

La base para un modelo eficiente de negociación colectiva en Euskadi: el acuerdo interprofesional vasco sobre la estructura de los convenios

The basis for an efficient Collective Bargaining model in the Basque Country: the basque interprofessional agreement on the structure of agreements

Yolanda Zarandona

Secretaria General

Lan Harremanen Kontseilua / Consejo de Relaciones Laborales

DOI: <https://doi.org/10.69810/ekz.1522>

Fecha de entrada: 17/07/2025

Fecha de aceptación: 10/09/2025

1. INTRODUCCIÓN

La presente reflexión no se centra de manera directa en la calidad del empleo como uno de los ejes de una economía competitiva y sostenible capaz de garantizar de manera simultánea el crecimiento económico y la cohesión social, sino en uno de los aspectos colaterales, pero de importancia capital en mi opinión, para su afianzamiento y consolidación progresiva. Desde esta perspectiva más limitada, trata de analizar la relevancia de una de las condiciones necesarias para la creación y fortalecimiento de un modelo asentado en una negociación colectiva propia, desarrollada en Euskadi, que se consagre como el principal instrumento generador de condiciones de trabajo y, por tanto, también como la base de un sistema justo y eficiente de relaciones laborales. Desde mi punto de vista, este modelo quedó anclado en el Acuerdo Vasco Interprofesional de Estructura de la Negociación Colectiva de 2017 y ha sido recientemente reforzado por la reforma legal de 2024 (RD-ley 2/2024).

2. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

El modo en que se ordenan y articulan entre sí los convenios colectivos constituye un aspecto central de todos los sistemas democráticos de relaciones laborales.

Frecuentemente se trata además de un tema especialmente controvertido. En buena medida, porque en él confluyen normas jurídicas técnicamente complejas con otras cuestiones e intereses de índole metajurídica o, si se prefiere, directamente política, sobre la forma en que se distribuye el poder de negociación entre los agentes sindicales y empresariales.

El modelo de negociación colectiva que se desarrolla en el Título III del Estatuto de los Trabajadores se basa en un principio de libre elección de ámbito de los convenios, cuya validez se condiciona únicamente a la acreditación de un grado de representatividad suficiente de los sujetos negociadores en el espacio sectorial y territorial acotado por ellos como objeto de regulación.

En este contexto normativo, y por la realidad específica de Euskadi, donde las mayorías y el nivel de implantación de los sujetos negociadores varía significativamente con respecto al resto del Estado, a lo largo de las cuatro últimas décadas se ha ido gestando en la CAPV una amplia red de convenios colectivos propios de ámbito territorial (mayoritariamente provincial). Obviamente, estos convenios vascos cumplen con las exigencias de legalidad que establece la ley para dotarlos de eficacia general y directa, y resultan por tanto jurídicamente vinculantes en la misma medida que los convenios de ámbito estatal.

Es, precisamente, esta pluralidad de convenios potencialmente concurrentes la que las reglas internas del sistema de negociación colectiva (las denominadas reglas de estructura) deben ordenar, para responder con ello a dos cuestiones capitales: por un lado, la necesidad de conocer con precisión por parte de las personas trabajadoras y empresarias cuál es el convenio colectivo de entre los varios concurrentes que les es de aplicación; y por el otro, la conveniencia de clarificar el nivel de autonomía real de que disponen los agentes sociales para desarrollar un modelo propio (y una red garantizada de convenios) ajustado a las necesidades y peculiaridades del territorio específico en el que operan.

3. UNA BREVE REFERENCIA HISTÓRICA A LA EVOLUCIÓN DE LA REGULACIÓN LEGAL DE LAS NORMAS DE ESTRUCTURA DE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA. LA SITUACIÓN PREVIA A LA REFORMA DE 2024

Aunque no es el propósito principal de este breve artículo hacer un análisis detallado de la evolución de las normas legales y convencionales sobre la estructura de la negociación colectiva hasta llegar a la regulación actual, creo que resulta de interés señalar las características esenciales de sus etapas más significativas, para formarse así una idea aproximada de las profundas discrepancias que ha suscitado, y probablemente seguirá suscitando, el tema de la ordenación y estructura de los convenios.

A. Durante la primera etapa, tras la aparición del Estatuto de los Trabajadores en el año 1980, el legislador optó por un principio legal subsidiario de equivalencia jerárquica de todos los convenios colectivos. Este principio podía ser alterado únicamente por los agentes sociales más representativos a través de los llamados Acuerdos Interprofesionales, uno de cuyos cometidos naturales pasaba a ser, por tanto, la eventual ordenación y jerarquización de los convenios de diferente ámbito (funcional, pero sobre todo territorial).

Hay que advertir que en el modelo normativo vigente (inalterado en este punto desde la promulgación del Estatuto de los Trabajadores y la Ley Orgánica de Libertad Sindical) la atribución de la llamada “mayor representatividad” se hace a dos niveles: el estatal y el autonómico. En efecto, la mayor representatividad no corresponde de forma exclusiva a agentes sindicales y empresariales de ámbito estatal, sino que puede atribuirse también a agentes implantados en una sola Comunidad Autónoma siempre que acrediten un amplio nivel de representación en ella¹. En tales casos, estos agentes coexisten en su territorio con los estatales, conformando un mapa sindical y empresarial con sus mayorías y porcentajes de representatividad específicos.

