 13.467, del 13 de julio de 2017, incorporó a la Consolidación de las Leyes del Trabajo una norma que puede ser considerada una de las referencias inspiradoras del art. 96 del decreto 70/2023: el art. 442-B, que permite la contratación de un trabajador autónomo por fuera de la condición de empleado prevista en el art. 3 de la consolidación, para desempeñarse de manera continua o no y llevar a cabo actividades relacionadas con el negocio de la empresa contratante.

El artículo agregado a la Consolidación advierte que el trabajador autónomo no se constituye en empleado de quien lo contrate aunque este sea la única persona para la que aquel presta servicios. También aclara que el trabajador autónomo podrá ejecutar servicios de cualquier naturaleza para otros contratantes, ya sea que desarrolle la misma actividad económica o no, bajo cualquier modalidad contractual, incluso como trabajador autónomo. El artículo legal enumera ciertas profesiones (conductores, representantes comerciales, corredores de bienes raíces, socios y trabajadores de otras categorías profesionales reguladas por leyes específicas relacionadas con actividades compatibles con el contrato autónomo) cuyo ejercicio priva de antemano de la calificación de trabajador dependiente. Finalmente, la ley deja abierta la posibilidad de reconocer la relación laboral en caso de existencia de subordinación jurídica.

El estatus del trabajador independiente con colaboradores independientes es el de trabajador autónomo (dejando aparte, obviamente, los supuestos de utilización fraudulenta de la figura legal). No encuentro, en el contenido del art. 96 del DNU, elementos que permitan caracterizarlo como un caso híbrido o intermedio entre trabajo autónomo y dependiente. Apenas un detalle le proporcionaría un matiz de dependencia a su configuración normativa como trabajador autónomo: la ubicación del instituto en el título IV del decreto 70/2023, que —como he señalado más arriba— reúne todas las normas de carácter laboral que integran este régimen, da lugar a inferir que las eventuales

²¹ Martínez Girón y Arufe Varela, op. cit., p.53.

controversias litigiosas derivadas de las relaciones contractuales del trabajador independiente y sus colaboradores deberían transitar por la jurisdicción de los tribunales competentes en materia laboral; único rasgo en común que tendría con el TRADE español, cuyo estatuto encaja, como hemos visto, en la tipología de modelos de regulación que prevén figuras laborales intermedias entre subordinación y autonomía haciendo eje en la dependencia económica. En caso de que la vigencia del DNU fuese confirmada por la Corte Suprema, la señalada cuestión procesal debería ser aclarada por la reglamentación.

Todo lo demás relativo al examen de la nueva especie de trabajador se extiende a continuación.

3.2. Por qué un trabajador independiente con colaboradores independientes

Para examinar al “trabajador independiente” del nuevo reglamento reformista argentino, conviene comenzar por subrayar —como lo hace Confalonieri, con acierto— la libertad de todo trabajador autónomo o independiente para vincularse con otras personas mediante contratos no laborales para que estas le presten servicios, así como también para celebrar contratos de trabajo con el objeto de llevar adelante un emprendimiento productivo²².

Ahora bien, si la finalidad del art. 96 del DNU fuese la de promover la ocupación de trabajadores verdaderamente independientes, no se explica por qué las relaciones contractuales de estos entre sí, y entre estos y “las personas contratantes de los servicios u obras”, deben ser sustraídas del [Código Civil y Comercial](#) (CCyC) e incluidas en el título IV del decreto, es decir, integradas a un cuerpo normativo específicamente laboral que, como tal, contradice varias reglas del derecho común, como las que establecen la prevalencia de la

²² Confalonieri (h), Juan Ángel, “Los ‘trabajadores colaboradores’. Una manifestación del renacimiento del derecho social como ‘jerigonza jurídica’ y de un indiscreto retorno al arrendamiento de servicios. Inconstitucionalidad del artículo 96 del DNU 70/2023, del 20 de diciembre de 2023”, en *Revista de Derecho Laboral Actualidad*. Suplemento digital *La reforma laboral del Decreto de Necesidad y Urgencia 70/2023*, dossier N.º 8, Rubinzal-Culzoni Editores, Santa Fe, 2024, p. 106.

autonomía de la voluntad sobre la norma legal y las que habilitan la concertación de contratos a título gratuito y a título oneroso aleatorios²³.

La ubicación de la singular figura plural en el título IV del DNU, que — como ya se ha señalado— reúne todas las normas que integran la reforma laboral de dicho ordenamiento misceláneo, da lugar a observaciones críticas por el hecho de que las relaciones contractuales que pretende fomentar no parecen corresponder a genuinas contrataciones no laborales, sino al empleo de trabajadores en condiciones de subordinación bajo la sola instrumentación que semeja la de contratos sometidos a la legislación civil y comercial; concretamente, locaciones de obra y de servicios (arts. 1251 a 1279 CCyC)²⁴.

El aspecto más problemático del art. 96 del DNU reside en que la libertad contractual del “trabajador independiente” es llevada al extremo inadmisibles — para el derecho constitucional del trabajo y el orden público laboral argentinos— de dejar librada a la voluntad unilateral de una persona la determinación del régimen jurídico aplicable a las relaciones contractuales que concierte tanto con quienes requieran su prestación de servicios como con las personas requeridas por ella con el mismo objeto (hasta el límite de cinco) desentendiéndose de las condiciones materiales de la prestación, lo que conduce a presumir que, en todos los casos, habrá trabajo en situación de real subordinación, que el legislador administrativo aparta del ámbito del derecho del trabajo por el interés de beneficiar a quien se sirva de él con una reducción de costos laborales y de la seguridad social. Conforme trae a colación Confalonieri, la nueva figura encaja

²³ El Código Civil y Comercial plasma el principio de la autonomía de la voluntad en los arts. 958, 959, 962, 963 y concordantes; define los contratos a título gratuito en el art. 967, *in fine*, y hace lo propio con los contratos a título oneroso aleatorios en el art. 968.

²⁴ Quizás alguna genealogía podría reconocerse entre la figura contractual en examen del DNU argentino y los artículos 10 y 11 de la ley española n.º 11/2013, de 26 de julio, *de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo*, que preveían, respectivamente, la “contratación indefinida de un joven por microempresas y empresarios autónomos” e “incentivos a la contratación en nuevos proyectos de emprendimiento joven”, entre otras disposiciones destinadas a “mejorar el nivel de autoempleo e iniciativa empresarial entre los jóvenes para mejorar así su ‘empleabilidad’ y también su capacidad de ‘emprendimiento’”. Estos artículos fueron derogados por el Real Decreto-ley 28/2018, de 28 de diciembre, *para la revalorización de las pensiones públicas y otras medidas urgentes en materia social, laboral y de empleo*. Vid. Rodríguez-Piñero, Miguel, Casas Baamonde, Ma Emilia y Valdés Dal-Ré, Fernando, “La huida del derecho del trabajo hacia el ‘emprendimiento’, las reformas de la Reforma Laboral de 2012 y otras reformas: la L 11/2013 y el RDL 11/2013”, editorial del N.º 10 de la revista *Relaciones Laborales*, Madrid, Octubre de 2013, pp. 1/21.

en la especie de huida del derecho del trabajo que Rodríguez-Piñero Royo caracterizó por la “voluntad permisiva del ordenamiento que autoriza o incluso facilita esa huida”²⁵.

No resulta convincente la figura concebida por el legislador administrativo, de un trabajador verdaderamente autónomo que, en goce de su libertad contractual, intenta poner en marcha un emprendimiento productivo para cuya realización se vincula —asociativamente o como locatario de obra o de servicios— con un grupo limitado de trabajadores igualmente autónomos a los que puede convocar para colaborar en un negocio propio de aquel. No implica un exceso de suspicacia entrever que el término “colaboradores” es un eufemismo de empleados que el nuevo régimen pone a disposición del titular del emprendimiento —sea el trabajador independiente principal o un tercero que lo contrate— sin las obligaciones y responsabilidades que la ley laboral impone a los empleadores y, por lo tanto, que el adjetivo “independientes” no puede leerse sino como dependientes deslaboralizados.

El conjunto molecular de seis (en total) trabajadores independientes es un grupo de personas predestinado a la realización de actos, ejecución de obras o prestación de servicios en condiciones materiales de subordinación en el emprendimiento productivo del “trabajador independiente” o —más verosímilmente, a mi juicio— en el establecimiento o la explotación de un empresario comitente o usuario ante el cual el “trabajador independiente” desempeñará el papel de subcontratista o intermediario entre ese verdadero titular del emprendimiento productivo y los hasta cinco trabajadores “colaboradores”. De otro modo, no encuentro explicación, ni a la ubicación del art. 96 en el título IV del DNU 70/2023, que contiene la reforma laboral de este ordenamiento que regula múltiples materias, ni la creación del anunciado régimen especial unificado para el trabajador “independiente” y sus hasta cinco “colaboradores”.

