
Negociación colectiva europea y empleo

Antonio Ojeda Avilés

Profesor de derecho del trabajo en la Universidad de Sevilla.

Los últimos años han visto crecer en toda Europa la preocupación por el desempleo, incluso en países donde el problema no se conocía. La competencia internacional ha llevado finalmente a esta situación, achacada por algunos al alto nivel de protección social y elevado costo de los trabajadores en los Estados miembros de la Unión Europea, a lo que se contesta desde las instancias oficiales que si efectivamente fuera así, estaríamos hablando de las señales de identidad del llamado “modelo europeo”, por diferencia con el modelo norteamericano o japonés, y que en consecuencia valdría la pena luchar contra ese efecto indeseado con otros medios que no fueran como el simple de reducir el alto nivel de las leyes laborales europeas. Una de las herramientas adecuadas y progresistas a utilizar contra este fenómeno sería la negociación colectiva entre sindicatos y empresarios, y a ella vamos a dedicar las líneas que siguen, porque, siendo un instrumento valioso, su uso contra el desempleo encuentra no obstante dificultades obvias.

Lo que ocurre en el interior de cada Estado miembro de la Unión, y concretamente en España, es que el empleo y la negociación colectiva son dos elementos sustantivos del mercado de trabajo. El mercado de trabajo tiene una serie de normas dirigidas a orientar y conseguir empleo para los desempleados, por tanto el empleo es un tema central en el mercado de trabajo, pero por otro lado está la negociación colectiva, sindicatos y empresarios negocian en los distintos países sobre temas de empleo. Son dos elementos que convergen, y por tanto debe ser bastante

natural que en un convenio colectivo los empresarios y sindicatos hablen y regulen los temas de empleo. Pero esto no es tan fácil, hay divergencias. Los estudios que se han realizado, desde alguno pionero de García Blasco, Aparicio, o López López en los ochenta, han demostrado que en los convenios colectivos se hablaba muy poco del tema del empleo. En los ochenta prácticamente de lo que se hablaba era de las jubilaciones anticipadas; para buscar empleo se jubilaba forzosa o anticipadamente a los trabajadores de las empresas y esto se entendía como una medida de empleo, ya que al dejar libre algunos puestos se permitía contratar a otros trabajadores, además reforzado por lo que el Tribunal Constitucional entendió como válido respecto de las jubilaciones forzosas diciendo en algunas sentencias “si se quiere jubilar anticipadamente contra su voluntad a un trabajador tiene que ser a costa de contratar a otro y teniendo en cuenta que esta persona tenga asegurada su jubilación”.

En los noventa ha ocurrido exactamente igual, en España los convenios no suelen tratar de temas de empleo, ahora se están concienciando y empiezan a tratar estos temas con algún detenimiento, algunos como el Nacional de Químicas, pero no suele ser la materia importante o más importante de los convenios colectivos⁽¹⁾. Esto a nivel nacional sucede igual que en otros países.

¿Por qué? Porque el objeto de la negociación colectiva es la relación de trabajo y en un convenio colectivo de lo que se trata es de regular las condiciones

(1) Véase para una panorámica QUINTANILLA NAVARRO, R. *El papel de la negociación colectiva estatal en materia de empleo 1994-1999*. En: COMISIÓN CONSULTIVA NACIONAL DE CONVENIOS COLECTIVOS. *La negociación colectiva en el escenario del año 2000*. Madrid, 2000. pp. 247-275.

de trabajo de los trabajadores de esa empresa (aumento de salario, jornada, vacaciones, festivos, etc.); tratar un tema que en realidad tiene que ver con los desempleados es forzar las cosas, no es lo propio de la negociación colectiva normal (convenio de empresa, de sector, etc.), a menos que se trate de conservar los empleos existentes, más que de crearlos para potenciales trabajadores. Sin embargo en algún otro tipo de negociación colectiva se trata el tema del empleo con más profundidad, concretamente en los acuerdos o convenios interprofesionales, convenios en la cumbre y acuerdos marco cuando se reúnen los Secretarios Generales de las Confederaciones Sindicales y de la Patronal más representativos.

