



UNA REFLEXIÓN BREVE SOBRE CIERTAS TENDENCIAS QUE ESTÁN PROVOCANDO UN DEBILITAMIENTO DE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA

Martín Godino Reyes

Abogado

Doctor en Derecho

luism.timon@telefonica.net

Nadie pone en duda que la negociación colectiva es una institución central del Derecho del Trabajo, seguramente la que hace particularmente reconocible y diferente esta rama del ordenamiento jurídico de otras que pudieran parecer próximas. La atribución a los representantes de trabajadores y empresarios del poder de crear normas jurídicas vinculantes para regular las condiciones de trabajo es un instrumento formidable que ha demostrado a lo largo del tiempo, en cualquier latitud, la capacidad de adaptarse mejor que ninguna otra institución a los cambios y transformaciones que ha experimentado la sociedad y también a las profundas alteraciones que han sufrido los modos de producción en el último siglo y medio, con un ritmo cada vez más acelerado, como pone de relieve en tiempos más recientes el extraordinario desarrollo de la digitalización o la irrupción, de consecuencias todavía desconocidas en su magnitud, de la inteligencia artificial.

En nuestro modelo constitucional (artículo 37.1 CE), la negociación colectiva tiene como atributo esencial la fuerza vinculante que, sin desconocer debates más bien estériles cada vez más arrinconados, no puede tener otro significado que la atribución a sus frutos -convenio o acuerdo colectivo- de eficacia jurídica normativa, como fuente de Derecho del Trabajo, que debe ser garantizada por el legislador cualquiera que sea el modelo legal de desarrollo del mandato constitucional. La negociación colectiva tiene, pues, como finalidad básica la fijación por los representantes de los trabajadores y de los empresarios con legitimación suficiente de reglas jurídicas vinculantes para la fijación de condiciones de trabajo de los incluidos en el ámbito de aplicación del convenio o acuerdo colectivo de que se trate.

Por supuesto que el reconocimiento de la negociación colectiva como marco de encuentro de los actores sociales para autorregular los respectivos intereses que representan -así se desprende del reconocimiento expreso en el artículo 7 de la Constitución de la relevancia constitucional de sindicatos y asociaciones empresariales-, tiene una larga trayectoria de reconocimiento en las normas internacionales recibidas e incorporadas a nuestro ordenamiento jurídico interno. Con formulaciones distintas, el reconocimiento de la negociación colectiva se encuentra recogido y su contenido y extensión regulados de manera exigente en instrumentos jurídicos de tal relevancia como el Convenio 154 de la OIT, la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea o la Carta Social Europea.

Como es lógico, cuando nos encontramos ante una institución central del Derecho del Trabajo, la atención de la doctrina para abordar distintos aspectos de la negociación colectiva, desde

el modelo constitucional reconocible en el artículo 37.1 CE hasta el análisis en particular de la estructura de la negociación colectiva en nuestro específico modelo legal, que además ha sufrido transformaciones relevantes a lo largo del tiempo desde su diseño inicial en el Estatuto de los Trabajadores en el año 1980, pasando por aspectos particularmente relevantes como la prohibición de concurrencia, la articulación de la negociación, los distintos tipos o frutos derivados de la negociación colectiva o la legitimación para negociar, ha sido continuada e intensa, hasta el punto de contar con una bibliografía abrumadora de calidad y diversidad extraordinarias, enriquecida recientemente con aportaciones valiosas al hilo de las últimas reformas acometidas en el modelo legal de negociación colectiva en el Real Decreto Ley 32/2021 y, más recientemente todavía, en el Real Decreto Ley 2/2024, que ha incorporado la muy discutible y criticada modificación del artículo 84 ET sobre concurrencia de convenios, otorgando prioridad aplicativa en determinados supuestos a los convenios autonómicos e incluso, de manera más llamativa y particular en algunos casos, a los convenios provinciales.

No es propósito de esta reflexión, y tampoco la extensión de este artículo y la capacidad de su autor lo permitirían, añadir nada especialmente valioso o relevante a ese extraordinario acervo doctrinal que se ha ocupado con rigor, extensión y profundidad de analizar los distintos aspectos de la negociación colectiva, tanto dando cuenta del diseño reflejado en el modelo constitucional y legal como de algunos de los aspectos particulares de tal institución. Más modestamente, lo que se pretende es identificar actuaciones y tendencias que, seguramente sin una voluntad específica de atacar o cuestionar nuestro modelo de negociación colectiva, vistas en su conjunto, militan en la práctica de manera inequívoca en favor de un debilitamiento del protagonismo de la negociación colectiva y, peor todavía, de la eficacia jurídica y fuerza vinculante de los productos de la misma, convenios y acuerdos colectivos cualquiera que sea su ámbito territorial y funcional.

