

LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA EN TIEMPOS DE DEUDOCRACIA

Miguel Rodríguez-Piñero Royo
Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
Universidad de Sevilla¹

1. PRESENTACIÓN

Cuando se habla de “deudocracia” se hace referencia al control que sufren algunos Estados por parte de agentes y entidades externas, como consecuencia de su dependencia de financiación exterior mediante emisiones de deuda pública. Esta expresión comenzó a utilizarse en 2011, cuando se realiza en Grecia un documental con este nombre; y se ha generalizado en todo el mundo, como término para definir (y criticar) la situación en que han quedado muchos países con la crisis financiera mundial. Se utiliza en sentido estricto para referirse a la situación que se encuentran aquellos Estados formalmente soberanos pero que se someten a la dirección de unos sujetos externos, como consecuencia de la necesidad de obtener financiación de éstos. Cuando estos Estados no son capaces de financiarse en los mercados de deuda, se ven obligados a solicitar otras fuentes para obtener los

¹ Grupo de Investigación PAI SEJ-322. Proyecto de Investigación DER2012-36755, “Mercado de trabajo, transiciones laborales y edad: jóvenes y mayores de 55 años”.

créditos que eviten su bancarrota. Éstos vienen de entidades internacionales que acuden al rescate del país en dificultades, a cambio de la firma de memorandos de entendimiento que le comprometen a realizar una serie de reformas y a someterse a una serie de controles periódicos, cuyo cumplimiento determina la entrega de las distintas fases o tramos del paquete global de ayudas. Estos controles han generado su propio imaginario, con una “Troika” formada por tres entidades exteriores que dirigen el proceso (formada a su vez por unas siglas que han comenzado a sonar siniestras: UE; FMI y OCDE), unos “hombres de negro” que forman las misiones de verificación periódica, unos “exámenes” a los que se somete a los Gobiernos, unos “deberes” que éstos deben presentar en reuniones periódicas del Consejo de la Unión Europea, del Eurogrupo o del G-20.

España no ha llegado a ser intervenida del todo, como lo han sido Grecia o Portugal. Pero sí ha tenido un rescate parcial, limitado a sus instituciones financieras y por consiguiente restringido también a este sector en cuanto a las indicaciones exteriores. No por ello estas entidades, y otras similares, han dejado de fijarse en la regulación de las relaciones laborales en nuestro país como objeto de análisis y crítica, aprovechando de su capacidad de persuasión y de presión para forzar unas reformas laborales conforme a sus modelos y prioridades. De esto me ocuparé en este trabajo, en el que me dedicaré a analizar un aspecto particular de estos reproches, cuya selección me parece oportuna en un trabajo colectivo de homenaje a un gran experto en Derecho Sindical, el profesor Antonio Ojeda Avilés; se va a prestar atención a las presiones que en los años de la crisis estos organismos han efectuado sobre nuestro sistema de negociación colectiva, identificando y valorando éstos, y estudiando a la vez el impacto que han tenido sobre nuestro Derecho colectivo, en un período de intenso reformismo laboral.

Las opiniones de estos sujetos externos han sido a lo largo de este período de dos tipos. Por un lado, aquellas elaboradas en el seno de procedimientos de evaluación o análisis, que vienen recibiendo desde hace tiempo pero que en este contexto han adquirido una trascendencia sin precedentes. Este es el caso, por ejemplo, del procedimiento de supervisión previsto en el Capítulo IV del Convenio Constitutivo del FMI; o de las recomendaciones de la Comisión Europea en el marco de la Estrategia Europea de Empleo. Por otro, aquellos documentos producidos por estos organismos de forma ocasional y singular, como reacción ante un hecho o coyuntura determinados. Entre estos últimos encontramos dos muy relevantes: el Memorando de Entendimiento firmado entre el Gobierno español y la Comisión Europea con ocasión del rescate bancario a nuestro país, en 2012; y la famosa, pero nunca revelada, carta del Banco Central Europeo al Presidente Zapatero de 2010. En uno y otro documento vamos a encontrar indicaciones sobre cómo debe ser la negociación colectiva española.