Al permitir al trabajador independiente “acogerse” al futuro “régimen especial unificado”, a ser reglamentado por el propio órgano emisor del DNU —

²⁵ Confalonieri (h), op. cit., p. 107, con cita de Rodríguez-Piñero, Miguel, “La ‘huida’ del derecho del trabajo”, en *Relaciones Laborales*, n.º 12, Madrid, junio de 1992.

el Poder Ejecutivo Nacional—, subrayando que dicho régimen especial estará “basado en la relación autónoma” sin que exista vínculo de subordinación entre el denominado trabajador independiente y sus colaboradores ni entre estos últimos, la norma consiente el autoencuadre jurídico extralaboral del trabajador independiente y la imposición del mismo régimen a sus relaciones de trabajo con el conjunto de “colaboradores independientes” que él mismo contrate. El régimen especial a emitirse, “basado en la relación autónoma”, constituirá un marco legal ajeno al derecho del trabajo, en el que el trabajador independiente contratante podrá incluir hasta cinco “colaboradores independientes”, con la finalidad real de beneficiarse con el aprovechamiento del trabajo de estos en condiciones materiales de subordinación.

El beneficio económico del trabajador independiente podrá ser obtenido de manera directa, mediante la prestación de servicios o la ejecución de obras por parte de los “colaboradores” en su propio negocio o “emprendimiento productivo”, o de manera indirecta, mediante la puesta a disposición de tales colaboradores en el emprendimiento o explotación de un empresario contratante principal, o usuario, de los servicios de tales “colaboradores” o de todo el conjunto de trabajadores autónomos, es decir, incluyendo al propio “trabajador independiente” como empleado deslaboralizado de la empresa usuaria o contratante principal.

Huelga señalar que la situación real de un grupo de asalariados en condiciones de precariedad laboral que promueve el art. 96 del DNU implica una desprotección normativa que ofende al artículo 14 bis de la Constitución Nacional, cuyo primer párrafo ordena a las leyes proteger el trabajo en sus diversas formas y, en particular, al trabajador contra el despido arbitrario²⁶. También colisiona con el denominado principio de progresividad de los derechos sociales, extraído del art. 75.19 de la Constitución Nacional y de cláusulas de tratados internacionales que poseen igual jerarquía normativa (art. 75.22): el art. 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el art. 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Este principio ha

²⁶ “Artículo 14 bis.- El trabajo en sus diversas formas gozará de la protección de las leyes, las que asegurarán al trabajador: [...] protección contra el despido arbitrario...”

tenido vigencia efectiva por medio de la jurisprudencia de la Corte Suprema argentina²⁷.

Parece inocultable que la finalidad que guio al Poder Ejecutivo al diseñar este instituto se cifró en la vocación de proveer a las empresas y a verdaderos cuentapropistas la posibilidad de contratar trabajadores deslaboralizados, para lo cual el DNU invierte los términos del orden público laboral haciendo prevalecer una forma contractual que capitalice la segregación de la legislación laboral para prestar servicios en condiciones materiales de subordinación.

El nuevo régimen procura investir de juridicidad la contratación de personal instrumentada como locación de obra o servicios aunque, en realidad, esos trabajadores se encuentren subordinados al poder de organización y dirección de la empresa o “persona contratante de los servicios u obras” —que sería la verdadera titular del emprendimiento productivo—, o para que el “trabajador independiente” oficie como contratista o intermediario entre la empresa contratante principal o usuaria y otros trabajadores igualmente calificados como independientes —siempre hasta el límite de cinco—, convocados por aquel para incorporarse al emprendimiento productivo organizado y dirigido por su propietaria real.

En resumidas cuentas, el “trabajador independiente” y sus “colaboradores independientes” vienen a constituir un conjunto de trabajadores *dependientes* desprotegidos por el ordenamiento laboral ante quien los contrate, si el objeto de esa contratación consiste en la “realización de actos, ejecución de obras o prestación de servicios” a cambio de una remuneración²⁸. Dejando a salvo la hipótesis de reparación mediante sentencia judicial, los cinco “trabajadores colaboradores” estarían igualmente desprotegidos ante el trabajador independiente que hiciera las veces de contratista o intermediario y ante el

²⁷ Véanse, entre otros, CSJN, sentencias “Milone” (Fallos: 327:4607) , “Madorrán” (Fallos: 330:1989), “Badaro” (Fallos: 330:4866), “Medina” (Fallos: 331:250).

²⁸ El art. 21 LCT establece que: “Habrà contrato de trabajo, cualquiera sea su forma o denominación, siempre que una persona física se obligue a realizar actos, ejecutar obras o prestar servicios en favor de la otra y bajo la dependencia de ésta, durante un período determinado o indeterminado de tiempo, mediante el pago de una remuneración. Sus cláusulas, en cuanto a la forma y condiciones de la prestación, quedan sometidas a las disposiciones de orden público, los estatutos, las convenciones colectivas o los laudos con fuerza de tales y los usos y costumbres.”

contratante principal que se beneficiara con la prestación de servicios de aquellos.

El art. 96 del DNU completa el círculo de la desprotección laboral entablando un diálogo en articulación o complementariedad²⁹ con el art. 69 del propio régimen, que prevé la modificación del art. 29 LCT³⁰ en cuanto esta norma contiene el precepto antifraude que considera “empleador directo” a quien utilice la prestación de un trabajador que hubiese sido contratado por un tercero con vistas a proporcionarlo a las empresas, y suprime además la exigencia del registro habilitante ante la autoridad de aplicación laboral para las empresas de servicios eventuales, así denominadas en Argentina (en Uruguay, “empresas suministradoras de personal”; y, en España, “empresas de trabajo temporal”).

La norma omite aclarar si, en caso de haber contratado al número máximo de “colaboradores independientes” permitido (cinco), el “trabajador independiente” podría contratar empleados en condiciones de subordinación reconocida sin perder el beneficio que le deporta el encuadre en la figura especial deslaboralizada. Debería haberlo aclarado, pues el crecimiento de la plantilla podría significar un consecuente aumento en el volumen del emprendimiento productivo que tornara inadmisibles la permanencia en un régimen promocional que apenas podría encontrar una misericorde justificación en emprendimientos de muy pequeña escala.

Para finalizar el escrutinio al art. 96 del decreto 70/2023, y en relación con los dos párrafos precedentes, resta señalar que el proyecto de ley “Bases” — que, al momento de ponerse punto final a este trabajo, ha obtenido media

²⁹ Utilizo la tipología de relaciones entre fuentes elaborada por Martín Valverde, Antonio, en “Concurrencia y articulación de normas laborales”, artículo publicado en *Revista de Política Social* n.º 119, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1978, pp. 5 a 31.

³⁰ “Art. 29. — *Interposición y mediación - Solidaridad - Los trabajadores que habiendo sido contratados por terceros con vista a proporcionarlos a las empresas, serán considerados empleados directos de quien utilice su prestación.*

‘En tal supuesto, y cualquiera que sea el acto o estipulación que al efecto concierten, los terceros contratantes y la empresa para la cual los trabajadores presten o hayan prestado servicios responderán solidariamente de todas las obligaciones emergentes de la relación laboral y de las que se deriven del régimen de la seguridad social.

‘Los trabajadores contratados por empresas de servicios eventuales habilitadas por la autoridad competente para desempeñarse en los términos de los artículos 99 de la presente y 77 a 80 de la ley nacional de empleo, serán considerados en relación de dependencia con carácter permanente contino, o discontinuo, con dichas empresas.’

sanción legislativa— dispone incorporar al texto de su art. 93, que reproduce el del artículo 96 del decreto, un párrafo destinado a disuadir el uso abusivo de la figura examinada, prohibiendo la fragmentación o división de los establecimientos para obtener beneficios “en fraude a la ley”.

4. La huelga y el decreto del Poder Ejecutivo, compañeros de viaje históricos

Desde que la Argentina recuperó la vigencia del orden democrático — período que abarca cuatro décadas—, resulta una incongruencia que la regulación del derecho de huelga haya tenido en el decreto del Poder Ejecutivo su fuente predominante.

