

# Las críticas del Comité de Libertad Sindical de la OIT a la reforma laboral de 2012: una nueva muestra de la importancia del derecho laboral internacional

Adoración Guamán Hernández  
Universitat de València

## 1. Introducción

El 10 de mayo de 2012, la Confederación Sindical de Comisiones Obreras (CCOO) y la Confederación Sindical Unión General de Trabajadores (UGT) presentaron una queja ante el Comité de Libertad Sindical de la Organización Internacional del Trabajo (CLS). Mediante la misma, complementada con posteriores informaciones y comunicaciones, las organizaciones denunciaron que la reforma laboral de 2012, llevada a cabo por el Real Decreto-Ley 3/2012, había vulnerado los derechos de libertad sindical y negociación colectiva reconocidos por la Organización Internacional del Trabajo<sup>1</sup>.

Los sindicatos querellantes basaron su queja en la vulneración por parte del gobierno de la normativa OIT relativa a la negociación colectiva, que habría transgredido éste al adoptar el RDL 3/2012. Para desarrollar esta infracción, la queja de los sindicatos sigue una triple línea de argumentación. En primer lugar, denuncian que con su actuación el gobierno había vulnerado y vaciado de contenido el II Acuerdo para el Empleo y la Negociación Colectiva, 2012-14<sup>2</sup>, que habría sido dejado sin efecto al aprobar el gobierno, sólo dos semanas después de adoptado el mismo, el RDL 3/2012. En segundo lugar, los sindicatos sostienen que este RDL fue adoptado sin ningún tipo de consulta ni de participación de las organizaciones sindicales más representativas y que esta ausencia de participación supone una vulneración de los derechos de libertad sindical y negociación colectiva. En tercer lugar, los querellantes sostienen que el RDL 3/2012 contiene tres medidas que vulneran el art. 4 del Convenio 98 sobre derecho de sindicación y negociación colectiva y los artículos 5, 6, 7 y 8 del Convenio 154 sobre

---

<sup>1</sup> En una comunicación subsiguiente, de 29 de octubre de 2012, se elevó igualmente una queja, que se dirime en el mismo procedimiento, respecto de la Ley 20/2012, que no va a ser analizada en el presente texto. Esta comunicación vino también firmada por la Central Sindical Independiente y de Funcionarios (CSIF), la Unión Sindical Obrera (USO) y numerosas organizaciones sindicales nacionales del sector público.

<sup>2</sup> Adoptado por los sindicatos referidos y la Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE) y la Confederación Española de la Pequeña y Mediana Empresa (CEPYME), publicado en el Boletín Oficial del Estado de 6 de febrero de 2012. En el acta de firma del II AENC los agentes sociales afirmaron que el texto tenía como objetivo “orientar la negociación de los convenios colectivos durante la vigencia del mismo, estableciendo criterios y recomendaciones para acometer en los procesos de negociación colectiva”. Respecto de su contenido, los sindicatos señalaron que en el Acuerdo se abordó el tema de la estructura de la negociación colectiva, pactando un conjunto de reglas de articulación y vertebración, mediante las que se mantenía la apuesta por la negociación colectiva estatal, o en su defecto, la autonómica, a efectos de estructurar la negociación, sin aceptar la desaparición de los convenios provinciales y realizando una llamada a la negociación en la empresa, ya sea mediante convenios y también por acuerdos y pactos de empresa, para que se negocien cuestiones relativas a “jornada, funciones y salarios”, con una flexibilidad interna articulada. Los sindicatos califican este acuerdo como una “expresión del diálogo social y respuesta a la crisis económica en ejercicio de la autonomía negociadora de los agentes sociales”.

fomento de la negociación colectiva. En concreto, los contenidos del RDL 3/2012 que se consideran contrarios a las normas internacionales del trabajo señaladas son: la imposición de la plena preferencia aplicativa al convenio de empresa en relación con otros ámbitos de negociación, que los agentes sociales califican como “injerencia inadmisibles en el derecho de negociación colectiva de las organizaciones sindicales” (en concreto, la reforma del artículo 84.2 del Estatuto de los Trabajadores (ET); la ampliación de las posibilidades del “descuelgue empresarial” y la imposición legal de un arbitraje obligatorio de carácter público (la reforma del artículo 82.3 ET) y la sustitución de la flexibilidad interna negociada por la decisión unilateral del empresario (reforma del art. 41 ET).