El último Acuerdo para el Empleo la Negociación Colectiva (V AENC), firmado hace poco más de un año, realizaba en su exposición de motivos una defensa reiterada y contundente del valor de la negociación colectiva, respondiendo seguramente a una preocupación compartida por líneas de actuación que pudieran ponerla en riesgo. Hay, en esa línea de preocupación, una afirmación clave en el texto, cuando se dice que el Acuerdo se alcanza «*desde la autonomía de la negociación colectiva y la convicción de la necesidad de gobernar desde dicha autonomía las relaciones laborales*», aseveración que no es posible desconectar del momento en el que se realiza y del contexto que la explica.

Nuestra opinión es que en los últimos años se están generando o profundizando tendencias que debilitan la negociación colectiva, tanto como marco en el que se manifiesta el poder de gobierno de las relaciones laborales por los actores sociales como en la protección de sus frutos: los convenios y acuerdos colectivos.

Esas tendencias proceden de la acumulación de variados factores, probablemente ninguno de ellos decisivo por sí mismo pero que, en su conjunto, justifican a nuestro juicio la preocupación y la necesidad de una llamada de atención para identificarlos y corregirlos, evitando con ello que la negociación colectiva, no cuestionada teóricamente por nadie, termine perdiendo el protagonismo y la eficacia normativa y reguladora de sus resultados que le es propia en nuestro modelo constitucional.

Desde luego, los primeros actores cuya actuación genera inquietud son el Gobierno, como impulsor, y el legislador como receptor de las iniciativas del Gobierno y titular de la potestad legislativa,

cuando ocupan una buena parte del espacio que debería corresponder a los representantes de trabajadores y empresarios en el marco de la negociación colectiva. España cuenta con una historia de intervencionismo administrativo en las relaciones laborales que es explicable por razones políticas, pero que ni es positiva ni compatible con el modelo que diseña la Constitución, por mucho que como ha expresado el Tribunal Constitucional ese modelo deje una amplia capacidad de diseño al legislador para adaptarlo al programa que impulse la mayoría política en cada momento. No es casual que el ya citado AENC ponga en valor y reivindique que la última gran reforma de nuestra legislación laboral -el Real Decreto Ley 32/2021- fue fruto del diálogo social, del acuerdo entre sindicatos y asociaciones empresariales que decidieron los aspectos a abordar y el contenido reformador que las partes consideraban como punto de equilibrio para la mejora de las condiciones de trabajo y de la competitividad empresarial. Pero sería engañarse no reconocer que, después de ese gran acuerdo y de la norma que lo recoge, el Gobierno ha acometido un ambicioso programa de reformas legales en materia laboral que se ha reflejado en más de treinta normas posteriores, prácticamente ninguna de ellas amparada en el diálogo social o con una mínima intervención de la negociación colectiva. No se trata aquí de valorar el propio contenido de tales normas, que han afectado a instituciones centrales del Derecho del Trabajo, sino de advertir el arrinconamiento de la negociación colectiva para abordar, discutir y eventualmente alcanzar acuerdos en materias que son nucleares en el gobierno de las relaciones laborales.

Naturalmente que esta crítica se puede y se debe hacer también a Gobiernos anteriores, pero estamos hablando del momento presente, en el que la tendencia a ocupar espacios de la negociación colectiva es creciente, preocupante y no parece que reversible si se atiende a la actualidad. Se encuentra encima de la mesa la legítima propuesta del Gobierno de reducir la jornada semanal, y es verdad que la propuesta se está debatiendo en el marco del diálogo social, pero bajo la premisa de que ya se ha señalado por el poder político cual ha de ser el resultado final del proceso y se ha advertido que si no hay acuerdo habrá decisión y norma legal que, una vez más, intervendrá directamente regulando una materia en la que la negociación colectiva sencillamente no debe ser eludida, tanto en el ámbito estatal como en los ámbitos inferiores de negociación. Otro ejemplo también puede encontrarse en una materia extraordinariamente sensible como es la indemnización por despido improcedente. Parece probable que la reciente resolución del Comité Europeo de Derechos Sociales, que ha considerado que nuestro sistema de indemnización tasada no es compatible con el artículo 24 de la Carta Social Europea revisada, tratado internacional del que España es parte, haga recomendable abordar una modificación de nuestro marco legal en la materia, aun conociendo las discrepancias doctrinales sobre la eficacia jurídica imperativa de las resoluciones del citado Comité. Pero también creo que el marco para buscar una fórmula de equilibrio en una materia como la señalada debe ser, nuevamente, la negociación colectiva, que ha demostrado, cuando tiene espacio de juego, que es capaz de armar acuerdos satisfactorios que hagan compatibles los intereses en juego que están llamados constitucionalmente a representar los sindicatos y las asociaciones empresariales.