A pesar de que todos estos documentos tienen un origen externo, no cabe duda de que las visiones que recogen son en muchos casos las de actores nacionales,

sujetos españoles contactados por estas instancias para recabar su parecer. Tal es el caso, por ejemplo, de las propuestas sobre contrato único, elaboradas entre nosotros por FEDEA pero impulsadas por distintos documentos de estas agencias, para las que esta institución es más relevante que para el propio Gobierno español. Lo mismo puede decirse del Banco de España, cuyo presidente Fernández Ordóñez se preocupó durante su mandato más de impulsar una reforma laboral que de ejercer las funciones propias de su cargo, con el resultado de todos conocido. Las propuestas de éste pasaban directamente al Banco Central Europeo, que pretendía imponer su puesta en práctica entre nosotros.

2. LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA EN ESPAÑA: DE LA CRÍTICA CRÓNICA A LA OBSESIÓN EXTERNA

En España la negociación colectiva no deja de ser una institución paradójica, que se ve sometida a juicios y presiones contradictorias. Por un lado, le llueven las valoraciones positivas sobre su desarrollo en pocos años, su papel en el sistema de relaciones laborales, su índice de cobertura o sus efectos en moderación salarial y paz social. Por otro, sufre de lo que en otro lugar he denominado “crítica crónica”, una valoración negativa de muchos de sus aspectos centrales que la ha acompañado desde su reinstauración como una institución plenamente libre en nuestro país. Se le reprocha su estructura negocial, por irracional, desarticulada y excesivamente fragmentada; se prueban sus contenidos de los convenios, por pobres y anticuados, ni gusta tampoco su capacidad para la evolución y el cambio. Este juicio negativo lo encontramos en muchos estudios sobre la realidad negocial española, e incluso en las declaraciones y posiciones de los interlocutores sociales, en cuyos documentos interconfederales se repite este tipo de diagnóstico negativo.

Cuando las agencias económicas internacionales comenzaron a interesarse por la situación española, centrándose como era de rigor en su legislación social, se hicieron eco de estas críticas; especialmente porque fueron sensibles a las opiniones de interlocutores e instituciones particularmente negativos con nuestra negociación, a la que culpaban de todos los males de nuestro mercado de trabajo. Tales reproches calaron bien en entidades cuyo código genético no es especialmente sensible a lo social y a lo colectivo. Y pronto comenzaron a aprovechar su posición de fuerza para indicarnos qué debíamos hacer al respecto.

La carta del Presidente del Banco Central Europeo al Presidente del Gobierno español, cuyo contenido no llegó nunca a ser revelado del todo, contenía ya unos primeros ingredientes de las reformas que se pretendían para nuestro país. Eran, en concreto, ocho ámbitos de reforma, entre los que se incluía expresamente una reforma de la negociación colectiva. De los otros siete han sido varios los que se han traducido en cambios normativos: abaratamiento del despido, legitimar la concatenación de contratos temporales, medidas de control del gasto público... Esta carta se

convirtió a todos los efectos en una hoja de ruta de las políticas públicas en nuestro país, tanto para su destinatario directo, el presidente Rodríguez Zapatero, como para su sucesor en el cargo, el presidente Rajoy, que hizo suyas las recomendaciones y procuró darles cumplimiento. La información de la que disponemos sobre los contenidos de estos cambios impuestos es limitada, dada la falta de transparencia al respecto de nuestro Gobierno y de la entidad que gobierna a éste.

En cambio el otro documento fundamental en la regencia deudocrática de nuestro país, el “Memorandum of Understanding on Financial-Sector Policy Conditionality” de julio de 2012 nada dice sobre esta institución, al centrarse en la reordenación de nuestro sistema financiero. Esto es consecuencia no de la falta de ganas de sus firmantes, sino de sus objetivos, que se limitan según lo acordado en la Decisión del Consejo de 20 de julio de 2012, a reforzar la estabilidad financiera de España. Las medidas son por consiguiente “financial-sector specific” y “bank specific conditionally”. Si el rescate de nuestro país hubiera sido completo, como el sufrido por otros Estados miembros en situaciones algo peores que la nuestra, las medidas impuestas hubieran llegado mucho más lejos.