Esto es importante porque si a nivel nacional, que es donde la negociación colectiva tiene mayor solera e implantación, es raro encontrar cláusulas sobre empleo, a nivel europeo será más complicado encontrarnos este tipo de cláusulas. A nivel europeo convendría partir de atrás, vamos a ver como la negociación colectiva y la Unión Europea tratan el tema del empleo en cuanto materia que puede ser regulada y disciplinada por los acuerdos sociales. La respuesta tradicional en la Unión Europea al desempleo ha sido, por una parte, la existencia de un fondo estructural, el Fondo Social Europeo, dedicado a la búsqueda y formación de empleo, un fondo muy generoso. En España hemos disfrutado de cantidades ingentes de dinero dedicadas a estos temas, pero es un fondo muy burocratizado con muy poca presencia de los actores sociales, no hay negociación colectiva sino una asignación de estos fondos a los distintos Estados miembros en función de los programas y proyectos de formación profesional y de reconversión que se presentan a la Comisión Europea. Se tramita a través de un Estado miembro con o sin las regiones (en España las Comunidades Autónomas tienen algún tipo de participación) pero siempre dejando fuera a los sindicatos en medidas significativas.

Por otro lado, y respecto de los actores sociales, la respuesta tradicional hasta los años noventa, consistió en una red de comités y encuentros, permanentes o no, poco nítida y de poca efectividad a nivel de "diálogo social", como se le llama a los encuentros en la cumbre entre representantes del máximo nivel de la Confederación Europea de Sindicatos (CES), de la Confederación de Empresarios Europeos (UNICE), de la Confederación de Empresas de Participación Pública

(CEPP) y algún representante de la Comisión Europea. Reuniones anuales que emiten declaraciones sobre temas que realmente tienen que ver con el empleo, pero que no van a ninguna parte, donde se crean comisiones de seguimiento, pero que no tienen ningún tipo de función ejecutiva.

Respecto de la participación institucional y la presencia sindical en las distintas áreas del empleo de la Unión Europea, hay una serie de comités consultivos en el tratado de derecho originario, de entre los cuales se pueden mencionar el Comité Económico y Social donde están los sindicatos, el Comité del Fondo Social Europeo, el Comité de la CECA y el nuevo Comité de Empleo y Mercado de Trabajo creado por el Tratado de Amsterdam en 1997, que tiene una composición de dos representantes de cada país (de los quince que forman parte de la Unión Europea) y dos de la Unión Europea, composición puramente burocrática, no hay representantes sindicales o patronales (por esto no forma parte de la intervención de los actores sociales en temas laborales). Además hay una serie de comités consultivos derivados, comités permanentes temáticos y sobre todo sectoriales, ahí si hay composición de representantes de las patronales y los sindicatos. En estos comités se ha llegado a algún tipo de negociación ya, concretamente en agricultura; en limpieza, se está negociando pero es excepcional.

En resumen, la situación tradicional era que por una parte el empleo se asignaba a un fondo estructural consistente en partidas dinerarias para formación profesional, etc., y por otro lado la negociación colectiva y la presencia de los actores sociales era irrelevante a pesar de la existencia de gran cantidad de comités permanentes originarios y derivados.

Este panorama hacía difícil pensar en la confluencia de esos dos elementos, por una parte el empleo y por otra la negociación colectiva. Pero surge de pronto el tema del empleo como algo acuciante de la Unión Europea, en España es algo que siempre ha preocupado en primer lugar desde hace tiempo. La revolución informática, la emergencia de los tigres asiáticos (ahora con unos problemas enormes, pero en los años ochenta y principios de los noventa compitiendo fortísimamente contra Europa y Estados Unidos mediante precios muy baratos gracias a la mano de obra femenina e infantil), todos estos factores hacen que empiecen a acumularse cantidades ingentes de desempleados en todos los países miembros. Se realiza

un estudio, el *Libro Blanco* del Comisario Flynn sobre crecimiento, competitividad y empleo donde se pronuncian los Consejos de Jefes de Estado, luego se llega a la Cumbre de Luxemburgo que es temática sobre el empleo, y además se incorpora en el artículo 2 del Tratado de Roma la aspiración de crear un alto nivel de empleo. Parece sencillo pero es lo más difícil con lo que se está enfrentando la Unión Europea.