Tras examinar la queja y las alegaciones del gobierno enviadas a lo largo de 2012 y 2013, el Comité tripartito se pronunció sobre la cuestión planteada por los sindicatos en su informe 371, Caso núm. 2947, elevado al Consejo de Administración en su 320ª reunión celebrada en marzo de 2013 (en lo sucesivo Informe 371). En este informe, el CLS invita al Consejo a aprobar tres recomendaciones dirigidas al gobierno de España en relación con las leyes 3/2012 y 20/2012: en primer lugar, el comité recomienda al gobierno que de cara al futuro respete, en el procedimiento de elaboración de normas, los principios sobre la consulta con suficiente antelación a los interlocutores; en segundo lugar, dada la importancia de alcanzar consensos entorno a las reglas esenciales del sistema de relaciones laborales, el CLS recomienda al gobierno que promueva el diálogo social dentro del respeto de los principios sobre la libertad sindical y la negociación colectiva establecidos por la OIT; en tercer lugar el comité pide al gobierno que comunique a la Organización las sentencias que recaigan tanto del Tribunal Constitucional como del Tribunal Supremo respecto de las normas cuestionadas.

## **2. El marco jurídico aplicable: normas internacionales y su interpretación por los órganos de control de la OIT**

Con su queja, las organizaciones de trabajadores apelaban a la protección internacional del derecho de negociación colectiva que se deriva no sólo de la acción normativa de la Organización Internacional del Trabajo sino particularmente de sus mecanismos de control<sup>3</sup>. En este sentido, cabe recordar que en virtud de su Constitución y de sus normas posteriores, la promoción de la libertad sindical en el ámbito estatal ha dejado de ser una cuestión nacional para convertirse en parte de la acción de la OIT que

---

<sup>3</sup> Para asegurar y supervisar la eficacia y aplicación interna de las normas internacionales por los Estados Miembros, la OIT posee diversos mecanismos que desempeñan las funciones de control asignadas por la Conferencia Internacional del Trabajo y por el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo (OIT). En el concreto ámbito de la libertad sindical podemos distinguir dos tipos de procedimientos y organismos de control. El procedimiento regular, desarrollado por la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones y la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia Internacional del Trabajo y el procedimiento especial de revisión de quejas por violación de la libertad sindical, desarrollado por la Comisión de Investigación y de Conciliación en Materia de Libertad Sindical, el propio Consejo de Administración y el Comité de Libertad Sindical (CLS), creado por el Consejo de Administración

le permite intervenir en los asuntos estatales, dentro del marco del mandato que ha recibido de los Estados miembros. En concreto, corresponde al Comité de Libertad Sindical de esta Organización la función de garantizar y promover el derecho de asociación de los trabajadores y de los empresarios<sup>4</sup>. Para ello, este Comité tripartito evalúa si una situación concreta desde el punto de vista legislativo o de la práctica se ajusta a los principios de libertad sindical y de negociación colectiva derivados de los convenios sobre estas materias<sup>5</sup>.