Pero el debilitamiento de la negociación colectiva por la excesiva ocupación de espacios de la regulación legal no es el único que cabe imputar al Gobierno y al legislador. Lo cierto es que la propia regulación legal, en muchas ocasiones, parece poco proclive a promover y proteger los acuerdos que se alcancen en los diferentes ámbitos de negociación. Podríamos poner numerosos ejemplos, pero vamos a señalar al menos tres muy evidentes. En primer lugar, aparece ya como imprescindible

una ordenación y sistematización de los diferentes productos de la negociación colectiva, que aparecen desdibujados en el ET tras las numerosas reformas que se han producido desde su redacción inicial. La diferenciación entre el convenio colectivo estatutario que diseña el Título III de la Ley y el resto de productos de la negociación colectiva se nos presenta como notoriamente imprecisa, a pesar de que en éstos últimos están incluidos todos los procesos de negociación colectiva que se articulan a través de periodos de consultas en las diversas modalidades de adopción de medidas de flexibilidad interna y externa, sin que quede reconocida con suficiente claridad el carácter normativo y fuerza vinculante de los acuerdos que se alcanzan en tales procesos de negociación. Y lo mismo cabe decir de la multiplicidad de posibles acuerdos colectivos de empresa en las diversas materias donde la negociación colectiva es llamada a asumir su capacidad reguladora, cuya eficacia jurídica normativa queda desdibujada frente a los acuerdos individuales, primero, y en su relación con los convenios colectivos, después. La ordenación de todo ese conjunto de convenios y acuerdos, y la atribución a la propia negociación colectiva de la capacidad de ordenar su estructura, es ya una necesidad ineludible para reforzar su protagonismo, protección y plena eficacia.

En segundo término, y más en particular, encontramos el ejemplo de los acuerdos colectivos que se alcanzan en los periodos de consultas del despido colectivo, cuya trascendencia es indudable y que, por una opción legislativa poco entendible, no cuentan con la protección que sí se atribuye a los acuerdos alcanzados en los periodos de consultas de las medidas de flexibilidad interna, solo atacables por la existencia de dolo, coacción o fraude en su conclusión. Opción legal que no protege a los trabajadores en absoluto pero que cumple una doble función, negativa en ambos casos, de incentivar la impugnación de los acuerdos y de desincentivar la responsabilidad de quienes los concluyen para dar una solución, la menos mala posible, a una situación de gestión siempre muy compleja.

Y todavía puede citarse como tercer ejemplo de normas legales que juegan en contra del respeto a los frutos de la negociación colectiva y de su eficacia jurídica normativa, una legitimación para impugnarlos demasiado amplia, interpretada además muy extensivamente por los Tribunales, que no se atribuye desde luego con ese carácter, casi de acción popular, cuando se trata de impugnar las normas reglamentarias, soslayando que también los acuerdos que son fruto de la negociación colectiva son normas jurídicas, que deben contar con una presunción de validez y eficacia no abierta a una posibilidad de impugnación casi universal, que vuelve a jugar en contra de los sindicatos y asociaciones empresariales que hacen el esfuerzo de alcanzar acuerdos y que militan claramente en favor de un, cada vez mayor, fraccionamiento y multiplicación de actores sociales y, a la postre, en el debilitamiento de su posición institucional como garantes de la defensa de los intereses que le son propios, como ordena el artículo 7 de la Constitución.