(...) soy optimista en cuanto a la posibilidad de confluir en tema de empleo y negociación colectiva (...)

Con esta preocupación llegamos al Tratado de Amsterdam de 1997 y se introduce un nuevo Título VIII sobre el empleo (artículos 124-130), como la culminación de la importancia que se le otorga al tema, resaltando tendencia emergente en la Unión Europea a la preocupación por el empleo como objetivo comunitario con la asignación de un capítulo propio y específico. Se van a coordinar las políticas de empleo de los distintos países miembros mediante Directrices del empleo europeas a las que deben responder los planes nacionales de empleo⁽²⁾, informes, síntesis de esos informes y orientaciones comunes, asimilación de diferencias y coordinación para evitarlas mediante un seguimiento con la creación de este Comité de Empleo y Mercado de Trabajo mencionado anteriormente, donde no aparecen los actores sociales, sin negociación colectiva ninguna debido a que ese comité tiene como función principal el analizar las políticas de empleo de los distintos países miembros. Se prefiere que sean funcionarios o burócratas de los distintos países miembros los que analicen esas políticas de empleo administrativas, sin que haya más que una consulta a los actores sociales. Esta es la primera directriz de empleo, un conjunto de sugerencias a raíz de la preocupación por el empleo por parte de la Comisión Europea hacia los países miembros, se ofrecen medidas de empleo que se espera recojan los distintos países miembros dentro de sus

programas de empleo nacionales. El reino de España tiene su programa y es uno de los mejores, junto con Francia: muchos millones de pesetas se dedican a formación profesional, entrevistas personalizadas con los parados, etc., siguiendo fielmente las directrices que hace la Comisión Europea. Quizá como consecuencia de tales impulsos, pero ya desde 1994, se inicia una recuperación del empleo en nuestro país que por vez primera en muchos años acompaña a la recuperación económica.

En esta tendencia emergente y en su estado actual a raíz de lo anterior, podríamos decir que las directrices de empleo son demasiado subjetivistas, hacen demasiado hincapié en la persona del trabajador y el parado y recalca lo que el comisario Flynn (irlandés, entonces Ministro de Trabajo de la Unión Europea) dijo en su *Libro Blanco: employability and marketability*. Se centra sobre todo en la idoneidad del parado para encontrar empleo, es lo que se llama la empleabilidad (*employability*) de la que se habla en todas partes. También se habla de la capacidad o idoneidad para adaptación del trabajador a los cambios en las actividades y profesiones (*marketability*). El trabajador y el parado tienen que formarse y adaptarse para conseguir empleo. Es culpa suya si está parado o si pierde el empleo, esto es un vicio británico, el destino de cada uno es ante todo responsabilidad de cada uno. La crítica de tal enfoque británico es que los países con más alto nivel de paro como España, se adaptan muy mal a estas fórmulas, las tenemos en el plan de empleo del reino de España, al parado hay que hacerle unas entrevistas personales, ver sus capacidades y fomentar su formación profesional. Esto es importante pero es el 60% del problema y faltaría el otro 40% que es la empleatividad: todo lo anterior es primordial pero, ¿donde están los empleos si las empresas no cesan de reducir pantallas y las universidades de lanzar a licenciados al paro? Queda la empleatividad, el estudio, análisis y explotación de las capacidades de empleo de las empresas, pues con frecuencia éstas actúan como si no existieran problemas de empleo contratando al menor número posible de trabajadores; de lo que se trata es de potenciar la capacidad de empleo de las empresas y esto es papel de la negociación colectiva.