Tanto la queja de los sindicatos como la contestación del gobierno español se basan largamente en la interpretación que de las normas de protección de la libertad sindical y la negociación colectiva han realizado estos órganos de control de la OIT. En concreto, las normas que conforman la base jurídica de la queja y de la resolución del Comité son el art. 4 del Convenio 98; los artículos 2 y de 5 a 8 del Convenio 154, los apartados segundo y cuarto de la Recomendación 91 y el párrafo 4 de la Recomendación sobre negociación colectiva núm. 163<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> En 1951, el Consejo de Administración en sus reuniones 116.<sup>a</sup> y 117.<sup>a</sup>, decidió instituir un Comité de Libertad Sindical para proceder al examen de las quejas presentadas ante el Consejo sobre vulneración de los derechos sindicales. En su origen, el CLS fue constituido como órgano de intervención preliminar, para examinar si las alegaciones relativas a violaciones de la libertad sindical debían ser consideradas por la Comisión de Investigación y de Conciliación del Consejo. Al ser una instancia preliminar, se permitió que el CLS actuara independientemente de si el Estado había o no ratificado el Convenio relativo a la libertad sindical respecto del cual se presentaba la queja. El reducido uso de la Comisión antedicha provocó que el Comité procediera al examen de fondo de las quejas, manteniéndose su capacidad para analizar situaciones independientemente de la ratificación o no de un convenio. Al emanar el CLS del Consejo de Administración, éste tiene carácter tripartito y está compuesto por nueve miembros titulares (tres por cada uno de los Grupos del Consejo, gobiernos, empresarios y trabajadores) y nueve miembros suplentes, nombrados a título personal. Se reúne tres veces por año y es presidido, desde 1978, por una persona que no es miembro del Consejo de Administración.

<sup>5</sup> El procedimiento ante el CLS se sustenta fundamentalmente en las quejas e informaciones que por escrito le dirigen las organizaciones, no los individuos, y las respuestas de los gobiernos, aunque también cabe la adopción de vías de información más directas como las misiones consultivas o de contactos directos con el Estado en cuestión. Para la revisión de la queja no es preciso el agotamiento de los recursos internos y las organizaciones pueden acudir directamente al Comité, incluso cuando el asunto esté en curso ante una jurisdicción u órgano de control nacional. En sus parámetros de enjuiciamiento, el Comité no se basa únicamente en las normas internacionales sino que también aplica la doctrina de los organismos de control, incluyendo la suya propia. Si el CLS decide que se ha producido una violación de las normas o de los principios de libertad sindical eleva un informe al Consejo de Administración, con las conclusiones y las recomendaciones sobre cómo podría ponerse remedio a la situación. También cabe la posibilidad de invitar a los gobiernos a que indiquen las medidas que han sido adoptadas en seguimiento a las recomendaciones aprobadas por el Consejo de Administración. Sobre esta cuestión vid. el documento “Procedimientos especiales de la Organización Internacional del Trabajo para el examen de quejas por violaciones al ejercicio de la libertad sindical”, Anexo II del Compendio normativo aplicable al Consejo de Administración (Nov. 2011), así como la “Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT”, publicada por la Oficina Internacional del Trabajo, quinta edición (revisada), 2006. Para un mayor desarrollo vid. GERNIGON, B., *El Comité de Libertad Sindical de la OIT: características principales e influencia en España*, Relaciones Laborales, N° 1, 1999, pp. 141 y ss; GRAVEL, E., DUPLESSIS, I., GERNIGON, B., *El Comité de Libertad Sindical: impacto desde su creación*, Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 2001; HERMIDA URIARTE, O., VILLAVICENCIO RÍOS, A., “El Comité de Libertad Sindical”, *Temas Laborales*, N°4, 1992, pp., 87 y ss.

