

## Negociación colectiva y salarios en España: El necesario retorno al diálogo social

(A propósito de un reciente Estudio de la OIT)

Un reciente informe de la Oficina Internacional del Trabajo (*España. Crecimiento con empleo*, OIT, Ginebra, 2014) confirma que la incipiente recuperación económica de nuestro país ha venido sustentada gracias al fuerte crecimiento de las exportaciones y el crecimiento de competitividad basado en la moderación salarial. Pero esta recuperación económica está siendo incompleta y frágil pues las repercusiones económicas, laborales y sociales de la crisis siguen siendo muy significativas.

Las reformas operadas en nuestro sistema de negociación colectiva partieron de la consideración de que los niveles salariales no habían fluctuado a la baja como medida de contención de la destrucción masiva de puestos de trabajo. Mientras el empleo disminuía en términos drásticos, los salarios seguían reaccionando de manera muy parcial a la situación del mercado de trabajo. Por ejemplo, la pérdida acumulada de empleo en el periodo 2008-2011, del 11,3 %, estuvo acompañada por una subida acumulada de los salarios nominales del 11,2 % (subida del 6,9 % para los salarios reales), llevando así a un aumento de los costes laborales unitarios nominales. La propia Comisión Europea (2012) achacó a la rigidez del sistema existente de negociación colectiva la imposibilidad de permitir un mejor ajuste entre los salarios y la productividad (especialmente al incluir una utilización generalizada de una indización de los salarios a la inflación *ex post*).

Las principales reformas introducidas en nuestro sistema de negociación colectiva –especialmente las «impuestas» por la [Ley 3/2012](#)– han tenido los resultados esperados en términos de «devaluación salarial». Dos de las medidas reformistas han conllevado una sustancial transición hacia un modelo más descentralizado de negociación colectiva: la prioridad aplicativa del convenio colectivo de empresa en materias centrales en las relaciones de trabajo, incluidos los salarios y las estructuras salariales (prioridad «inmodificable» siquiera por Acuerdo marco *ex art. 83.2 ET*); en segundo término, las ampliadas posibilidades de inaplicación mediante acuerdo de empresa –o instrumentos equivalentes– respecto del convenio colectivo en vigor. En tercer lugar, también se estableció una nueva regulación del régimen de ultraactividad de los convenios colectivos con el objetivo de forzar a los interlocutores sociales a renegociar los convenios colectivos en un momento de debilidad sindical.

Tal política (como manifestación de un *neo-intervencionismo* en el sistema de negociación colectiva) se basa en los postulados de la economía neoclásica tendentes a considerar la eufemística «moderación» salarial como un elemento beneficioso para el crecimiento del empleo. El

hecho es que los salarios y los costes laborales se han convertido en el elemento «central» de la competitividad nacional, dada la imposibilidad de utilizar instrumentos monetarios a este nivel. Pero se trata de una política que comienza a dar signos de agotamiento, no solo en términos de una equitativa distribución de la renta y de soporte del ajuste, sino también por generar otro tipo de desequilibrios macro-económicos pues no ha conllevado una significativa creación de empleo ni tampoco ha generado efectos positivos de cara a la reactivación de la demanda interna. Como sostiene la OIT: *No hay motivos económicos claros que justifiquen estas nuevas reducciones en los ingresos laborales. De hecho, la competitividad en costes ha sido ampliamente restaurada y, por lo tanto, nuevos recortes salariales socavarían la demanda interna por encima de cualquier beneficio que pudiese surgir en términos de aumento de las exportaciones.*

Algunos estudios realizados por el FMI ponen de manifiesto que en los países sujetos a programa (o con un fuerte grado de intervención económica, como es el caso de España), el ajuste salarial no ha propiciado en absoluto una mejora de la competitividad, dado que a menudo las empresas no han repercutido el ahorro en costes salariales sobre el precio de sus productos, sino que lo han utilizado directamente para incrementar sus ganancias. Habida cuenta de que la propensión al consumo es mayor cuando las rentas proceden de los salarios que cuando proceden de los beneficios, una disminución de la participación de los salarios en la renta nacional genera una tendencia hacia niveles más reducidos de demanda efectiva. Aunque –en teoría– esta tendencia se puede contrarrestar con un aumento del gasto en inversión a partir de los beneficios, o un aumento de las exportaciones gracias a la reducción de los costos laborales, en la práctica esto no ha ocurrido de manera generalizada (como lo pone también de relieve la OIT: *Políticas de empleo para una recuperación y un desarrollo sostenibles*, 2014).