A lo largo de esta primera etapa no se hizo uso de esta capacidad ordenadora, ni en el espacio estatal ni en el autonómico, por lo que la norma que rigió las relaciones entre los convenios estatales y los convenios suscritos en Euskadi fue la regla legal subsidiaria que prohíbe la concurrencia conflictiva de varios convenios colectivos simultáneamente vigentes, dando prioridad aplicativa al que se haya suscrito antes en el tiempo. Sin embargo, en ausencia de un acuerdo interprofesional que apuntalara de manera sólida el espacio negocial vasco, esta solución legal estaba lejos de garantizar y dotar de la estabilidad requerida a la negociación colectiva generada en la CAPV frente a la producida en el Estado.

B. La situación cambió significativamente en el año 1994. La Ley 11/1994 introdujo en el sistema de negociación colectiva un principio de preferencia incondicionada de los convenios colectivos infraestatales, abriendo así la puerta a la consolidación de un modelo vasco de negociación colectiva integrado por convenios propios de aplicación preferente frente a los estatales del mismo sector de actividad. A pesar de las críticas que se le hicieron desde ciertos sectores de la doctrina laboralista e incluso de algunos intentos de neutralización de esta nueva norma por la negociación

1 La Ley Orgánica de Libertad Sindical en su art. 7 y el Estatuto de los Trabajadores en su disposición adicional sexta establecen respectivamente los requisitos para que una organización sindical o una asociación empresarial implantada en una Comunidad Autónoma adquieran la condición de más representativas y puedan ejercer en ella las facultades y competencias atribuidas en las leyes laborales a este tipo cualificado de agentes sociales. En el ámbito de la CAPV, tal condición corresponde a los sindicatos ELA y LAB, por una parte, y a la Confederación Empresarial Vasca, CONFEBASK, por otra.

de ámbito estatal, la jurisprudencia declaró de forma indubitada su validez dando así carta de naturaleza a un modelo de negociación colectiva territorialmente muy descentralizado.

C. El modelo experimentó en los años 2011 y 2012 a través de sucesivas reformas legales un giro copernicano, con la supresión de la regla de prioridad de los convenios infraestatales y la habilitación expresa a los convenios estatales para ordenar el espacio negocial en un sector de actividad concreto, permitiendo la limitación e incluso la supresión de los convenios de ámbito inferior. El legislador se decantaba de esta forma, de una manera clara, por la (re)centralización de la negociación sectorial.

A pesar de este impulso centralizador, estas últimas reformas legales abrieron también, al menos formalmente, una puerta al espacio autonómico de negociación colectiva. No es este el lugar ni el momento para analizar la calidad técnica -ciertamente mejorable en mi opinión- de la reforma en este punto², pero creo que no deja de ser significativo que, incluso bajo el objetivo explícito de asegurar la preeminencia de los convenios estatales, se reconociera por el legislador la plena razonabilidad de preservar un espacio para la negociación autonómica, en parte como un rasgo inherente a un Estado políticamente descentralizado, con realidades sociales y económicas diversas, y en parte también como una consecuencia lógica de los amplios niveles de implantación de agentes sindicales y empresariales no estatales en determinados territorios, como la CAPV, a pesar de que ello no llegara a plasmarse con la claridad suficiente en el texto de la ley.

4. EL ACUERDO VASCO DE ESTRUCTURA DE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA DE 2017

El Acuerdo Vasco sobre la Estructura de la Negociación Colectiva (BOPV 3 de marzo de 2017) se explica en buena medida como un efecto derivado de las reformas legales de 2011 y 2012. Su firma responde a varios objetivos confluyentes: a) la necesidad de neutralizar la pérdida de prioridad aplicativa de todos los convenios infraestatales, que durante casi dos décadas constituyó el soporte jurídico más sólido para una red propia de convenios colectivos vascos, muy mayoritariamente de ámbito territorial (provincial); b) la conveniencia de despejar las dudas generadas por la confusa e insegura inserción de los acuerdos autonómicos dentro del modelo de negociación co-

2 La Ley 3/2012, que heredó la redacción previa introducida en nuestro modelo normativo de negociación colectiva por el RD-ley 7/2011, resolvió la eventual colisión entre un acuerdo de ámbito autonómico y un convenio sectorial estatal de una forma técnicamente deficiente y confusa. En efecto, la preferencia formalmente conferida a los acuerdos autonómicos frente a los estatales (apartado 3 del art. 84 ET, previo a la redacción actual) se condicionaba inmediatamente después (apartado 4) a que estos no hubieran establecido una regla (pacto) en contrario, lo que suponía de facto que tal preferencia quedaba (o podía quedar a voluntad de los negociadores estatales) vacía de contenido.

lectiva vigente en aquel momento y, por último, pero en modo alguno menos importante, c) la intención explícita de plasmar un amplio consenso entre todos los agentes sociales más representativos vascos sobre el marco más seguro para seguir desarrollando con plenas garantías un modelo propio de negociación colectiva.