(2) Cfr. por ejemplo las Directrices de Empleo para 1999, Resolución 1999/C 69/02, de 22 de febrero de 1999, Diario Oficial de la Comunidad Europea del 12 de marzo. Un análisis del Plan de Acción para el Empleo del Reino de España para 1998, en CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL. *España 1998. Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral*. Madrid, 1999, pp. 331 y ss.

Esta es, como digo, la primera tendencia emergente, la preocupación por el paro, la emisión de directrices de empleo, la existencia de un nuevo capítulo de empleo y el elemento deficitario a criticar es el hecho de ser un análisis demasiado anglosajón del problema del paro que a nosotros nos convence a medias esas soluciones que se dan. También hay otras soluciones, no sólo la empleabilidad y la adaptabilidad, sino igualmente el fomento del espíritu de empresa o el trato igual a la mujer, pues la idoneidad no sirve cuando no se encuentra un puesto de trabajo.

La segunda tendencia emergente sería la de los actores sociales en la Unión Europea, contra toda previsión y a la vista de que los sindicatos están en crisis desde los años ochenta en todo el mundo. Los actores sociales ocupan cada vez un rol más importante en la toma de decisiones de la Unión Europea, se les consulta y se les tiene en cuenta. Esta situación se consolida con el Tratado de Maastricht donde hay como apéndice un Acuerdo sobre Política Social en once de los doce países miembros (se autoexcluyó el Reino Unido de Gran Bretaña) para conseguir una política social más progresiva. Hasta Maastricht había sido muy difícil avanzar el conjunto de derecho social europeo y el tema del empleo (el Reino Unido y otros países escudados en él bloqueaban iniciativas y proyectos). A raíz de este acuerdo se empezaron a ponderar soluciones y fórmulas impensables antes cuando no existía. Tal Acuerdo ha sido incorporado en 1997 al Tratado de la Unión Europea, y se contiene hoy día en los artículos 137 a 139 del mismo.

Las últimas Directivas operan ya bajo el Acuerdo de Política Social o bien bajo la negociación colectiva que se produce a partir de dicho Acuerdo. La Directiva 94/45, por ejemplo, establece la obligatoriedad de que las empresas multinacionales con más de mil trabajadores en la Unión Europea y al menos ciento cincuenta en dos o más Estados miembros tengan un comité de empresa donde se informe a los trabajadores y sus representantes de las materias comunes a todas las filiales de ese grupo de empresas, aquí hay negociación colectiva y reacciones respecto del empleo (la empresa Renault y su intento de cerrar una factoría en Vilvoorde, cerca de Bruselas, ha provocado una reacción y una negociación, huelgas espectaculares en toda Europa en defensa de esa factoría para proteger el empleo de los trabajadores belgas que trabajan en esa empresa francesa, e incluso

una sentencia por el Tribunal de Nanterre diciendo que antes de cerrar hay que informar al Comité de Empresa Europeo y seguir los pasos de la Directiva sobre despidos colectivos). También obedecen al Acuerdo de Política Social la Directiva sobre permiso parental 96/34, la Directiva sobre discriminaciones contra la mujer en el empleo 97/80, la Directiva de trabajo a tiempo parcial 97/81, o la de trabajo temporal 99/70. En un giro sustantivo, a partir de 1999 se inician los acuerdos colectivos europeos sectoriales y el refuerzo de tales instrumentos colectivos mediante Directivas del Consejo con la Directiva 99/63, sobre jornada de los marinos.

Como resumen, nos encontramos con este segundo elemento emergente, la negociación colectiva en base a ese Acuerdo de Política Social y a la progresiva presencia de los sindicatos y patronales europeas, no solamente la Confederación Central de Sindicatos y Patronal de Empresas, sino también las federaciones sectoriales europeas (metal, banca, agricultura, etc.).