<sup>6</sup> Debe recordarse que el fomento del efectivo reconocimiento de la negociación colectiva fue integrado en la Declaración de Filadelfia de 1944 como una de las obligaciones de la OIT y su desarrollo se ha realizado mediante los siguientes convenios y recomendaciones: el Convenio 87 sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación de 1948, el Convenio 98 sobre el derecho de sindicación y

El pilar fundamental de la queja es el principio de negociación libre y voluntaria, sustentado en el conjunto de normas señaladas y en particular en el art. 4 del Convenio 98<sup>7</sup>. Respecto de este principio existen, según ha constatado la CEACR, una serie de intervenciones estatales en el ámbito de la negociación colectiva que provocan los problemas más frecuentes, en concreto: la fijación unilateral (por la legislación o las autoridades) del nivel de las negociaciones; la exclusión de determinadas materias del ámbito de negociación; la obligación de someter los acuerdos colectivos a la autoridades administrativas o presupuestarias; el respeto de criterios preestablecidos por ley y la imposición unilateral de las condiciones de empleo<sup>8</sup>. Como puede apreciarse, las quejas de los sindicatos respecto del contenido del RDL 3/2012 son puntos habituales de fricción entre la práctica estatal y las normas OIT pertinentes.

### 3. Las quejas de las organizaciones sindicales y la respuesta del gobierno

Como se ha señalado, la queja de los sindicatos sigue la triple línea de argumentación (ausencia de consultas, derogación del II AENC y vulneración del contenido de los artículos 4 del Convenio 98 y 5 a 8 del Convenio 154) que es contestada punto por punto por el ejecutivo en sus respuestas.

Es destacable que, a modo de pórtico de su explicaciones, el gobierno envía al comité una descripción de los indicadores laborales previos a la adopción del RDL 3/2012 que, según su parecer, “exigían una actuación decidida y urgente por el gobierno”. De entre estos indicadores destaca la rápida destrucción de puestos de trabajo y el nivel de desempleo, en particular entre los jóvenes. Las causas de esta situación son, señala, las deficiencias estructurales del mercado laboral que no fueron solucionadas por las reformas anteriores y que concreta en la alta tasa de temporalidad y en la “ineficaz relación entre los distintos tipos de flexibilidad -de entrada, interna y de salida- en la regulación del mercado de trabajo”, es decir, en la rigidez del marco legal que no ha potenciado suficientemente los mecanismos de flexibilidad interna<sup>9</sup>. La

---

negociación colectiva de 1949, el Convenio 154 sobre la Negociación Colectiva de 1981, la Recomendación 91 sobre los Contratos Colectivos de 1951 y la Recomendación sobre la Negociación Colectiva 161 de 1981. A ello hay que añadir que, como refuerzo a las normas de desarrollo, la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, adoptada en 1998, incluía la obligación de todos los Estados Miembros de la organización de respetar y promover los principios fundamentales, entre ellos, el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva. Acerca de la interpretación de las normas citadas de la OIT ver, en extenso, B. GERNIGON, A. ODERO, H. GUIDO, “ILO principles concerning collective bargaining” *International Labour Review*, vol. 139, nº 1, 2000, p. 36 y ss. Para una recopilación de la doctrina principal de estos órganos sobre negociación colectiva vid. GERNIGON, B., ODERO, A., GUIDO, H., *La negociación colectiva. Normas de la OIT y principios de los órganos de control*, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2000.

<sup>7</sup> Vid., GERNIGON, B., ODERO, A., GUIDO, H., *La negociación colectiva...*, cit. pp. 27 y ss.

<sup>8</sup> Ibidem, p. 30. Se basan los autores en el Estudio general de las memorias sobre el Convenio (núm. 87) sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948, y el Convenio (núm. 98) sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949, elevado por la CEACR a la Conferencia Internacional del Trabajo en su reunión de 1994 (en adelante Estudio General de 1994), párrafo 248.

<sup>9</sup> En sus informes acude de nuevo a la teoría de la dualidad laboral, afirmando que el mercado de trabajo español está compuesto por “un amplio grupo de trabajadores tienen un empleo indefinido, generalmente con incrementos salariales pactados en la negociación colectiva superiores a la productividad y a la

oportunidad y necesidad de su actuación se refleja, afirma el gobierno, en el posterior respaldo de diversos organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional y la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

También cabe señalar en este momento que el gobierno solicitó en su contestación el aplazamiento de la revisión del caso por el CLS, posponiéndola hasta conocer el fallo del Tribunal Constitucional respecto a la adecuación de la Ley 3/2012 a nuestra norma constitucional<sup>10</sup>.