Así como el factor jurídico de mayor restricción de la huelga en la historia institucional argentina ha sido la jurisprudencia³¹, durante todo el período de estabilidad democrática la huelga —garantizada en forma directa por el poder constituyente desde 1957³²— ha sido regulada eminentemente por reglamentos administrativos, cuyo contenido ha comprendido desde la instauración de regímenes integrales del ejercicio del derecho en los servicios esenciales hasta la determinación de los servicios mínimos. La excepción a esta regularidad ocurrió con la ley [25.877](#), promulgada el 18 de marzo de 2004, cuyo artículo 24 constituye el eje de un sistema complejo de regulación de la huelga en los servicios esenciales, integrado por el decreto reglamentario [272/2006](#) y los criterios de los órganos de control normativo de la OIT. El art. 97 del decreto 70/2023 propone sustituir el texto del citado art. 24 de la ley 25.877.

Enumero rápidamente tres decretos del Poder Ejecutivo, de los cuales dos (el decreto 2184/1990 y el DNU 70/23) configuran ordenamientos autónomos, es decir, que no reglamentan una norma legal dictada con anterioridad; el decreto que completa el terno (n.º 843/2000), si bien reglamentaba un artículo legal, el

³¹ “En la jurisprudencia se puede encontrar una rica floración de huelgas declaradas ‘no huelgas’”. Cfr. López, Justo, “La huelga como acto jurídico colectivo”, en *Legislación del Trabajo*, 1972, N.º XX-A, p. 12.

³² A diferencia del primer párrafo del art. 14 bis de la Constitución Nacional, que ordena a “las leyes” cumplir el mandato de asegurar los derechos individuales del trabajador, el segundo párrafo deja directamente “*garantizado a los gremios: [...] el derecho de huelga*”.

texto de este era muy lacónico, y el dispositivo reglamentario constituía un régimen autosuficiente³³ que reguló la huelga en los servicios esenciales durante más de un lustro:

1) El decreto 2184/1990 fue la primera norma en utilizar el instituto de los servicios esenciales como elemento justificante de la restricción al ejercicio del derecho de huelga en la Argentina.

2) El decreto 843/2000, aunque era la norma reglamentaria del art. 33 de la ley 25.250³⁴, configuraba un régimen integral y, como se acaba de señalar, casi autosuficiente de la huelga en los servicios esenciales, cuya regulación se distanciaba de la impronta intervencionista restrictiva del artículo legal que debía reglamentar para adecuarse a la doctrina de los órganos de control de normas de la OIT.

3) El recientemente dictado DNU 70/2023.

Se pueden trazar ciertos paralelismos entre el decreto mencionado en primer término (2184/1990) y el reciente DNU 70/2023, pues existen características comunes entre ambos:

1) Los dos decretos han diseñado, cada uno a su tiempo, una regulación restrictiva del derecho de huelga con amplio alcance;

2) Los dos decretos recurren, como instrumento jurídico nuclear de la limitación al ejercicio del derecho, a la noción de *servicio esencial*, acompañada de la técnica asociada a este concepto, esto es, la exigencia de cumplimiento de servicios mínimos durante la ejecución de la medida de conflicto;

3) Los dos decretos comparten una motivación o causa-fin no explícita: al igual que el decreto 2184/1990, el DNU 70/2023 tiene por objeto el de anticiparse a impedir u obstaculizar, e ilegalizar, una conflictividad laboral que el gobierno

³³ No obstante que, en los fundamentos del decreto, se intentó justificar su dictado mediante la invocación de dos leyes que habían sido sancionadas entre 24 y 32 años de antes y, además, tenían por objeto la regulación de procedimientos aplicables al ejercicio de la huelga, no el fondo o contenido del derecho: la ley 14.786 (de 1958), sobre la conciliación obligatoria y el arbitraje voluntario, y la ley 16.936 (de 1966), que imponía el arbitraje obligatorio. La primera de ellas aún se encuentra vigente.

³⁴ Ley de reforma laboral promulgada por el presidente Fernando De la Rúa el 29 de mayo de 2000. Fue derogada y sustituida por la ley 25.877, promulgada el 18 de marzo por el presidente Néstor Kirchner.

de la respectiva etapa ha considerado inevitable como reacción adversa a reformas laborales en camino;

4) Los dos decretos incorporaron a su contenido —aunque no sin manipulación y distorsiones— fragmentos de la doctrina de los organismos de control de normas de la OIT.

5. El DNU 70/2023 y la doctrina jurídica de la OIT

Antes de adentrarme en el contenido del artículo 96 del decreto 70/2023, encuentro necesario hacer dos señalamientos. En primer lugar, que la sola mención del concepto de servicios esenciales lleva implícita una remisión al archivo hermenéutico de los órganos de control de normas de la OIT. La segunda observación se relaciona con los efectos jurídicos del concepto de servicio esencial.

Si bien este instituto es el más utilizado por las legislaciones comparadas para limitar el ejercicio del derecho de huelga —de ahí la importancia que le otorga al concepto la doctrina jurídica de la OIT— y, no obstante que este concepto es, por antonomasia, la contrafigura de la huelga en las mencionadas legislaciones, me encuentro obligado a hacer una vez más un doble señalamiento:

a) No todos los ordenamientos jurídicos limitan el ejercicio de la huelga apelando a la confrontación de este derecho con la idea o noción de servicios esenciales; (El instituto de los servicios esenciales no es utilizado, por ejemplo, en Alemania, Francia, México, Reino Unido y cabría incluir en la enumeración a Grecia, aunque contemplando algunos matices³⁵.)

b) No basta la calificación de una actividad —por importante que esta sea— como servicio esencial, para neutralizar la garantía constitucional que recibe el derecho de huelga desde el artículo 14 bis de la constitución y otras normas de elevada jerarquía, dado que, a diferencia de otras constituciones — como, por ejemplo, las de Brasil, Colombia, España y Paraguay—, la utilización

³⁵ El art. 23.2 de la constitución de Grecia y la ley 1264/1982 del mismo país prevén la restricción de la huelga en las “*empresas de utilidad pública*”. La ley citada además establece la obligación de afectar una cantidad de personal a tareas de seguridad, denominado “*mínimo esencial*”.

del concepto de servicio esencial como condicionante del derecho de huelga no tiene fundamento en la Constitución Nacional argentina, que tampoco prevé una delegación al poder constituido —como lo hace expresamente el art. 28 de la Constitución del Perú— para que este regule el ejercicio del derecho en armonía con el interés social y señale sus excepciones y límites³⁶.

El contrapeso necesario de cualquier garantía constitucional, con validez suficiente en términos jurídicos, no puede ser otro que la tutela de un derecho o interés de igual estatus normativo, como lo señaló la Corte Constitucional italiana a mediados de la década de 1980. En la Argentina, la justificación para restringir el alcance de la garantía constitucional al derecho de huelga puede extraerse de la salvaguarda equivalente, plasmada en el art. 42 de la Norma Fundamental, al derecho de los usuarios y consumidores a la protección, por parte de las autoridades del estado, en particular, de “su salud, seguridad e intereses económicos”, y en general, a “la calidad y eficiencia de los servicios públicos”.

La interpretación de ambas garantías constitucionales (a la huelga y a los derechos de usuarios y consumidores) no autoriza una interpretación que otorgue prevalencia a una sobre la otra, sino a procurar un equilibrio —mejor dicho, una compatibilización— entre sendas tutelas constitucionales. Los servicios mínimos son el instrumento ideado por la técnica jurídica más idóneo para alcanzar esa compatibilización entre garantías a derechos fundamentales.

Sin embargo, la atención prestada por los gobiernos a la doctrina de los órganos de control de normas de la OIT suele no tener por finalidad *real* la adecuación de la normativa nacional a la internacional, que en la Argentina goza de jerarquía superior a la ley y, en algunos casos, de rango constitucional (art. 75.22, CN)³⁷. En la mayoría de los casos, los criterios extraídos de la casuística

³⁶ “Artículo 28. Derechos colectivos del trabajador. Derecho de sindicación, negociación colectiva y derecho de huelga.

El Estado reconoce los derechos de sindicación, negociación colectiva y huelga. Cautela su ejercicio democrático:

1. Garantiza la libertad sindical.
2. Fomenta la negociación colectiva y promueve formas de solución pacífica de los conflictos laborales. La convención colectiva tiene fuerza vinculante en el ámbito de lo concertado.
3. Regula el derecho de huelga para que se ejerza en armonía con el interés social. Señala sus excepciones y limitaciones.”