El asunto es armonizar estas dos tendencias, se puede llegar a una regulación del empleo por parte de esa negociación colectiva emergente, visto que ni en la tradición de la Unión Europea ni en lo que se produce en los distintos países miembros se encuentra una convergencia fácil de los temas de empleo con la negociación colectiva? Es posible siempre que se distribuyan los temas y los negociadores sean capaces de distinguir los niveles de negociación en las distintas medidas de empleo. Si hacemos una clasificación muy sencilla de las distintas medidas de empleo, podemos encontrarnos con una división entre medidas creativas, defensivas y distributivas.

Las creativas son de la índole de las iniciativas locales de empleo, un ayuntamiento hace una obra en la calle y emplea a parados de ese pueblo. También lo que ahora está muy en boga, los yacimientos de empleo, el gobierno francés y belga financian la asistencia de ancianos, personas paradas que se dedican mediante una subvención a cuidarlos, hasta ahora no se han explotado a fondo porque dependen fuertemente de la subvención pública. Otra medida creativa sería el autoempleo, cuando a un trabajador en paro en lugar de darle mensualmente la prestación por desempleo, se le da de una vez porque ha presentado un proyecto de creación de empresa o una cooperativa.

Medidas defensivas serían la formación profesional, la gestión preventiva de empleos en una

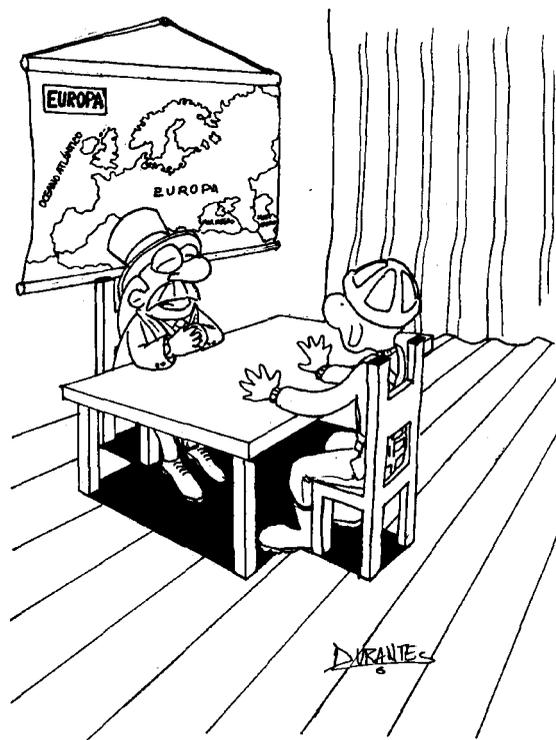
empresa, la conservación del empleo, reconversión de trabajadores, jubilaciones forzosas.

Medidas distributivas son las que más se utilizan y son de mayor importancia. En España hemos tenido durante quince años el reparto de empleo mediante contratos temporales, pero no han resultado efectivos, también empleos a tiempo parcial, rotación de empleos, una serie de medidas que reparten los escasos empleos disponibles entre la gran cantidad de desempleados.

En la negociación a nivel de empresa es donde parece más apropiada la ubicación de las medidas defensivas de evitación del paro. ¿Dónde irían mejor, por su parte, las medidas creativas y distributivas? Quizá también a nivel de empresa, pero requieren una capacidad mayor de regulación, por lo que probablemente fuera más adecuado el nivel sectorial (banca, construcción, etc.), nacional o provincial. Pero hemos visto que en los Estados miembros el nivel sectorial se acompasa mal a negociar los temas de empleo, parece que más que a nivel sectorial es a nivel central supraempresarial, acuerdos marcos o tripartitos entre sindicatos, patronales y comisiones europeas. La experiencia lo demuestra, aunque hasta ahora es muy pobre. El permiso parental es un tema negociado a nivel europeo y reforzado con una Directiva, y también se ha llegado a un acuerdo colectivo europeo en materia de trabajo a tiempo parcial, como hemos visto. Lo poco que se ha negociado a nivel europeo está tratando sobre temas de empleo, con todas las críticas que puedan merecer tanto las directivas de refuerzo como los acuerdos colectivos europeos, que avanzan más incluso que las legislaciones de los Estados miembros.