### 3.1. Respeto de la ausencia de consultas

En su queja, los sindicatos afirmaron que el RDL 3/2012 se había adoptado sin proceder a ningún tipo de consulta previa con las organizaciones sindicales más representativas. Según su parecer, esto supuso la vulneración de los principios sobre el respeto de la negociación libre y voluntaria así como de la obligación de promover la negociación colectiva presentes en el artículo 4 del Convenio 98 y en los artículos 5 a 8 del Convenio 154. En estos artículos se fomenta el establecimiento de reglas de procedimiento convenidas por los agentes negociadores (artículo 5.2.c), que no obstaculicen la propia negociación y que, en el caso de ser adoptadas por las autoridades públicas, sean objeto de consultas previas y, cuando sea posible, de acuerdo (artículo 7).

En apoyo de esta base normativa, las organizaciones querellantes se refieren a la doctrina del CLS sobre el interés que para el gobierno supone la realización de consultas previas, francas y detalladas, antes de adoptar cualquier legislación laboral. En este sentido, el comité ha recordado que cualquier limitación a la negociación colectiva por parte de las autoridades debería estar precedida de consultas con las organizaciones sociales, intentando buscar el acuerdo<sup>11</sup>. Las consultas respecto de la preparación de la legislación del trabajo revisten, según el Comité, una importancia y un interés fundamental, en particular si afecta a la negociación colectiva y a las condiciones de empleo, y deben realizarse antes de que se adopte cualquier ley en este ámbito y de manera franca y sin trabas. Por añadidura, y en la medida de lo posible el gobierno

---

inflación y con derecho a una tutela notable frente al despido” (...) y por “amplio grupo de trabajadores con contratos temporales, que no se benefician de la misma tutela frente al despido, que constituyen el principal mecanismo de ajuste de las empresas ante las dificultades para llevar a cabo ajustes en las condiciones de trabajo (contención salarial, modificación de condiciones de trabajo, etc.) y que transitan entre la precariedad y el desempleo”.

<sup>10</sup> Como es bien sabido, el Tribunal Constitucional se pronunció al respecto del RDL 3/2012 en su Auto de 12 de febrero de 2014, rechazando la admisión a trámite de la cuestión de inconstitucionalidad número 3801-2013, promovida por el Juzgado de lo Social núm. 34 de Madrid. El Tribunal consideró que la redacción del RDL a las normas cuestionadas responde a una opción de política legislativa que, desde la estricta perspectiva constitucional, no genera quiebra o lesión de los derechos constitucionales invocados, por ello, el Tribunal entiende que las dudas de constitucionalidad carecen de la viabilidad suficiente y han de considerarse notoriamente infundadas. En concreto el TC considera por un lado satisfecho el requisito de explicación de las razones de extraordinaria y urgente necesidad que motivaron, según la exposición de motivos de la norma, el RDL 3/2012 y afirma que existe conexión de sentido entre esa situación y el contenido de la norma. Por otro lado, el Tribunal afirma que el RDL también cumple con los límites materiales impuestos por la Constitución española. En sentido disidente, con una profunda crítica del auto señalado reviste un especial interés jurídico el voto particular que formuló el Magistrado don Fernando Valdés Dal-Ré al que se adhirieron otros dos magistrados.

<sup>11</sup> Recopilación del CLS, 2006, párrafo 999.

debería apoyarse en el consentimiento general “ya que las organizaciones de empleadores y de trabajadores deben poder participar en la responsabilidad de procurar el bienestar, y la prosperidad de la comunidad en general”<sup>12</sup>.