Para favorecer la «devaluación» salarial como salida de la crisis –mejorando la competitividad del tejido productivo nacional bajo un modelo de *low wage economy*–, dado que no es posible acudir a instrumentos monetarios a nivel nacional, se produjeron –especialmente a raíz de las reformas de 2011 y 2012– intervenciones legislativas dirigidas a una reforma estructural de la negociación colectiva, donde los niveles de negociación empresarial ganan peso respecto de los niveles más centralizados de negociación colectiva y permiten su derogación. La presión de los cambios normativos hacia la descentralización en la fijación de salarios ha sido una realidad en nuestro país (cfr. Eurofound: *Changes to wage-setting mechanisms in the context of the crisis and the EU's new economic governance regime*, 2014). Por tanto, de un modelo de prevalente negociación centralizada («*multi-employer wage bargaining*») hemos pasado a un modelo que puede calificarse de mixto o híbrido.

La política subyacente a los cambios ha ignorado el papel crucial que la negociación centralizada tiene en la moderación salarial (en el marco de un proceso de concertación más amplio), pues los modelos descentralizados dificultan un gobierno efectivo de la dinámica salarial (se pierde el control sobre los denominados deslizamientos salariales). De todos modos, lo que se ha promovido ha sido la eliminación o limitación del principio de norma más favorable (*favourability principle*) en el seno de la estructura convencional, según el cual los convenios de nivel inferior estarían destinados a mejorar las condiciones previstas en los de nivel superior; así como

la introducción o extensión de las posibilidades de derogación de lo convenido en la negociación centralizada. El efecto inmediato de la reforma estructural de la negociación colectiva ha sido el debilitamiento de la *función homogeneizadora* de las condiciones de trabajo que venía siendo desempeñada por la negociación colectiva sectorial, sobre la que se basaba prevalentemente el modelo español de negociación colectiva. Aflora así la cuestión del *dumping* «intra-sectorial», que venía siendo contenido por la negociación colectiva supraempresarial y que forzaba estrategias de competitividad empresarial «ofensiva» (sustentadas en la inversión, la innovación tecnológica, etc.). Tales reglas inducen procesos de negociación fragmentadores de las condiciones sectoriales y abren la posibilidad de estrategias empresariales negociadoras con base en una *race to the bottom* para producir con los costes laborales que se consideren más ventajosos para la empresa. El principal argumento económico que sustenta este enfoque consiste en que el impacto sobre los salarios de la situación y evolución de las empresas –particularmente en lo que respecta a indicadores como la productividad– quedarían mejor reflejados en los niveles descentralizados de negociación (significativamente en el convenio o acuerdo de empresa). Se observa así ya claramente la centralidad que adquiere el espacio de negociación «empresa» en nuestro sistema de relaciones laborales, en protección de la iniciativa y del beneficio empresarial; correlativamente, se debilita la «función esencial de regulación unitaria en materias básicas» que desempeña la negociación colectiva sectorial, en clara ruptura con un modelo de negociación colectiva clásico y generalizado en el contexto europeo.

Por ello, la OIT (2014) reclama que se debe mejorar *la cobertura de los trabajadores a través de convenios sectoriales de calidad y el establecimiento de directrices de coordinación junto a la formulación de normas mínimas*. En concreto, para evitar la erosión de la cobertura y garantizar la transparencia de las condiciones laborales en el mercado de trabajo, considera que *podría resultar de ayuda la mejora de la calidad de los convenios a nivel sectorial, y el modo de hacerlo deberían acordarlo los interlocutores sociales*.

Los propios interlocutores sociales ya abogaron en el [II Acuerdo Interconfederal para el Empleo y la Negociación Colectiva 2012, 2013 y 2014](#) (II AIENC 2012) por niveles de convenios y acuerdos descentralizados para especificar las vías mediante las cuales los convenios sectoriales y provinciales debían ser articulados con los concluidos a nivel de empresa (que deberían tener un papel relevante en lo relativo a los elementos atinentes a la productividad empresarial). No es de extrañar que la patronal y los sindicatos, en algunos sectores (químico, corcho, construcción, madera, etc.), hayan celebrado posteriormente acuerdos para restaurar el principio de norma más favorable en la ordenación de la norma aplicable. Lo que refleja el fracaso de políticas de reformas estructurales de la negociación colectiva que no sean aceptadas y asumidas por los propios interlocutores sociales.