El Fondo Monetario Internacional ha sido otro de los organismos que más ha presionado a los países afectados por la crisis de deuda soberana para que alteren sus Derechos laborales; y aunque en los últimos meses parece haber enfriado un poco la radicalidad de sus propuestas, no es menos cierto que en los primeros años fue uno de los socios más entusiastas de la troika que personificaba la deudocracia en Europa. De éste opiniones recurrentes, al emitir anualmente declaraciones finales de las misiones enviadas a España en desarrollo de las Consultas del Artículo IV. Ya en 2010 el FMI señalaba que la auténtica flexibilización del mercado de trabajo y del empleo pasaría, por ejemplo, por la transformación de un sistema de la negociación colectiva “opt-out” en otro “opt-in”. Por ello, esperaba que tal reforma laboral, consensuada por los interlocutores sociales, pusiese remedio a este rasgo, alentando al Gobierno español para que, de no ser posible finalmente, estableciese por sí mismo una reforma que englobase la negociación colectiva (FMI, 2010). Un año más tarde, y tras reconocer la labor que España estaba desarrollando con la reforma de 2011 acrecentó la flexibilidad iniciada en 2010, el FMI apuntó a la necesidad de profundizar unas medidas que pecaban de graduales y tímidas. Para este organismo la reforma de la negociación colectiva debía profundizarse para alcanzar su efectiva descentralización, de modo que se pudieran tratar de forma particular las necesidades de cada empresa, se fomentara el empleo y se permitiese la reasignación de la mano de obra. Si ello no se conseguía mediante la actuación libre de los interlocutores sociales ni mediante la tramitación parlamentaria de la última reforma, se instaba de nuevo al Gobierno para que tomase la oportuna decisión.

La OCDE, que ha ido valorando positivamente las sucesivas reformas pero las ha considerado igualmente insuficientes, ha indicado dos opciones para mejo-

rar la adaptación económica: la abolición de la prórroga legal de los convenios o su sustitución por un sistema de consentimiento expreso, al menos, como posibilidad de las empresas de decidir si van a verse vinculadas por los pactos salariales que se fijan en los convenios colectivos de ámbito superior (OCDE, 2012c). Entre estas dos opciones, ante el mantenimiento de la extensión legal de los convenios colectivos, se considera preferible la instauración de un sistema voluntario de negociación colectiva, en el que los empresarios puedan decidir *ex ante* si van a quedar obligados por un convenio, antes que la ley le permita, aún bajo ciertas condiciones, alterar y suspender un contrato que él mismo acordó con sus trabajadores. Y ello porque la permisión de cambios a posteriori en los contratos de trabajo puede generar una fuerte inseguridad jurídica en los trabajadores (OCDE, 2012c).

Analizando éstos y otros documentos encontramos algunas ideas recurrentes, una identificación de aspectos negativos a reformar en los que coinciden estas agencias internacionales con muchas de las voces críticas que desde nuestro país atacaban nuestro Derecho de la negociación colectiva: la necesidad de alterar la estructura negocial para asegurar la prioridad de los convenios de empresa; la conveniencia de introducir mecanismos de salida de los convenios (*opting-out*); y la obligación de modificar el régimen de la vigencia de los convenios para hacer posible su adaptación continua a las nuevas necesidades empresariales. Todo ello bajo la cobertura general de que se tenía que promocionar la flexibilidad interna como alternativa a la externa y como mecanismo de competitividad, subordinando la negociación a objetivos económicos. Y subyaciendo la idea de que ésta era culpable de muchos de los males que sufría el país.

3. LAS REFORMAS DE LA CRISIS FINANCIERA MUNDIAL: LA ACEPTACIÓN DE LOS MANDATOS EXTERIORES

Con todo este conjunto de indicaciones y consejos; y con la presión que suponía los graves momentos que íbamos pasando una vez nos impactó de lleno la crisis, no es de extrañar que tales opiniones acabaran por ordenar la agenda de los sucesivos gobiernos, socialista y popular, que nos gobernaron durante este período. Período que está siendo el de mayor activismo legislativo en lo laboral en los últimos años, sucediéndose las intervenciones normativas que, entre otras cosas, han supuesto la reforma más importante de la negociación colectiva desde el Estatuto de los Trabajadores. Reforma que ha alterado por primera vez elementos estructurales del sistema.