El gobierno respondió a esta acusación de haber actuado sin proceder a las consultas previas con dos argumentos. En primer lugar, rechazaba parcialmente el argumento de los sindicatos, afirmando que existieron consultas y que éstas se realizaron mediante cinco reuniones celebradas tras la adopción del RDL pero de manera previa a la fecha de inicio de la tramitación en el Parlamento de la posterior Ley 3/2012. A mayor abundamiento, señaló que las propias organizaciones sindicales reconocieron que elaboraron propuestas de enmiendas al proyecto de ley que fueron presentadas por otros grupos políticos y que, indica el gobierno, fueron consideradas y estudiadas pero no aceptadas. Dicho rechazo, total o parcial no es, según el Ejecutivo, un asunto que deba ser considerado en el procedimiento ante el CLS

En segundo lugar, el ejecutivo procedió a justificar la ausencia de consultas previas a la adopción del RDL. A su juicio, la situación de crisis económica y desempleo, anteriormente relatada en sus alegaciones, supuso una situación de urgencia que le habilitaba para adoptar una norma con rango de ley, utilizando la vía del art. 86 de la Constitución española. Según su parecer, esta norma, con rango formal de decreto-ley y rango material de ley, no es compatible con la realización de consultas previas puesto que su adopción presupone la existencia de extraordinaria y urgente necesidad<sup>13</sup>. Así, a diferencia de lo que ocurre en el caso de las leyes, en estos casos no se exigiría la consulta tripartita ya que esta obligación se exceptúa en el caso de las normas adoptadas en los presupuestos del art. 86 de la Constitución española. Según señaló el Ejecutivo, la Ley núm. 50/1997, de 27 de noviembre, de Organización, Competencia y Funcionamiento del gobierno, no hace previsiones respecto al procedimiento de elaboración de los decretos-leyes, y por tanto no prevé consultas en estos casos de urgencia constitucionalmente amparados. Más aún, continuaba, si las razones de urgencia así lo aconsejan, el Consejo de Ministros puede prescindir de trámites como las consultas y otros, salvo que tengan carácter preceptivo, y acordar la aprobación de un proyecto de ley y su remisión al Congreso de los Diputados o, en su caso, al Senado, sin esos trámites.

Por añadidura, el gobierno señaló que en este caso ya conocía la opinión de los agentes sociales sobre la estructura de la negociación colectiva, expresada en el II AENC, donde además éstos habían señalado que la situación de la economía española era excepcional y requería medidas específicas. Precisamente por conocer su opinión dada la reciente aprobación del acuerdo colectivo el gobierno afirma que “no era aconsejable ni se hacía posible una consulta sobre las materias acerca de las que ya se habían expresado los agentes sociales en esas mismas fechas”

---

<sup>12</sup> *Ibidem*, párrafos 1072-1077.

<sup>13</sup> No puede dejar de destacarse que el gobierno utiliza como argumento el hecho de que los interlocutores sociales no elevaran una queja similar frente al Real decreto-ley núm. 7/2011, adoptado igualmente sin acuerdo.

### 3.2. Respeto de la alegada derogación del II AENC

Los sindicatos fundamentaron igualmente su queja en la utilización de un RDL (el 3/2012) para derogar un acuerdo colectivo (el II AENC), afirmando que esta actuación supone una violación del principio de negociación colectiva libre y voluntaria, tal y cómo se recoge en los artículos 4 del Convenio 89 y 7 del Convenio 154 y como ha sido interpretado éste por el CLS. En concreto, respecto de este tema, el Comité había señalado que la intervención de las autoridades públicas con el fin de asegurar que las partes en las negociaciones subordinen sus intereses a la política económica nacional del gobierno es incompatible con su derecho a organizarse voluntaria y libremente<sup>14</sup>. Por ello, “la suspensión o la derogación – por vía de decreto, sin el acuerdo de las partes – de convenciones colectivas pactadas libremente por las mismas, viola el principio de negociación colectiva libre y voluntaria establecida en el artículo 4 del Convenio núm. 98”<sup>15</sup>.