Para aunar estos objetivos, el acuerdo, suscrito en la sede del Consejo de Relaciones Laborales por los cuatros sindicatos más representativos (ELA, LAB, CCOO y UGT) y la Confederación Empresarial Vasca, CONFEBASK, igualmente más representativa, establece de forma expresa que todos los convenios territoriales e interterritoriales suscritos en la CAPV tienen prioridad aplicativa, salvo en determinadas materias expresamente acotadas³ frente a los convenios estatales vigentes, desplazando a estos desde su firma.

Como ya he señalado en la introducción, se mezclan aquí aspectos técnicos con otros de naturaleza metajurídica, vinculados a la distribución territorial del intenso poder de regulación sobre el contenido de las relaciones laborales que la negociación colectiva atribuye a los sujetos sindicales y empresariales. Quizá por ello y a pesar de que el Acuerdo Vasco de Estructura se firmó al amparo del artículo 83.2 del ET, haciendo uso por tanto de la indubitada capacidad ordenadora que la ley atribuye a los agentes más representativos, no ha estado exento de críticas, buena parte de ellas formuladas, bajo una falsa apariencia de neutralidad, como reproches técnicos sobre su difícil (o imposible en opinión de algunos) inserción en un modelo legal (introducido en el año 2011) confuso y poco concluyente sobre el verdadero alcance de la negociación de ámbito autonómico.

Sin embargo, desde una óptica sindical y empresarial, es indudable que este acuerdo expresaba la voluntad decidida de todos los agentes sociales vascos más representativos, sin excepción, de acotar y blindar el espacio vasco de negociación a través de la autonomía colectiva. Todo ello como un paso previo y necesario para afrontar mediante convenios propios los complejos y crecientes retos vinculados a un modelo de relaciones laborales eficiente, justo, equilibrado, sostenible y ajustado a las características específicas, sociales, económicas y políticas de la CAPV.

5. LA VALIDACIÓN DEL ACUERDO INTERPROFESIONAL VASCO COMO INSTRUMENTO DE ORDENACIÓN DE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA EN LA CAPV Y LA CONSOLIDACIÓN NORMATIVA DEL ESPACIO AUTONÓMICO: LA REFORMA LEGAL DEL AÑO 2024

En este contexto de reformas y contrarreformas, la última modificación del ET en materia de negociación colectiva, introducida por el RD-ley 2/2024, ha venido a

³ Estas materias se recogían en el art. 84.4 del ET vigente cuando se suscribió el Acuerdo y han pasado a incluirse ahora, sin modificación o alteración alguna, en el apartado 5 del actual art. 84.

despejar las dudas y perplejidades generadas en 2011 y acentuadas en la reforma de 2012. En primer lugar, dotando de forma concluyente de prioridad aplicativa a los acuerdos y convenios que se negocien para el conjunto de una comunidad autónoma frente a la negociación sectorial de ámbito estatal; y, en segundo lugar -lo que en mi opinión es probablemente más relevante- reconociendo de forma paladina la capacidad de los acuerdos interprofesionales de ámbito autonómico para ordenar y estructurar de forma plena la negociación sectorial que se desarrolle en una comunidad autónoma⁴. Con ello se cierra, de forma virtuosa, el círculo que abrió el Acuerdo Vasco de Estructura de 2017 y se sientan fundamentos normativos sólidos para asegurar la facultad ordenadora en materia de estructura de los agentes más representativos en la CAPV.

6. A MODO DE RECAPITULACIÓN

El Acuerdo Vasco de Estructura es una herramienta necesaria y extraordinariamente valiosa pero no suficiente para construir un modelo de negociación colectiva a la altura de las necesidades y retos que tenemos planteados. Constituye ciertamente el primer paso para abordar con garantías la consolidación de una amplia y potente red de acuerdos colectivos propios, pero para ser verdaderamente eficaz necesita en mi opinión profundizar en dos vías complementarias. La primera consistiría en incrementar en la medida de lo posible el número actual de acuerdos y convenios reguladores de condiciones de trabajo de ámbito autonómico, funcional y geográfico, a fecha de hoy bastante escasos. La segunda, en activar y mantener viva una negociación colectiva de base territorial (provincial) que, además de preferente sobre la estatal, sea también dinámica, flexible en procedimientos y rica en contenidos, para ir asentando de forma progresiva un empleo de calidad en Euskadi, verdadera condición de posibilidad de una economía competitiva y sostenible en el marco de una sociedad fuertemente cohesionada.

4 Así se reconoce de forma expresa en el art. 84.4, según la redacción introducida por el RD-ley 2/2024, al otorgar también prioridad aplicativa a los convenios provinciales cuando se establezca en un acuerdo interprofesional de ámbito autonómico.