Es verdad que a veces el debilitamiento de la negociación colectiva es imputable también a los propios actores sociales, bien sea porque no terminan de asumir el necesario protagonismo en el desarrollo de las nuevas formas de trabajo y de los efectos que en el tejido productivo han tenido y tienen los profundos cambios sociales que se han producido en las últimas décadas, así como el impacto de las nuevas tecnologías en la organización del trabajo, o bien porque también en ocasiones han sufrido la tentación de conseguir a través del cuestionamiento de los acuerdos colectivos alcanzados por quienes ostentan mayoría en un ámbito de negociación lo que no permite su representatividad en ese ámbito.

Pero hay que decir claramente que la negociación colectiva, a pesar de esas insuficiencias o tentaciones, ha mantenido un pulso razonablemente elevado cuando ha tenido que abordar problemas complejos, que se han resuelto a través de la negociación y de la capacidad de construir acuerdos, en muchas ocasiones a pesar de la constatación sobre la incertidumbre que los factores señalados a lo largo de esta reflexión provocan sobre la eficacia de los acuerdos alcanzados.

No puede quedar completa esta reflexión sobre las tendencias que, de no revertirse, provocan en su conjunto un debilitamiento de la negociación colectiva si no se aborda la respuesta que los Tribunales vienen dando a las demandas de impugnación de convenios o acuerdos colectivos. Sobre todo teniendo en cuenta que, sin contar con estadísticas fiables pero sobre la experiencia de la práctica profesional y un vistazo rápido a las bases de datos, es evidente el incremento de los procedimientos cuyo objeto es precisamente atacar, por razones de forma o de fondo, los diversos tipos de acuerdos o convenios alcanzados en el seno de la negociación colectiva, una de cuyas razones, como se ya se ha dicho anteriormente, es la casi universal apertura de la legitimación activa para formular la impugnación a cualquier sujeto colectivo, sea cual sea su grado de representatividad o implantación en el ámbito del acuerdo impugnado.

Desde esta última perspectiva de análisis, que pone la atención en la actuación de los Tribunales, el tratamiento que se viene dando a las impugnaciones de los acuerdos colectivos no es completamente adecuada a la naturaleza normativa que les corresponde. Aunque toda generalización es naturalmente injusta, y sería necesario descender a los casos concretos, lo que no es posible en una reflexión como la que se aborda por nuestra parte, puede hablarse de una habitual minusvaloración del carácter normativo que corresponde a los frutos de la negociación colectiva, de manera que se abordan las impugnaciones de parte o la totalidad de sus contenidos como si se tratara de meros pactos contractuales entre privados, sin tener en cuenta que proceden de un poder normativo reconocido constitucionalmente, y que por tanto cuando se analiza su adecuación a la Ley se están comparando dos normas jurídicas, y no confrontando una norma con un pacto contractual entre privados.

Naturalmente que en el sistema de fuentes el convenio colectivo se encuentra por debajo de la Ley y no puede ser contrario a la misma, no se pretende lo contrario, pero el análisis de una norma jurídica, precisamente porque lo es, debe hacerse bajo la presunción de validez de la misma y tomando como criterio prioritario la preservación de su contenido si es posible una interpretación que sea compatible con el mandato contenido en la norma legal. Pero en nuestra opinión no es esta la perspectiva habitual de análisis, ni mucho menos, en los procedimientos judiciales de impugnación de acuerdos o convenios colectivos, de manera que la fuerza vinculante y eficacia normativa de esos acuerdos y convenios queda en una mera proclamación sin proyección alguna cuando se compara su contenido con el de la norma legal como si de un mero acuerdo contractual se tratara, prescindiendo de los objetivos perseguidos por los negociadores, es decir por los titulares de una potestad normativa, de la interpretación sistemática de la propia norma convencional en su conjunto y del equilibrio de intereses que es siempre presupuesto de la norma colectiva que se pone en comparación con la norma legal para valorar su adecuación a ésta última.

La conclusión de todo lo expuesto no puede ser otra que la expresión de una preocupación sincera por la aparición de síntomas y tendencias que pueden provocar, o están provocando ya, un debilitamiento de la negociación colectiva, y el modesto llamamiento a seguir defendiendo,

con actuaciones y reformas concretas, y removiendo los factores que socavan su valor y eficacia, la centralidad de la negociación colectiva como método y modelo de gobierno de las relaciones laborales en un sistema democrático maduro como el nuestro, a través del refuerzo de su eficacia jurídica normativa y de la fuerza vinculante de los acuerdos, que son los elementos definitorios de nuestro modelo constitucional.