Al tratar esta cuestión, el gobierno aceptó que los contenidos de la norma con rango de ley eran divergentes a los del acuerdo colectivo pero rechazó que con la norma aprobada se procediera a la derogación de lo previsto en el II ANEC, en base a tres motivos: porque en virtud del principio de jerarquía normativa, este acuerdo sigue vigente en aquello que no contradiga el RDL 3/2012; porque el gobierno había valorado positivamente el acuerdo colectivo y felicitado a sus firmantes; porque la parte empresarial no había elevado queja alguna y porque el RDL 3/2012 “sólo contiene normas transitorias de aplicación respecto a la vigencia de los convenios denunciados en la fecha de entrada en vigor del Real decreto-ley”.

### 3.3. Respeto de la “primacía del convenio de empresa”

La primera de las quejas que sobre el contenido del RDL elevaron los sindicatos se refiera a la imposición de la primacía aplicativa de la negociación en el ámbito de la empresa, prohibiendo la nueva regulación que las organizaciones empresariales y sindicales puedan disponer de la regla de la prioridad absoluta del convenio de empresa. Según afirman los sindicatos, la consecuencia de la reforma es la eliminación de la libertad de los agentes sociales más representativos en el ámbito autonómico y estatal para pactar, según sus intereses recíprocos, su propias reglas respecto de la estructura negocial y de solución de conflictos de concurrencia de convenios. Esta restricción de la libertad negocial supone, no sólo una vulneración de los artículos 37.1 y 28.1 de la Constitución Española, sino también de las normas de la OIT antes citadas. En concreto, los sindicatos indicaron la vulneración del artículo 4 del Convenio 98, donde se conmina a las autoridades a abstenerse de aquellas acciones que puedan suponer una coacción al derecho de la negociación colectiva, del artículo 5.2 d) del Convenio 154, sobre la promoción por parte de los agentes negociadores de reglas de procedimiento para negociar, del párrafo 4 de la Recomendación 163 sobre la intervención de las partes negociadoras en la coordinación de los distintos niveles de negociación y el artículo 8 del Convenio 154 que establece con carácter general que ninguna medida de

---

<sup>14</sup> *Ibidem*, párrafo 1005.

<sup>15</sup> *Ibidem*, párrafo 1008.

promoción debe ser aplicada de manera que se obstaculice la libertad de negociación. En apoyo de su argumento los sindicatos traen la doctrina de los órganos de control, la CEACR y el CLS, donde se ha señalado que la elección del nivel de la negociación colectiva debe corresponder a los propios interlocutores en la negociación.

Según esta doctrina, y partiendo del principio general de la voluntariedad de la negociación y la libertad de las partes negociadoras, debe recordarse que el comité ha señalado que, por un lado, “el derecho de negociar libremente con los empleadores las condiciones de trabajo y, por tanto la autonomía de los interlocutores sociales en la negociación, constituye un elemento esencial de la libertad sindical”<sup>16</sup> y que, por otro, la eficacia de la negociación colectiva implica el carácter libre y voluntario de la misma<sup>17</sup>.

En cuanto al nivel de las negociaciones, la CEACR y el CLS han afirmado que la elección del nivel de la negociación colectiva debe corresponder a los propios interlocutores en la negociación, que podrían incluso adoptar un sistema mixto de acuerdos marco complementado por convenios en el ámbito local o acuerdos de empresa<sup>18</sup>. De esta manera, dicho nivel no debería ser impuesto en virtud de la legislación, de una decisión de la autoridad administrativa o de una jurisprudencia de la autoridad administrativa de trabajo<sup>19</sup>. Es más, como indica el CLS, la legislación no debería obstaculizar la negociación colectiva a nivel de industria<sup>20</sup>. Así, en el caso de existir varios niveles de negociación, el segundo apartado del párrafo 4 de la Recomendación sobre negociación colectiva núm. 163 de 1981 establece que son las partes negociadoras las que deberían velar por que exista coordinación entre ellos.