Entre otras medidas, el nuevo Derecho de la negociación colectiva ha logrado lo siguiente:

- La preferencia del convenio colectivo de empresas, iniciada en 2011 y consagrada en 2012 como una verdadera prevalencia aplicativa.

- La previsión de mecanismos para la inaplicación del convenio, pasando del descuelgue salarial a un auténtico *opting out* convencional.
- El debilitamiento de la vigencia temporal de los convenios, primero mediante la limitación de la duración de los procesos negociales, y después barrenando el mecanismo de la ultraactividad.
- El cambio de paradigma en cuanto a la negociación, pasando de un modelo de negociación cerrada y secuencial a otro abierto y permanente.

De esta manera, podemos decir que los grandes núcleos de atención de las críticas de los organismos económicos internacionales han sido atendidos por nuestros Gobiernos cuando se han convertido en legisladores laborales de emergencia. Resulta por ello llamativo que en ninguno de los tres grandes textos legislativos de este período, la Ley 35/2010, el RDL 7/2011 y el RDL 3/2012, se haga referencia en sus Exposiciones de Motivos a las recomendaciones o mandatos recibidos desde el exterior, más allá de alguna genérica remisión a la flexibilidad.

4. NUNCA ES BASTANTE: ÚLTIMOS ATAQUES

Cautiva y desarmada la negociación colectiva, pareciera que estos gobernantes deudocráticos habían alcanzado sus últimos objetivos. Nada de eso. Los documentos emitidos tras las leyes de 2012 combinaron una valoración positiva general con la indicación de que faltaban muchas cosas por lograr.

La OCDE emitió un informe bianual en noviembre de 2012 que contenía entre sus doce principales recomendaciones una específica sobre convenios: “una opción para mejorar la flexibilidad necesaria para adaptarse a las condiciones económicas es abolir la extensión legal de los acuerdos de negociación colectiva de nivel superior o reemplazarla por un régimen de consentimiento previo, donde los empleadores decidan si desean ser representados en la negociación salarial sectorial”. Del *opting out* generalizado del RDL 3/2012 a un *opting in* unilateral todavía no conseguido. En la misma línea en 2013 el FMI afirmaba que “las herramientas actualmente disponibles podrían fortalecerse, especialmente mediante la simplificación de los procedimientos de descuelgue”.

Objeto central de ataque fue el tratamiento que el legislador laboral de 2012 arbitró para la ultraactividad, especialmente la solución que se arbitró para los convenios vigentes en el momento de entrar en vigor la reforma. El plazo adicional y cerrado de ultraactividad, no gustó a esos observadores externos. Y no sólo por las dudas aplicativas que planteaba, que eran muchas, sino por su propia filosofía de restringir su alcance respetando la autonomía de los sujetos negociadores en caso de mantener este instituto en sus convenios respectivos. Se buscaba una medida más radical, y ello dio lugar a una nueva serie de admoniciones. Así, en la Decla-

ración Final de la misión enviada a España a España en desarrollo de las Consultas del Artículo IV de 2012, emitidas tras haberse producido la reforma, tras afirmarse que “valoramos muy positivamente la reciente reforma laboral”, ya se decía que “la reforma podría, sin embargo, ser reforzada, por ejemplo (...) eliminar la práctica de la indexación y la ultraactividad”. En 2013 se anunciaba una mejora de la flexibilidad interna en las empresas “en los próximos meses, especialmente con el término de muchos convenios. Pero si no es así, podrían necesitarse reformas más profundas en la negociación colectiva”. En idéntico sentido el G-20, en su reunión de 2013 en Moscú, también exigió la desaparición completa de este mecanismo.