En realidad, también se optó legislativamente por potenciar las posibilidades de novación del empresario sobre las condiciones salariales, mientras que los interlocutores sociales –significativamente en materia salarial y con un cierto equilibrio en los papeles de los niveles de negociación– habían optado por la conveniencia de que «las estructuras salariales tengan complementos variables, de forma que un porcentaje determinado de la cuantía salarial se haga depender de la

situación y resultados de la empresa»; aludiendo también a que fueran los convenios colectivos los que «debieran promover la racionalización de las estructuras salariales, para sustituir conceptos retributivos obsoletos e improductivos por otros vinculados a la productividad y retribuciones de la empresa» [cfr. los criterios sobre flexibilidad en materia salarial contemplados en el Apartado 2 B) del capítulo I del [II AIENC 2012](#)].

Además de ello, a través del método legislativo se ha impuesto y flexibilizado un régimen que permite que las condiciones de trabajo –incluidos los salarios– establecidas en los convenios colectivos (normalmente provinciales o de sector) puedan ser modificadas mediante acuerdos de empresa cuando la misma atraviese una situación de dificultad económica. Algunas instituciones han puesto de relieve que la proporción de los trabajadores cubiertos por convenios colectivos en España ha disminuido en los tiempos recientes (OIT/Eurofound). El propio Acuerdo Interconfederal 2012 hacía referencia al «impulso responsable» de tales cláusulas de *opting out* sobre la base de tales situaciones. En todo caso, esta situación fue superada por la legislación introducida por el actual Gobierno en 2012, mediante la ampliación de las situaciones económicas de base que permitirían su utilización y precisando causas adicionales, de cambio técnico, organizativo y productivo, bajo las cuales las derogaciones –por acuerdo de empresa o incluso mediante una decisión de la CCNCC o un arbitraje obligatorio– podrían ser introducidas (art. 82.3 ET). La [STC 119/2014, de 16 de julio](#), no ha cuestionado la legitimidad constitucional de estas medidas –a pesar de las fuertes tensiones que mantienen con las normas internacionales del trabajo–; aunque lo hace siempre sobre la base de la extraordinaria situación de dificultad económica de nuestro país (*a sensu contrario*, tales medidas no serían admisibles en una situación de «normalidad» económica). No es de extrañar que la OIT proponga una cierta recentralización del mecanismo de inaplicación, en concreto: *Monitorear las inaplicaciones para poder actuar en caso de que surjan problemas*; a tal efecto, propone que los interlocutores bipartitos *podrían elaborar las modalidades de negociación para garantizar que no surjan lagunas en la normativa sobre la negociación colectiva y que se equilibren los efectos de las inaplicaciones*.

También en España se han modificado las reglas de ultraactividad de los convenios colectivos en fase de renovación convencional. La reforma legislativa de la [Ley 3/2012](#) impuso una limitación de doce meses a dicha ultraactividad (art. 83.6 ET), tratando de forzar la renegociación de convenios colectivos a la baja (así como los mecanismos de indexación automáticos en relación al coste de la vida), dada la posición de debilidad convencional de los sindicatos en un periodo de aguda crisis económica y de empleo. Como consecuencia, un considerable número de trabajadores han perdido la protección proporcionada por el convenio colectivo (en los casos en los que no existe un convenio colectivo de nivel superior que fuese de aplicación en esa empresa o sector), a pesar de la posible teoría de la posultraactividad (que se ha defendido por la propia [STJUE de 11 de septiembre de 2014, asunto C-328/13, comentada en el número anterior de esta Revista por el profesor MOLINA NAVARRETE](#)). En relación con esta situación de «incertidumbre jurídica» generada por una reforma «poco responsable» del Gobierno español en términos de técnica legislativa, han sido los propios interlocutores sociales los que han adoptado un Acuerdo (Acuerdo de la Comisión de Seguimiento del II Acuerdo para el empleo y la negociación colectiva sobre ultraactividad de los convenios colectivos, de 23 de mayo de 2013, con un

claro reclamo de los interlocutores sociales a la negociación colectiva como instrumento de ordenación de la propia ultraactividad de los convenios colectivos), tratando de impulsar a sus organizaciones afiliadas a la renovación de los convenios colectivos. Esta regla ha conllevado una disminución sustancial del número de convenios colectivos en vigor y ha generado el riesgo de condenar a muchos trabajadores tanto a la reducción como a la congelación de los salarios profesionales mínimos nominales.