³⁷ Art. 75: “Corresponde al Congreso: [...] 22. Aprobar o desechar tratados concluidos con las demás naciones y con las organizaciones internacionales y los concordatos con la Santa Sede. Los tratados y concordatos tienen jerarquía superior a las leyes.

del Comité de Libertad Sindical o de las observaciones de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones son incorporados a la legislación del respectivo país integrante de la OIT de manera fragmentaria y distorsionada, lo cual pone en evidencia que las remisiones al acervo jurídico de esos organismos son parte de un artificio que persigue una doble finalidad: ante la OIT, para simular el cumplimiento del Convenio n.º 87 y la Declaración de principios y derechos fundamentales en el trabajo de 1998 por parte del estado miembro; y, en el ámbito interno del respectivo país, para investir a la normativa con una apariencia de legalidad, o constitucionalidad.

De convalidarse el texto del título IV del DNU 70/2023, la Argentina volvería a caer en ese lugar común del que la había apartado el art. 24 de la ley 25.877 y su doble reenvío a los “criterios” y “principios” del sistema de control normativo de la OIT. Las remisiones explícitas e implícitas a ese inventario de criterios interpretativos de las normas nacionales e internacionales que contiene el art. 97 del DNU, en sentido contrario al del efecto buscado, otorgan relieve la violación de la normativa internacional y, por lo tanto, de la Constitución Nacional (arts. 14 bis, 31 y 75.22).

Ejemplos de lo dicho abundan en el derecho comparado. Si se ilustrara mediante un gráfico simple, que ordenara en una línea las legislaciones occidentales que regulan el derecho de huelga en función de su grado de adhesión a la doctrina de los órganos de control de la OIT —partiendo desde una adhesión meramente simulada hasta un alineamiento genuino con los criterios de los referidos organismos internacionales—, podríamos ubicar, de izquierda a

‘La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; la Declaración Universal de Derechos Humanos; la Convención Americana sobre Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su Protocolo Facultativo; la Convención sobre la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio; la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial; la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes; la Convención sobre los Derechos del Niño; en las condiciones de su vigencia, tienen jerarquía constitucional, no derogan artículo alguno de la primera parte de esta Constitución y deben entenderse complementarios de los derechos y garantías por ella reconocidos. Sólo podrán ser denunciados, en su caso, por el Poder Ejecutivo Nacional, previa aprobación de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de cada Cámara.

‘Los demás tratados y convenciones sobre derechos humanos, luego de ser aprobados por el Congreso, requerirán del voto de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de cada Cámara para gozar de la jerarquía constitucional.’

derecha (es decir, de menor a mayor), en primer un extremo y a título de ejemplo, el caso de Chile (con la ley 20.940, de 2017), seguido por Colombia (ley 1210, que modificó el Código Sustantivo del Trabajo en 2008), y en el extremo opuesto, se debería ubicar a Italia (con la ley n.º 146, de 12 de junio de 1990, modificada por la ley n.º 83, de 11 de abril de 2000) y, finalmente, a la Argentina (con el art. 24 de la ley 25.877). Si el título IV del DNU recobrara vigencia —en la hipótesis de que la Corte Suprema revocara la sentencia de la CNAT—, la ubicación del régimen argentino en el gráfico debería trasladarse 180 grados, situándose en el extremo opuesto, junto a los países que regulan el ejercicio de la huelga con mayor grado de limitación.

6. La calificación y enumeración de servicios y actividades productivas

Ya se ha señalado que el art. 97 del DNU 70/2023 se propone sustituir el contenido del art. 24 de la ley 25.877, que contiene una lista breve de actividades enunciadas como servicios esenciales y delega en un órgano tripartito, denominado por el decreto reglamentario 272/2006 Comisión de Garantías³⁸, la facultad de calificar a otras actividades, en casos excepcionales concretos, como servicios esenciales por extensión o servicios públicos de importancia trascendental con apego a los criterios de los órganos de control normativo de la OIT.

En el supuesto de que la vigencia del título IV del DNU fuera confirmada por la Corte Suprema, el art. 24 de la ley 25.877 pasaría a tener dos listados de actividades: uno, de “servicios esenciales en sentido estricto”, y otro, de “actividades de importancia trascendental”. En rigor, los listados de ámbitos de

³⁸ Órgano colegiado integrado por especialistas en derecho del trabajo, derecho constitucional y relaciones laborales designados a propuestas de los principales actores del tripartismo e instituciones académicas prestigiosas, creado por el decreto 272/2006 en cumplimiento de lo ordenado por el art. 24 de la ley 25.877, al cual el primero reglamenta. La Comisión tiene facultades de integración de la norma legal para determinar la aplicación de esta al ejercicio del derecho de huelga en casos concretos en los cuales la respectiva medida de conflicto pudiera afectar actividades que, sin estar incluidas en la nómina de servicios esenciales establecida en la propia ley, merezcan la calificación de “servicios esenciales por extensión” o “servicios públicos de importancia trascendental” de acuerdo con los criterios de los organismos de control de normas de la OIT.

restricción para el derecho de huelga vienen a ser tres, porque el artículo 97 del DNU contiene una tercera enumeración, en la que consigna cuatro supuestos de excepción —“circunstancias”, en los términos de la norma— en los cuales la Comisión de Garantías podría ejercer la función normativa que le otorgan el art. 24 de la ley 25.877 y el art. 2º, inc. a), del decreto 272/2006, que el art. 97 del nuevo decreto amplía, pero suprime implícitamente la función arbitral que el organismo independiente recibe de la normativa que aún rige el ejercicio de la huelga. Más abajo expresaré un comentario muy sintético sobre las facultades de la Comisión, debiendo remitirme a estudios desarrollados con anterioridad sobre el tema, que excede el propósito de este trabajo³⁹.

El nuevo régimen, cuya vigencia se encuentra en suspenso por decisión de la CNAT, nada dice sobre la ley [27.161](#), que engrana complementariamente con el citado artículo 24, en tanto declara que “los servicios de navegación aérea, en y desde el territorio de la República Argentina, constituyen un servicio público esencial en los términos del artículo 24 de la ley 25.877”.

Reafirmada la vigencia de la ley 27.161, sin perjuicio de que el máximo tribunal confirme o no la declaración de inconstitucionalidad del decreto 70/2023 pronunciada por la CNAT, la nómina de prestaciones que integran el servicio público de navegación aérea continuará conformando un listado complementario de la enumeración de servicios esenciales contenida en el art. 24 de la ley 25.877 —subrayo—, sea o no su texto sustituido por el art. 97 del DNU.

No está de más recordar que el servicio público de navegación aérea se desagrega en siete servicios que integran el concepto, los cuales reciben la calificación de servicio esencial por su relación con la preservación de la vida y la seguridad personal de pasajeros y trabajadores en aeropuertos y aeronaves. Esos servicios se encuentran expresamente mencionados en el art. 2º de la ley 27.161:

³⁹ Véanse los trabajos de mi autoría sobre “la huelga en los servicios esenciales” que integran las obras colectivas que menciono a continuación: Rodríguez Mancini, Jorge (director), *Derecho del trabajo*, Astrea, Buenos Aires, 2010, tomo 3, pp. 372/381; Ackerman, Mario E. (director) y Tosca, Diego M. (coordinador), *Tratado de derecho del trabajo*, Rubinzal-Culzoni Editores, Santa Fe, 2007, t. VIII: *Relaciones colectivas de trabajo – II*, pp. 855/874.

- a. La Gestión del Tránsito Aéreo (ATM), (que incluye) los Servicios de Tránsito Aéreo (ATS).
- b. La Gestión de Afluencia del Tránsito Aéreo (ATFM) y la Gestión del Espacio Aéreo (ASM).
- c. Los Servicios de Información Aeronáutica (AIS).
- d. El Servicio de Comunicaciones Aeronáuticas (COM).
- e. El Sistema de Comunicaciones, Navegación y Vigilancia (CNS).
- f. El Servicio de Búsqueda y Salvamento (SAR) y
- g. El Servicio Meteorológico para la Navegación Aérea (MET).

Volviendo a los listados del art. 97 del decreto 70/2023, este precepto, en primer lugar, hace una subdivisión de tipo cualitativo de actividades en las cuales el derecho de huelga queda sujeto a severas restricciones. Distingue los “servicios esenciales en sentido estricto” (haciendo propio el concepto construido por la Comisión de Expertos de la OIT) de las que denomina “actividades de importancia trascendental”, en versión libre de la subcategoría de “servicio público de importancia trascendental” correspondiente al léxico técnico del Comité de Libertad Sindical.

Es sabido que, en los repertorios de los órganos de control normativo de la OIT, la distinción entre los conceptos de servicio esencial en sentido estricto y servicio público de importancia trascendental —o el concepto equivalente de servicio de utilidad pública, en los términos utilizados por la Comisión de Expertos— tiene consecuencias significativas, tanto desde el punto de vista jurídico cuanto en la dinámica de las relaciones laborales: La huelga que afecta servicios esenciales en sentido estricto puede válidamente ser objeto de restricciones importantes que alcanzan hasta la prohibición, aunque, en tal hipótesis, los huelguistas deben poder usufructuar garantías compensatorias de tal impedimento⁴⁰.