Frente a esto el Gobierno adoptó una postura de bajo nivel; rechazar la necesidad de llevar a cabo más reformas, alegando incluso que había llegado al límite de lo que la Constitución permitía; y esperar a que el transcurso del plazo y la actuación de los tribunales terminaran de aclarar la cuestión. Así ocurrió tras la llegada de la fecha límite, el fatídico 8 de julio de 2013; y tras los primeros pronunciamientos judiciales relevantes sobre la situación de los convenios ultraactivos tras ésta. Las normas reformadoras del verano de 2013 no han afectado a nuestro ya profundamente tocado Título III del Estatuto de los Trabajadores. No parecen avecinarse nuevos cambios, lo que dejará insatisfechas a estas entidades que durante los últimos años han tenido la potestad de gobernar la evolución de nuestras relaciones laborales. Vistas sus últimas manifestaciones, es de esperar que nos veamos sometidos de nuevo a importantes presiones para ir más allá en unos cambios legislativos que han tenido una indudable importancia.

La relativa mejora de la situación económica (que no del empleo) en los últimos meses; el alejamiento de las zonas más peligrosas en el mercado de la deuda; y el aprobado que por lo general estas entidades han dado a nuestro país en los últimos eventos nos dará seguramente algo de respiro, al menos una reducción en la presión de este Gobierno deudocrático. Lo que está claro es que han sido estas presiones las que han producido la mayor reforma de nuestro Derecho colectivo en los treinta años de vigencia del Estatuto de los Trabajadores. Lo incuestionable es que estos vigilantes exteriores no están completamente satisfechos, y siguen estando ahí fuera.

BIBLIOGRAFÍA

- FMI (2010): Spain: 2010 Article IV Consultation—Staff Statement; Staff Supplement; Staff Report; Statement by the Executive Director for Spain; and Public Information Notice on the Executive Board Discussion, IMF Country Report, n° 10/254. Disponible en: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2010/cr10254.pdf>
- FMI (2011a): Spain: 2011 Article IV Consultation—Staff Report; Public Information Notice; Statement by the Staff Representative; and Statement by the Executive Director for Spain, IMF Country Report, n° 11/215. Disponible en: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2011/cr11215.pdf>

- FMI (2011b): Spain: Selected Issues, IMF Country Report, n° 11/216. Disponible en: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2011/cr11216.pdf>
- FMI (2012): Spain: 2012 Article IV Consultation-Staff Report; Staff Supplement; Informational Annex; Public Information Notice; and Statement by the Executive Director and Senior Advisor for Spain, IMF Country Report, n° 12/202. Disponible en: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2012/cr12202.pdf>
- FMI (2013b): Consulta del Art. IV de 2013 con España; Declaración final de la misión, de 18 de junio de 2013. Disponible en: <http://www.imf.org/external/spanish/np/ms/2013/061813s.htm>
- OCDE (2010): *OECD Economic Surveys: Spain*, OECD Publishing. Disponible en: <http://www.oecd.org/economy/surveys/46654901.pdf>
- OCDE (2011): “Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising”, Nota País: España. Disponible en: <http://www.oecd.org/els/soc/dividedwestandwhyinequalitykeepsrising.htm>
- OCDE (2012a): Employment Outlook 2012, Country notes: Spain. Disponible en: <http://www.oecd.org/els/emp/oecdemploymentoutlook.htm#countrynote>
- OCDE (2012b): Employment Outlook 2012, Chapter 2. What Makes Labour Markets Resilient During Recessions? Disponible en: http://www.oecd.org/els/emp/EMO%202012_Chapter%202-Annexes%20A1%20and%20A2.pdf
- OCDE (2012c): Economic Surveys: Spain 2012, OECD Publishing. Disponible en: http://www.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-economic-surveys-spain-2012_eco_surveys-esp-2012-en
- OIT (2013): World of Work Report 2013: “Repairing the economic and social fabric”, 03/06/2013. Disponible en: http://www.ilo.org/global/research/global-reports/world-of-work/2013/WCMS_214476/lang--es/index.htm
- REINO DE ESPAÑA Y COMISIÓN EUROPEA (2012): Memorando de Entendimiento sobre condiciones de Política Sectorial Financiera, hecho en Bruselas y Madrid el 23 de julio de 2012, y Acuerdo Marco de Asistencia Financiera, hecho en Madrid y Luxemburgo el 24 de julio de 2012. BOE de 10 de diciembre de 2012.