El establecimiento de una política salarial más equilibrada requiere de una garantía institucional que no se base en la destrucción, sino en el fortalecimiento y la consolidación de los sistemas de negociación colectiva supra-sectorial (interconfederal). Se ha ignorado el papel de la negociación colectiva centralizada como instrumento de diálogo social para las políticas de ajuste salarial. Los interlocutores sociales han demostrado tener responsabilidad frente a las nuevas exigencias y han asumido la «cultura de la desindexación». Las *guidelines* negociadas por los interlocutores sociales en el [II AIENC](#) (2012) dejaron de incorporar, a diferencia de cómo lo habían realizado antes, previsiones sobre ajuste salarial automático vinculado a la inflación y en la línea de favorecer una descentralización en la fijación de complementos salariales vinculados con la productividad. Muy probablemente como reflejo de esto, la proporción de la fuerza de trabajo cubierta por la negociación colectiva que estaban protegidos por cláusulas de revisión salarial automática se redujo de 2/3 en 2007, antes del inicio de la crisis, a un porcentaje estimado de 1/3 en 2012 (Informe Eurofound, 2014).

En coherencia con anteriores propuestas de la OIT (*Informe mundial sobre salarios 2012-2013. Los salarios y el crecimiento equitativo*, 2013), se aboga por tomar acciones para «reequilibrar» esta situación a nivel nacional, evitando la visión simplista de que los países pueden salir de la recesión por la vía de los «recortes» salariales y haciendo un mayor énfasis en políticas que promuevan una conexión mayor entre el crecimiento de la productividad laboral y el crecimiento de las remuneraciones de los trabajadores. Existe espacio para estimular la demanda doméstica, principalmente mediante una mejor vinculación de los aumentos de la productividad y de los salarios. La búsqueda de una ventaja competitiva sin límite en el costo laboral probablemente resulte un desincentivo para la innovación y la actualización económicas, elementos clave de la dinámica de la economía de mercado. Como señaló la OIT, las medidas de austeridad impuestas desde afuera y que soslayan a los interlocutores sociales resultan perjudiciales para las relaciones laborales eficaces. Se hace necesaria la reconstrucción de un entorno favorable al «reequilibrio interno» que favorezca la deteriorada distribución funcional y personal de la renta. Proceso que debería comenzar mediante el fortalecimiento de las instituciones que intervienen en la determinación salarial dentro de los sistemas de relaciones laborales y que permiten un cierto poder de influencia a las representaciones que defienden la posición de los trabajadores (reequilibrio del «poder de negociación»). Otras instituciones internacionales ya han puesto de relieve que se han sobrestimado (en estrictos términos de análisis económico) los potenciales impactos negativos de la negociación colectiva –acción sindical– y de las disposiciones del salario mínimo sobre el empleo y otros resultados del mercado laboral (Banco Mundial: *Informe sobre el desarrollo mundial 2013: Empleo*, 2012), por lo que se hace necesario un mejor cuidado en su diseño, para mejorar su eficacia y garantizar sus efectos redistributivos de la renta.

En materia salarial, salvo excepciones, la moderación de los incrementos salariales, cuando no reducción nominal de los niveles salariales, ha sido la tónica general en nuestro país. Los salarios no han sido utilizados para estimular la demanda interna, ni siquiera dentro de los márgenes que las ganancias de productividad hubieran permitido. Así pues, la contención y/o la reducción salarial ha sido el nuevo patrón de la dinámica salarial, con sus correlativos efectos sobre la distribución de la renta y la desigualdad social. Los salarios y costes salariales están siendo el instrumento central de ajuste para la mejora de la competitividad nacional.

Se habla mucho de la necesaria conexión de la dinámica salarial con la evolución de la productividad empresarial. Lo que no resulta tan evidente es que las empresas se muestren proclives a facilitar la información económico-financiera necesaria para un control por parte de los representantes de los trabajadores, efectivo y transparente, de los parámetros de productividad que deban vincularse con los salarios.