⁴⁰ “En cuanto a la índole de las «garantías apropiadas» en caso de restricción del derecho de huelga en los servicios esenciales y en la función pública, la limitación de la huelga debe ir acompañada por procedimientos de conciliación y arbitraje adecuados, imparciales y rápidos en que los interesados puedan participar en todas las etapas, y en los que los laudos dictados deberían ser aplicados por completo y rápidamente.” Cfr. OIT, *La libertad sindical. Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical*, sexta edición (2018), Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2018, p. 165, párr. 856.

En cambio, cuando se trata de actividades que no son servicios esenciales en sentido estricto, no es procedente una limitación absoluta del derecho de huelga. La huelga, en todo caso, puede ser objeto del requerimiento de servicios mínimos de actividad y de mantenimiento de instalaciones en los establecimientos afectados por la acción de conflicto.

En el texto del DNU, esa división de las actividades restrictivas en dos conjuntos da lugar, luego, a diferencias de tipo cuantitativo, ostensibles en los altos umbrales de “servicios mínimos” que el propio reglamento considera admisibles y que minimizan al extremo el campo de acción de la autonomía de las partes: 75% para las actividades calificadas como “servicios esenciales en sentido estricto”, y 50% para las “actividades de importancia trascendental”. Pasemos a revisar el enunciado de actividades contenido en sendos listados.

6.1. Los servicios calificados como “esenciales en sentido estricto”

Las siguientes son las actividades que el DNU califica como “servicios esenciales en sentido estricto”:

“a. Los servicios sanitarios y hospitalarios, así como el transporte y distribución de medicamentos e insumos hospitalarios y los servicios farmacéuticos;

‘b. La producción, transporte y distribución y comercialización de agua potable, gas y otros combustibles y energía eléctrica;

‘c. Los servicios de telecomunicaciones, incluyendo internet y comunicaciones satelitales;

‘d. La aeronáutica comercial y el control de tráfico aéreo y portuario; incluyendo balizamiento, dragado, amarre, estiba y remolque de buques;

‘e. servicios aduaneros y migratorios, y demás vinculados al comercio exterior; y

‘f. cuidado de menores y educación de niveles guardería, preescolar, primario y secundario, así como la educación especial.”

Sobre las actividades enunciadas en el acápite a), la inclusión de los servicios sanitarios y hospitalarios —enumerados también en el art. 24 de la ley

25.877— no presenta incompatibilidades con el Convenio n.º 87 ni con los denominados principios de los órganos de control. No así la mención de los “servicios farmacéuticos y de transporte y distribución de medicamentos e insumos hospitalarios” como servicios esenciales en sentido estricto, que parece un exceso del artículo, particularmente si no incluye elementos de tiempo y lugar que puedan dar cuenta de una eventual situación de peligro para la vida, la seguridad o la salud de la población. Estos servicios podrían ser calificados como servicios esenciales por extensión, enmarcados en ciertas circunstancias (v.gr., en un contexto de pandemia⁴¹, catástrofe natural o en zonas endémicas), o, en todo caso, como servicios públicos de importancia trascendental.

El inciso b) da lugar a interrogantes motivados en la inclusión de la “comercialización” de agua potable: ¿Comprende, por ejemplo, el transporte, distribución y venta de agua potable embotellada? En tal caso, ¿es pertinente la limitación del ejercicio del derecho de huelga en cualquier circunstancia de tiempo y zona geográfica? Quedan para mí entre signos de interrogación los motivos que llevaron al Poder Ejecutivo a incluir esa referencia en la lista de actividades en que la huelga está sometida al mayor grado de limitación. De todos modos, es pertinente señalar que el Comité de Libertad Sindical ha descalificado la inclusión de la actividad desarrollada por las “empresas de embotellamiento de agua mineral” como servicio esencial⁴².

En cuanto al “gas y otros combustibles”, hay que recordar que el Comité de Libertad Sindical ha señalado que “el sector del gas [...] no constituye un servicio esencial en sentido estricto del término”⁴³, no obstante lo cual este servicio se encuentra enlistado como tal en el art. 24 de la ley 25.877 por la importancia que tiene la explotación de este hidrocarburo para la economía argentina. Por otra parte, el Comité se pronunció en sentido contrario a la aplicación del arbitraje forzoso a un caso de *lock-out* en el “sector del gas y el

⁴¹ He abordado el tema en “Las actividades y los servicios caracterizados como esenciales por la normativa de emergencia sanitaria: ¿Son servicios esenciales a los fines de limitar el derecho de huelga?”, publicado en la *Revista de Estudios Jurídico Laborales y de Seguridad Social*, Universidad de Málaga, Octubre 2020 – núm. 1, ISSN 2660-437X, pp. 146/162.

⁴² Véase OIT, *La libertad sindical...*, recopilación cit., pp. 160/162, párr. 842 (con remisión a Recopilación de 2006, párrafo 587).

⁴³ OIT, recopilación cit., pp. 159/160, párr. 842.

petróleo”. El criterio sentado en esa oportunidad puede ser aplicado por analogía al ejercicio del derecho de huelga⁴⁴.

El Comité de Libertad Sindical admite desde antaño que los “servicios de electricidad”, al igual que los “telefónicos”, son considerados esenciales en sentido estricto⁴⁵, lo cual es justificado por la función que cumplen dichos servicios para la atención de la salud y el salvamento en situaciones de riesgo para la vida y la seguridad de las personas. No parece que esto sea directamente trasladable a la inclusión de los servicios de “telecomunicaciones, incluyendo internet y comunicaciones satelitales”, aunque tampoco pueden soslayarse los avances tecnológicos —que son posteriores a los referidos criterios interpretativos del Comité sobre el servicio telefónico, que aparecen recopilados desde 1985— ni menospreciarse el aprovechamiento de las tecnologías de la información y la comunicación para el salvamento de personas en situación de peligro para su vida, salud o seguridad. Por lo tanto, esas prestaciones podrían ser calificadas como servicios públicos de importancia trascendental o de utilidad pública, es decir, que en esas actividades la ejecución de la huelga puede ser condicionada por la exigencia de servicios mínimos⁴⁶.

Salvo el control de tráfico aéreo⁴⁷ —que también se encuentra enumerado en el art. 24 de la ley 25.877—, ninguna de las actividades enunciadas en los incisos d) y e) es considerada servicio esencial en sentido estricto por el catálogo de criterios y principios de los órganos de control jurídico de la OIT⁴⁸.

La referencia del inciso d) a “la aeronáutica comercial” —no al “transporte”, como en el listado subsiguiente, de “actividades de importancia trascendental”— me lleva a pensar que tiende a incluir al personal aeroportuario que presta tareas en tierra aunque estas no estén relacionadas con los vuelos

⁴⁴ “Si bien el impacto que un cierre patronal generalizado en el sector del gas y del petróleo podría tener [...] en la vida cotidiana, constituye sin duda una circunstancia nacional relevante, es necesario, para que se justifique el recurso al arbitraje obligatorio, que dichos impactos vayan más allá de una mera obstaculización del comercio y de los intercambios y que pongan en peligro la vida, la seguridad personal o la salud de toda o parte de la población.” Cfr. OIT, recopilación cit., p., 163, párr. 843.

⁴⁵ OIT, recopilación cit., pp. 160/161, párr. 840.

⁴⁶ Los servicios telefónicos estaban enumerados en el decreto 843/2000 pero fueron eliminados del listado de servicios esenciales en 2004, por el art. 24 de la ley 25.877.

⁴⁷ OIT, recopilación cit., pp. 160/161, párr. 841.

⁴⁸ *Ibidem*, párr. 842.

de manera directa. El Comité de Libertad Sindical ha dicho que no son servicios esenciales: el servicio de “los pilotos de líneas aéreas”, ni “la carga y descarga en los puertos”, ni “la reparación de aviones”. Estos últimos, no obstante ser ajenos a la calificación como servicios esenciales “en sentido estricto”, pueden dar lugar a la obligación de cumplir servicios mínimos durante la ejecución de la acción de conflicto, como lo requirió de manera prudente la Comisión de Garantías en su dictamen N.º 3, de noviembre de 2011, con motivo de una huelga convocada por la Asociación de Personal Técnico Aeronáutico.