Hemos visto que es posible negociar colectivamente temas de empleo, no fácil, también se está produciendo negociación colectiva europea sobre temas de empleo, pero hay dificultades de todo tipo:

a) Dificultades en el reconocimiento de los sujetos capacitados. Un problema que se ha planteado al negociar estos temas de empleo no tiene mucho que ver con el empleo mismo sino con los que han negociado ese acuerdo colectivo europeo, es el caso de la Unión Europea de Asociaciones de Pequeñas y Medianas Empresas (UEAPME) contra el Consejo de 17-6-98, una sentencia muy reciente, donde UEAPME interpone una denuncia por no haber participado en la negociación colectiva del acuerdo sobre permiso parental. Hasta ahora han negociado las grandes



confederaciones -la Confederación Europea de Sindicatos, la Unión Europea de Empresarios, y la Confederación de Empresas Públicas Europeas-; pero hay otras confederaciones significativas, como la Confederación Europea de Cuadros y todo un sin fin de pequeñas Federaciones que a nivel sectorial están deseando negociar. No tiene solución fácil.

b) Segundo problema: Los inconvenientes a la hora de eventualmente dictar una directiva de refuerzo para que el acuerdo colectivo europeo no se quede indefenso. El Parlamento Europeo podía haber intervenido más poderosamente.

c) Otro problema es el mandato negociador, aunque se haya llegado a una serie de acuerdos, se podría haber llegado a otros más pero ha habido impedimentos por parte de sindicatos y patronales nacionales, sobre todo las patronales son muy reacias a delegar competencias negociadoras al máximo nivel europeo porque eso significa quitárselas a ellas mismas. Son reacias a permitir que negocien en su nombre, tanto es así que incluso los propios sindicatos hasta 1994 en el Congreso de Estocolmo de la Confederación Europea de Sindicatos, insertaron un nuevo artículo en sus estatutos en donde no hacía falta mandato negociador ad hoc de las confederaciones nacionales para negociar

un acuerdo colectivo, bastaba con que el Órgano máximo de la Confederación Europea de Sindicatos asignará esos poderes negociadores a la Secretaría General. Falta ese procedimiento más sencillo en la patronal europea para permitir negociaciones, la UNICE para negociar tiene que tener el consentimiento caso por caso de cada confederación nacional de cada país miembro.

d) Finalmente, problemas de aplicación interna del acuerdo colectivo, un acuerdo colectivo como este de permiso parental de no tener una directiva de refuerzo habría planteado problemas muy difíciles de aplicación. La opinión preponderante en los tribunales y expertos que han tratado el tema desde Schnorr von Carolsfeld, es que estos acuerdos colectivos son meras recomendaciones a los sindicatos y patronales nacionales. Sin embargo esto no puede ser así, se trata de una opinión que tiene su base en un error de partida, el de que cuando se han llegado a acuerdos en los comités permanentes sectoriales éstos empezaban con una declaración: “este acuerdo es una mera

recomendación”. Pero ahora se está discutiendo ya si lo que se firma es una mera recomendación, cuando ha habido que pedir caso por caso a las confederaciones nacionales de cada uno de los Estados miembros para negociar, no se ha hecho porque se pensara que era una simple recomendación, era una negociación colectiva pura y dura. Debe tener algún tipo de aplicación.

Visión llena de luces y sombras de lo que sería la negociación colectiva en materia de empleo. Quiero terminar diciendo que soy optimista en cuanto a la posibilidad de confluir en tema de empleo y negociación colectiva, sobre todo porque las pocas experiencias que estamos teniendo, de permiso parental, trabajo a tiempo parcial o no discriminación de la mujer, van por ese camino. No es un camino de rosas, es un camino sembrado de espinas, todavía falta para concienciar a los sindicatos y patronales a que entren de lleno en esa temática de creación de empleo para los parados que no es un tema sencillo, pero que sin embargo se está haciendo poco a poco como los ejemplos que he ido mencionado lo atestiguan. ^{AP}