Fruto de todos estos factores, la política salarial en España ha adoptado un nuevo «patrón evolutivo» que se caracteriza de forma global por un ostensible debilitamiento de los salarios (reales), que va asociado con fases plurianuales de pérdida de valor. Conforme a la evaluación la OIT: *En promedio, los salarios en términos nominales han disminuido en España desde 2012, lo que indica una caída incluso mayor en términos reales. Del mismo modo, los salarios mínimos –los cuales aumentaron ligeramente durante los primeros años de la recesión– han permanecido estables desde entonces, lo que ha supuesto pérdidas en el poder adquisitivo de la población. Los trabajadores con un salario mínimo o incluso menor han pasado del 8,9 por ciento en 2008 al 11,3 por ciento en 2011. Esta tendencia afecta especialmente a las mujeres, cuya participación en esta categoría en 2011 era del 16,4 por ciento. Además, los salarios del sector público también se han reducido.* Se ha producido un descenso de los salarios reales en el conjunto del periodo 2010 a 2013, que se acentúa notablemente entre 2012 y 2013; en total, casi 7 puntos de pérdida en esos cuatro años (teniendo además en cuenta que la debilidad de precios supera a la debilidad de salarios). Mientras que las rentas del capital han conseguido mantener cifras positivas de crecimiento y han ido ganando peso en la renta total, la remuneración de asalariados progresa en cifras negativas y perdiendo peso en la renta.

No obstante, seguramente persistirá sobre España la presión «económico-internacional» sobre la política salarial, así como el influjo de la Gobernanza Económica Europea, con el resultado de que los salarios seguirán evolucionando previsiblemente bajo el mismo patrón. Pero resulta poco probable que en el futuro la devaluación salarial contribuya a la mejora de la demanda agregada, sin la que no será posible fortalecer el crecimiento ni lograr una reducción significativa del desempleo. Además, continuar con el ajuste de los salarios aumentará el riesgo de deflación que en la actualidad ya se ha detectado incipientemente en algunos países europeos.

Sobre esta base, el Estudio de la OIT (2014) formula posibles opciones alternativas en esta materia, como: *Aumentar los salarios tanto como permita la productividad; en la consideración de que una gobernanza efectiva del mercado de trabajo, el monitoreo tripartito de los salarios y de la evolución de los precios podría ayudar a conectar los salarios con la curva de productividad de la empresa a largo plazo y permitir una coordinación sectorial de los salarios.*

Asimismo, en el marco de una gobernanza y seguimiento basada en el tripartismo, la OIT propone: *Mejorar la disponibilidad de los datos y controlar la evolución de los salarios y los precios en un entorno tripartito. A tal efecto, y para evitar «asimetrías» en la posible negociación: Deberían mejorarse las premisas de las negociaciones y basarlas en mayor medida en los hechos a través de una recopilación más completa de los datos relacionados con los salarios y con la cobertura de los trabajadores por convenios colectivos, tomando en consideración la no aplicación de las cláusulas salariales en los convenios colectivos. Además de los datos ya recopilados sobre inaplicaciones de convenios colectivos, para obtener una imagen más completa del mercado de trabajo también sería importante obtener información sobre las modificaciones sustanciales de las condiciones de trabajo llevadas a cabo por las empresas.*

Por último, también la OIT se refiere a la necesaria *Garantía de una representatividad efectiva de las partes en la negociación*. Resulta muy difícil conjurar el peligro de que muchas negociaciones –especialmente a nivel de empresa– en realidad encubran la voluntad unilateral del empresario simulada bajo la apariencia de una real y libre negociación colectiva. Estos fenómenos de debilitamiento sindical también son preocupantes, pues en parte la descentralización negocial se canaliza a través de la extensión de la legitimación para negociar a representaciones no sindicales en la empresa. En nuestro país es especialmente preocupante la previsión de la posibilidad, en empresas sin representación legal de los trabajadores, de designar comisiones *ad hoc* (internas), compuestas por trabajadores de la empresa, sin las garantías propias de los representantes legales, pero con legitimación *ex lege* para firmar acuerdos derogatorios de convenios colectivos.

En definitiva, la OIT propone una vuelta a un diálogo social más equilibrado en la dinámica salarial, que acompañe la incipiente recuperación económica también con avances equilibrados en el plano social. Y ello teniendo presente los efectos redistributivos de la negociación colectiva en un momento en que también las políticas económicas deberán estar más atentas al reparto equitativo de la renta y a la evolución de la demanda interna. No debemos perder la esperanza de que los elementos que aporta el Estudio sean tenidos en cuenta por el Gobierno y por los interlocutores sociales, especialmente los últimos de cara a la venidera renovación del Acuerdo Interconfederal sobre el Empleo y la Negociación Colectiva.

*José Antonio Fernández Avilés*  
Secretario de Redacción



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons BY-NC-ND 4.0