La prestación de servicios de dragado solo podría obligar al cumplimiento de servicios mínimos durante la huelga en función de una duración muy prolongada de la medida de conflicto; y, el servicio de balizamiento, dada la necesidad de despejar todo riesgo para la seguridad o la vida de pasajeros y tripulaciones de buques.

La inclusión de los servicios “aduaneros y migratorios, y demás vinculados al comercio exterior” en la nómina de servicios esenciales, a mi juicio, es merecedora de cuestionamiento. En principio, porque no compromete ninguno de los tres bienes jurídicos prioritarios reiteradamente enunciados en la doctrina técnica del sistema de control de la Oficina Internacional del Trabajo (“vida, seguridad y salud de la persona en toda o parte de la población”⁴⁹). En relación con lo precedente, señalo que, en alguna decisión de las que se encuentran recopiladas desde 2006, el Comité ha apuntado que “los servicios de informática para la recaudación de aranceles e impuestos” no son esenciales en sentido estricto⁵⁰.

Por lo demás, dado que el personal afectado al servicio de aduanas desempeña una función pública, es oportuno señalar que el Comité de Libertad Sindical ha aplicado a estos servidores de la administración estatal su conocida distinción entre funcionarios públicos que permite justificar la limitación del derecho de huelga en ciertos niveles jerárquicos⁵¹. El organismo internacional

⁴⁹ “Para determinar los casos en los que podría prohibirse la huelga, el criterio determinante es la existencia de una amenaza evidente e inminente para la vida, la seguridad o la salud de toda o parte de la población.” Cfr. OIT, recopilación cit., párr. 836.

⁵⁰ OIT, recopilación cit., párr. 842.

⁵¹ “El derecho de huelga puede limitarse o prohibirse en la función pública solo en el caso de los funcionarios que ejercen funciones de autoridad en nombre del Estado.” “Los funcionarios que

que custodia la vigencia del principio de libertad sindical ha dicho, puntualmente sobre el personal de aduanas, que: “La prohibición de la huelga a los trabajadores en el servicio de aduanas, que pueden ser considerados como funcionarios públicos que ejercen funciones de autoridad en nombre del Estado, no es contraria a los principios de la libertad sindical.”⁵² Por otra parte, ha subrayado que no son esenciales “los servicios de exportación”⁵³.

La pertinencia o no de la calificación de la educación como servicio esencial es fuente de discusión permanente en la Argentina. Al respecto, conviene comenzar por reiterar que la “esencialidad” de una actividad o servicio en el campo del derecho del trabajo se diferencia de lo que puede considerarse esencial en otras disciplinas jurídicas y en la política pública en general, porque posee una instrumentalidad exclusivamente destinada a limitar el ejercicio de la huelga, es decir, a acotar el alcance de la garantía constitucional de este derecho⁵⁴.

Desde la óptica de los entes de contralor normativo de la OIT, corresponde advertir, en primer lugar, que el Comité de Libertad Sindical ha dicho que “el sector de la educación” no constituye servicio esencial en sentido estricto⁵⁵. Incluso, en relación con la “esencialidad” de la educación —que está fuera de discusión en términos ajenos al derecho del trabajo y la garantía del art. 14 bis de la constitución—, el Comité puntualizó que: “Las posibles consecuencias a largo plazo de las huelgas en el sector de la enseñanza no justifican su prohibición.”⁵⁶

Ahora bien, el Comité también ha dado precisiones que constituyen verdaderas excepciones al enunciado general respecto de la educación como servicio no esencial en sentido estricto que alcanzan a las personas responsables de los establecimientos escolares. Así, ha señalado que: “Sin bien

trabajan en la administración de justicia y en el poder judicial son funcionarios que ejercen funciones de autoridad en nombre del Estado, por lo que su derecho de huelga puede ser objeto de restricciones, como la suspensión del ejercicio del derecho o incluso su prohibición.” Cfr. OIT, recopilación cit., párr. 828 y 832.

⁵² OIT, recopilación cit., párr. 833.

⁵³ *Ibidem*, párr. 842.

⁵⁴ Véanse los trabajos citados en la nota 39.

⁵⁵ OIT, recopilación cit., párr. 842.

⁵⁶ *Ibidem*, párr. 846.

el sector de la educación no constituye un servicio esencial, el derecho de huelga de los directores y los subdirectores puede ser objeto de restricciones o incluso ser prohibido”⁵⁷. Y señaló también que son servicios esenciales en sentido estricto: “El suministro de alimentos a los alumnos en edad escolar y la limpieza de los establecimientos escolares”⁵⁸.

En síntesis, considerando las precisiones y matizaciones del Comité de Libertad Sindical, y que este órgano ha reiterado que: “Lo que se entiende por servicios esenciales en el sentido estricto de la palabra depende en gran medida de las condiciones propias de cada país”⁵⁹, hay que concluir en que la educación no es servicio esencial en sentido estricto en ninguno de sus niveles, pero sí es admisible en esa actividad la exigencia de cumplimiento de servicios mínimos en el ejercicio del derecho de huelga. Estos últimos, en magnitudes y condiciones acordes con la propia doctrina de los órganos de control jurídico de la OIT, que son excedidas por los porcentajes establecidos en el art. 97 del DNU, conforme se señala en los apartados V, VI y VII de este trabajo.

6.2. Las denominadas “actividades de importancia trascendental”

El art. 97 del DNU considera que son “*actividades de importancia trascendental*” las que paso a enumerar:

- “a. Producción de medicamentos y/o insumos hospitalarios;
- ‘b. Transporte marítimo, fluvial, terrestre y subterráneo de personas y/o mercaderías a través de los distintos medios que se utilicen para tal fin;
- ‘c. Servicios de radio y televisión;
- ‘d. Actividades industriales continuas, incluyendo siderurgia y la producción de aluminio, actividad química y la actividad cementera;
- ‘e. Industria alimenticia en toda su cadena de valor;
- ‘f. La producción y distribución de materiales de la construcción, servicios de reparación de aeronaves y buques, todos los servicios portuarios y aeroportuarios, servicios logísticos, actividad minera, actividad frigorífica,

⁵⁷ *Ibidem*, párr. 844.

⁵⁸ *Ibidem*, párr. 840.

⁵⁹ *Ibidem*, párr. 837.

correos, distribución y comercialización de alimentos y bebidas, actividad agropecuaria y su cadena de valor;

‘g. Los servicios bancarios, financieros, servicios hoteleros y gastronómicos y el comercio electrónico; y

‘h. La producción de bienes y/o servicios de toda actividad, que estuvieran afectados a compromisos de exportación.”

La norma extiende la calificación de servicios esenciales y de su secundaria, de “actividades de importancia trascendental”, al extremo de prestaciones cuya interrupción por causa de medidas de conflicto legítimas no podría poner en peligro la vida, la salud ni la seguridad de las personas, ni siquiera en circunstancias remotas. De modo tal que no pasa desapercibida la finalidad de impedir el ejercicio del derecho mediante la imposición de servicios que no admiten la calificación de “mínimos”, en tanto implican una virtual prohibición del ejercicio de la huelga. La fijación, impuesta imperativamente por el decreto, de mínimos de actividad del 75% para los “servicios esenciales en sentido estricto”, y del 50% para las “actividades de importancia trascendental”, da cuenta por sí misma de la neutralización de la eficacia del derecho con anticipación a su ejercitación.

El inventario de criterios interpretativos de los órganos de control de la OIT abunda en señalamientos acerca de la moderación inherente a los servicios mínimos. Estos deben consistir en actividades en las que no resulta justificada una “limitación importante” de la huelga, y en que, “sin poner en tela de juicio el derecho de huelga de la gran mayoría de los trabajadores, podría tratarse de asegurar la satisfacción de las necesidades básicas de los usuarios o el funcionamiento continuo y en condiciones de seguridad de las instalaciones”⁶⁰.

Al margen de la cuantificación desmesurada de los servicios mínimos, el artículo 97 del DNU motiva objeciones de índole cualitativa por la inclusión en la nómina de “actividades de importancia trascendental” —entendido este concepto

⁶⁰ Gernigon, Bernard; Odero, Alberto y Guido, Horacio, “Principios de la OIT sobre el derecho de huelga”, en *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 117 (1987), núm. 4, p. 485, con cita de OIT, *Libertad sindical y negociación colectiva. Estudio general de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones*, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 1994, párr. 162.

como lo que en el léxico del Comité de Libertad Sindical se denomina “servicios públicos de importancia trascendental” y para la Comisión de Expertos son “servicios de utilidad pública”⁶¹— de varias actividades (prácticamente todas) que no poseen entidad suficiente para ser calificadas como tales a los fines de limitar el alcance de la garantía constitucional al derecho de huelga.

Menos encajan esas actividades carentes de verdadera “importancia trascendental” en una enumeración de prestaciones que reciben un tratamiento propio de los “servicios esenciales en sentido estricto” puesto que parten de la imposición *ex lege* de un servicio mínimo del 50% de la actividad normal.

Los citados organismos internacionales han dicho y reiterado que no pueden dar lugar a limitaciones importantes al derecho de huelga, porque no son servicios esenciales en el sentido estricto del término, actividades como las que integran el segundo listado del art. 97 del DNU. Cito concretamente: “la radio-televisión”; “los puertos (carga y descarga)”; “los bancos”, en general, y “el banco central”, en particular; “los servicios de informática para la recaudación de aranceles e impuestos”; “la metalurgia y el conjunto del sector minero”; “el transporte en general” y, en particular, “los transportes metropolitanos” y “los servicios ferroviarios”; “la generación, transporte y distribución de combustibles”; “los servicios de correos”; “la recolección de basuras”; “los servicios de hotelería”; “la construcción”; “las empresas frigoríficas”; “la fabricación de automóviles”, “las actividades agrícolas” y “la producción de cerveza”⁶², entre otras.

7. La determinación de servicios mínimos

Las cotas tan altas fijadas como servicios mínimos por el DNU, tanto para los servicios calificados por el propio régimen como “esenciales en sentido estricto” cuanto para las denominadas “actividades de importancia

⁶¹ Entre la categoría de servicios esenciales (en los cuales la huelga puede estar sujeta a restricciones severas e incluso llegar a ser prohibida) y los servicios no esenciales (donde no se puede prohibir), los órganos de control de la OIT utilizan un concepto intermedio que es el de “servicios públicos de importancia trascendental” (terminología del Comité de Libertad Sindical) o “de utilidad pública” (terminología de la Comisión de Expertos). En estos, a juicio de los órganos de control de la OIT, no se puede prohibir la huelga, pero sí imponerse un servicio mínimo de funcionamiento. Cfr. Gernigon, Odero y Guido, op. cit., p. 23.

⁶² *Ibidem*, párr. 842.

trascendental”, tienen como consecuencia que la separación en dos listados de actividades se torne jurídicamente irrelevante, pues, en ambos casos, la limitación al derecho de huelga termina siendo omnímoda.

En el supuesto de que el DNU recuperase su vigencia, por una eventual revocación de la sentencia de la CNAT que resolviera la Corte Suprema, o porque el texto del art. 97 del decreto fuese reproducido en una ley posterior, el ejercicio del derecho de huelga quedaría prácticamente prohibido, dado que las enumeraciones que despliega el citado artículo 97 afectan, de manera directa, a decenas de servicios y actividades de los sectores industrial y agropecuario, en los cuales el derecho de huelga no podría ser materialmente ejercido por manifiesta carencia de eficacia, dados los umbrales de servicios mínimos extremadamente altos que preestablece el citado régimen.

A ello hay que sumar la capacidad concedida a la Comisión de Garantías para ampliar casi ilimitadamente la nómina de servicios considerados “esenciales en sentido estricto” y de “actividades de importancia trascendental” mediante fórmulas abiertas y en algunos casos difusas, diseñadas por la propia norma, entre las que cabe mencionar, a título ilustrativo, las “actividades industriales continuas” y “producción de bienes y/o servicios de toda actividad, que estuvieran afectados a compromisos de exportación”⁶³.

El art. 97 del DNU no indica pautas de procedimiento para la determinación de los servicios mínimos, por lo que se debe interpretar que el DNU dejó ese aspecto librado a una eventual reglamentación. Dado que el nuevo régimen no afecta la vigencia de la Ley de Conciliación Obligatoria, n.º 14.786, es esperable que el cauce formal que establezca una hipotética norma reglamentaria no exceda el término del período de enfriamiento del conflicto, previsto en la referida ley 14.786.

El artículo tampoco da precisiones acerca del sujeto o entidad responsable de garantizar el cumplimiento de las prestaciones mínimas, que son indisponibles para las partes desde que, por debajo de los porcentajes

⁶³ Tribuzio, José Edgard, “Primeras impresiones sobre la regulación del derecho de huelga contenida en el artículo 97 del decreto de necesidad y urgencia 70/2023”, en *Rubinzal-Culzoni digital* (RC D 741/2023).

preestablecidos, tienen vedada la autocomposición. Y, por encima de esos porcentajes, la hipótesis de acuerdo de voluntades es improbable.

Es improbable, pero no imposible. Por ello, no está de más señalar, anticipándome a la eventual reglamentación, que el modo más razonable de cubrir la laguna estaría en asignar a la Comisión de Garantías la función de establecer, en última instancia, los servicios mínimos definitivos⁶⁴, a fin de no acentuar más aún el exacerbado intervencionismo del poder estatal. Aunque el margen residual en el que podría trabajar el colegio arbitral, acotado a porcentajes de servicio mayores a los prefijados por el DNU, no contribuiría a subsanar la ineficacia de la huelga ni la enervación de su garantía constitucional.

El DNU soslaya, de tal modo, la observación expresamente dirigida por la Comisión de Expertos de la OIT al estado argentino en el año 2003; oportunidad en la que este organismo dejó en claro que “la determinación de los servicios mínimos a mantener durante la huelga, si las partes no llegan a un acuerdo, no corresponde al Ministerio de Trabajo sino a un órgano independiente”⁶⁵.

8. Integración y funciones de la Comisión de Garantías

Un aspecto para destacar positivamente en el DNU es la conservación de la Comisión de Garantías, cuyo desempeño desde 2006, aun descontándose un enigmático cuatrienio de inactividad por falta de convocatoria, demostró que la institucionalización del tripartismo —en este caso, ampliado— puede rendir frutos positivos al sistema de relaciones laborales.

El art. 97 del DNU reproduce los aspectos cuantitativo y cualitativo de la integración del organismo arbitral creado por el art. 2º del decreto 272/06, que este a su vez intentó reproducir las características de los miembros de la

⁶⁴ García, Héctor O. y Tribuzio, José E., “La nueva regulación de la huelga en los servicios esenciales contenida en el DNU 70/23 y sus incompatibilidades con la garantía constitucional del derecho y la doctrina de los órganos de control de normas de la OIT”, en vías de publicación en la *Revista de Derecho Laboral* de Rubinzal-Culzoni Editores, Santa Fe, 2024.

⁶⁵ OIT, Conferencia Internacional del Trabajo, 91ª reunión (2003), *Informe III (Parte 1 A). Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (arts. 19, 22 y 35 de la Constitución). Informe general y observaciones sobre ciertos países*, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2003, p. 239.

Commissione di garanzia italiana, creada por la ley n.º 146, del 12 de junio de 1990.

La comisión surgida del DNU mantendrá su integración de cinco miembros titulares. Dado que la norma —a diferencia del art. 5º del decreto 272/2006— no hace referencia a miembros suplentes o alternos, cabe suponer que la solución queda implícitamente librada a la reglamentación ulterior. El nuevo régimen mantiene los requisitos para integrar la Comisión que establece el decreto 272/2006 (tomados de la citada ley italiana), en tanto prescribe que sus miembros deben contar con “reconocida solvencia técnica, profesional o académica en materia de relaciones del trabajo, de derecho laboral o de derecho constitucional y destacada trayectoria”.

En cuanto a las facultades de la Comisión, el art. 97 del DNU reacomoda la competencia del organismo que contempla la redacción original del art. 24 de la ley 25.877, al asignarle la atribución de calificar, mediante resolución fundada, como servicio esencial o como actividad de importancia trascendental una prestación no incluida en los listados que contiene el propio DNU, cuando se verifique alguna de estas tres circunstancias:

a) Que la extensión y duración de la interrupción de la actividad pudiere poner en peligro la vida, la salud o la seguridad de la persona en toda o parte de la comunidad;

b) Que la actividad afectada constituyere un servicio público de importancia trascendental o de utilidad pública;

c) Que la interrupción o suspensión del servicio pudiere provocar una situación de crisis nacional aguda que hiciere peligrar las condiciones normales o de existencia de parte de la población;

d) Que la interrupción o suspensión de la producción pudiere poner en peligro el adecuado abastecimiento de productos críticos para la población y/o afectar metas de recaudación asociadas a las políticas de equilibrio fiscal.

El acápite b) debe ser interpretado por la propia Comisión evitando toda extralimitación en sus facultades, es decir, que una actividad que fuera incluida por los organismos de control de la OIT en alguno de los dos “conceptos intermedios” de la doctrina de estos órganos internacionales —“servicio público

de importancia trascendental” o “de utilidad pública”—, enunciado en la referida cláusula, no fuese calificada como “servicio esencial en sentido estricto” por el órgano arbitral argentino, es decir, exigiendo a los trabajadores huelguistas el cumplimiento de un servicio mínimo del 75% de la prestación normal.

El último inciso (d) es de una amplitud e imprecisión que parece tender a estimular la extralimitación de la Comisión de Garantías en el uso de sus facultades. Como si las extensas enumeraciones que contiene el artículo 97 no resultaran suficientes para estrechar al máximo el campo de acción de la huelga, el inciso opera como norma de clausura destinada a cerrar herméticamente toda posibilidad al conflicto laboral. Al dejar librada a la discrecionalidad del órgano arbitral la inclusión en la regulación restrictiva de una eventual actividad que no hubiere quedado comprendida en los supuestos enunciados en las referidas enumeraciones de la propia norma, se le otorga a dicho organismo una potestad reglamentaria del ejercicio de un derecho investido por una garantía constitucional, que la Constitución reserva a “las leyes” (art. 28 CN).

9. Para finalizar

En los párrafos superiores se intentó brindar una somera información sobre la primera norma dictada por el nuevo gobierno de la Argentina: un DNU, cuyo vasto contenido comprende una reforma laboral que, al margen de las cavilaciones que motiva en cuanto a la constitucionalidad de algunos de sus institutos, debió haber sido instrumentado como anteproyecto de ley remitido al Congreso. El veto opuesto con firmeza por la CNAT, que se encuentra pendiente de revisión por el máximo tribunal federal, oscurece la vigencia del nuevo régimen.

En cuanto a la oportunidad de la reforma, son atendibles las posiciones que plantean la necesidad de una puesta al día de la Ley de Contrato de Trabajo, que este año alcanzó el medio siglo de antigüedad —la misma que están por alcanzar los convenios colectivos de mayor ámbito de cobertura—, además de que la legislación laboral argentina en general lleva dos décadas sin reformas de cierto alcance y profundidad, dejando a un lado el régimen legal del teletrabajo

—vigente desde abril de 2021— y esporádicos retoques puntuales de escasa trascendencia. Por fuera de la dimensión normativa, las tecnologías de la información y comunicación están cambiando las formas de trabajar, y los datos sobre el empleo y el mercado de trabajo son de catástrofe (mediciones públicas y privadas coinciden en que la informalidad supera el 45%).

La información, sin duda, es objetiva, tanto como es siempre subjetiva su lectura. Lo que está en duda es la pertinencia de los cambios que propone el DNU; si son o no los que la sociedad, la economía y el mercado de trabajo de Argentina necesitan.

Como suele ocurrir ante todo cambio, hay actores que demuestran resistencia a las reformas, por mero acostumbramiento al estado de cosas o por fundados temores a la pérdida de bienestar o de derechos y desconfianza hacia quienes toman las decisiones de la política pública. Pero, no son esas las únicas subjetividades que conspiran contra cualquier perspectiva de cambio eficiente. El legislador laboral argentino se ha caracterizado por observar las instituciones del trabajo y de las relaciones laborales en general, a través de las lentes del litigio; una óptica inadecuada, estrecha y morosa para seguir el paso de los avances científicos y los cambios sociales.

El articulado del título IV del DNU, y la parca docena de líneas que dedican sus considerandos para exponer la motivación de la reforma, dan cuenta de que el interés principal del gobierno argentino, en su asumido papel de legislador, se enfoca en la desgravación de la relación individual del trabajo, especialmente en despojarla de todo rubro susceptible de convertirse en un pasivo contable de fuente litigiosa. De esa teleología están imbuidas varias instituciones que pretende introducir el DNU, como la reducción de la base de cálculo de la indemnización por despido injustificado, la sustitución de esta por un fondo de cese laboral, la introducción del banco de horas, la moderación del método de actualización de créditos laborales por depreciación monetaria, la reiteración del límite legal al pacto de cuota litis y la examinada autonomización de trabajadores que, en el marco legal y constitucional actual, son dependientes.

Finalmente, las cortapisas al derecho de huelga como retaguardia para asegurar la eficacia de la reforma. Pensadas también como elemento disuasivo

de potenciales rebeldías, sindicales y de los trabajadores considerados individualmente, ante los cambios legislativos que previsiblemente no serán bienvenidos por sus destinatarios.

Bibliografía

- CONFALONIERI (h), J. A. (2024). “Los ‘trabajadores colaboradores’. Una manifestación del renacimiento del derecho social como ‘jerigonza jurídica’ y de un indiscreto retorno al arrendamiento de servicios. Inconstitucionalidad del artículo 96 del DNU 70/2023, del 20 de diciembre de 2023”, *Revista de Derecho Laboral Actualidad*. Suplemento digital *La reforma laboral del Decreto de Necesidad y Urgencia 70/2023*, dossier N.º 8, Rubinzal-Culzoni Editores, Santa Fe.
- DE SOTO RIOJA, S. (1998). *La libertad sindical negativa*, primera edición, Civitas – Consejo Andaluz de Relaciones Laborales, Madrid, 1998
- DE SOTO RIOJA, S. (1999). *La sindicalización forzada. Las presiones a la afiliación y la objeción sindical en el derecho comparado*, Mergablum Edición y Comunicación S.L., Sevilla.
- GARCÍA, H. O. (2020). “Las actividades y los servicios caracterizados como esenciales por la normativa de emergencia sanitaria: ¿Son servicios esenciales a los fines de limitar el derecho de huelga?”, *Revista de Estudios Jurídico Laborales y de Seguridad Social*, Universidad de Málaga, Octubre – núm. 1.
- GARCÍA, H. O. (2021). “El nuevo régimen jurídico del teletrabajo y los nuevos derechos específicos del teletrabajador”, *Revista Jurídica de Buenos Aires*, Universidad de Buenos Aires, Año 46, N.º 102, 2021-1: *El derecho del trabajo en la actualidad* (coordinación a cargo de Adrián Goldin).
- GARCÍA, H. O. y TRIBUZIO, J. E. (s/f, a publicarse próximamente). “La nueva regulación de la huelga en los servicios esenciales contenida en el DNU 70/23 y sus incompatibilidades con la garantía constitucional del derecho y la doctrina de los órganos de control de normas de la OIT”, *Revista de Derecho Laboral* de Rubinzal-Culzoni Editores, Santa Fe.
- GERNIGON, B., ODERO, A. y GUIDO, H. (1987). “Principios de la OIT sobre el derecho de huelga”, *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 117, núm. 4.

- GOLDIN, A. (2021). “El derecho del trabajo, hoy. Tendencias y desafíos”, en Caparrós, Lucas y García, Héctor Omar (coordinadores), *El trabajo en la economía de plataformas*, EDIAR, Buenos Aires.
- LÓPEZ, J. (1972). “La huelga como acto jurídico colectivo”, *Legislación del Trabajo*, N.º XX-A.
- MARTÍN VALVERDE, A. (1978). “Concurrencia y articulación de normas laborales”, *Revista de Política Social* n.º 119, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.
- MARTÍNEZ GIRÓN, J. y ARUFE VARELA, A. (2007). *Leyes laborales alemanas. Estudio comparado y traducción castellana*, Netbiblo S.L., Coruña.
- MORI, A. y SEMENZA, R. (2018). “Il lavoro autonomo professionale, la sfide e la risposte istituzionali in Europa”, en Perulli, Adalberto (A cura di), *Lavoro autonomo e capitalismo delle piattaforme*, Università Ca’Foscari Venezia. Collana del Centro Studi Giuridici 14, nuova serie, Wolters Kluwer, Millán.
- OIT (2003). *Informe III (Parte 1 A). Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (arts. 19, 22 y 35 de la Constitución). Informe general y observaciones sobre ciertos países*, Conferencia Internacional del Trabajo, 91ª reunión, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra.
- OIT (2018). *La libertad sindical. Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical*, sexta edición, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra.
- RODRÍGUEZ-PIÑERO, M., CASAS BAAMONDE, M. E. y VALDÉS DAL-RÉ, F. (2013). “La huida del derecho del trabajo hacia el ‘emprendimiento’, las reformas de la Reforma Laboral de 2012 y otras reformas: la L 11/2013 y el RDL 11/2013”, editorial del N.º 10 de la revista *Relaciones Laborales*, Madrid.
- TRIBUZIO, J. E. (2023). “Primeras impresiones sobre la regulación del derecho de huelga contenida en el artículo 97 del decreto de necesidad y urgencia 70/2023”, *Rubinzal-Culzoni digital* (RC D 741/2023).