El gobierno, por su parte, contestaba a esta queja respecto del nivel de negociación acudiendo al diccionario de la Real Academia de la Lengua para diferenciar “primacía” y “prioridad”. Apoyándose en las definiciones del diccionario, el ejecutivo concluía que a los convenios de empresa se les ha otorgado prioridad (aplicación con anterioridad a la regulación de esas mismas materias contenida en convenios de ámbito superior a aquél) y no primacía (consideración como norma superior). Esta prioridad, continuaba el gobierno es atribuida de manera limitada, porque el convenio superior seguirá aplicándose “plenamente” salvo en lo negociado en el convenio de empresa respecto de las materias señaladas en la ley. Además, continuó, no es algo novedoso conceder una prioridad aplicativa al convenio de empresa, puesto que la determinación jerárquica de la normativa laboral se ha matizado por diversos mecanismos (norma mínima, más favorable, naturaleza imperativa o dispositiva), por el principio *pro operario* y por el de “la norma más próxima a la realidad de que se trate”. Por añadidura, sostuvo, la descentralización de la negociación hacia la empresa y la disponibilidad de los derechos adquiridos ha sido abordada por distintas reformas

---

<sup>16</sup> Recopilación del CLS, 2006, párrafo 925.

<sup>17</sup> *Ibidem*, párrafo 926.

<sup>18</sup> Vid de nuevo el Estudio General de 1994, párrafo 249. Debe recordarse que el párrafo 4 de la Recomendación sobre negociación colectiva núm. 163 de 1981 establece que “En caso necesario, se deberían adoptar medidas adecuadas a las condiciones nacionales para que la negociación colectiva pueda desarrollarse en cualquier nivel, y en particular a nivel del establecimiento, de la empresa, de la rama de actividad, de la industria y a nivel regional o nacional”

<sup>19</sup> Recopilación CLS de 2006, párrafo 988.

<sup>20</sup> *Ibidem*, párrafo 990.



laborales sin que haya recibido reprimenda de la OIT<sup>21</sup>. Más aun, la voluntad de propiciar la negociación en la empresa fue uno de los argumentos que justificaban los acuerdos del II AENC.

La reforma, señalaba el Ejecutivo, se ha limitado a establecer una “regla de concurrencia entre convenios de distinto ámbito”, algo que, siguiendo el principio de mayor jerarquía de la ley sobre el convenio, puede perfectamente realizar. Es más, la previsión expresa contenida en el art. 84.2 del ET que permite negociar convenios de empresa durante la vigencia de los convenios de ámbito superior, que los sindicatos califican como una violación del derecho a la negociación colectiva y de la fuerza vinculante de los convenios, no es más que un presupuesto previo necesario para que rijan efectivamente la prioridad aplicativa de los convenios de empresa. Así, el convenio superior no se anula ni se invalida, sencillamente no se aplica en el conjunto de materias determinadas por la ley. Por todo ello, finaliza el Ejecutivo, tal prioridad “limitada” no supone una vulneración del principio de negociación libre y voluntaria<sup>22</sup> ni una intromisión del legislador en la libre decisión de las partes negociadoras para utilizar el nivel de negociación que deseen, puesto que depende de las partes la decisión de negociar o no a nivel de empresa o si optan por el convenio de ámbito superior.

### **3.4. Respeto del “arbitraje obligatorio”**

La segunda de las quejas de fondo se refería a la imposición legal de un arbitraje administrativo obligatorio para posibilitar la inaplicación de lo pactado en un convenio colectivo. Sostenían los sindicatos que el arbitraje se impone coactivamente, sin necesidad de que ni los representantes de los trabajadores en la empresa ni la negociación colectiva lo hubieran asumido o incluido. Con esta medida se permite que el empresario deje de aplicar las condiciones del convenio de referencia, mediante la decisión de un sujeto ajeno a las partes negociadoras que no ha sido habilitado por éstas (según la opinión de los sindicatos, se trata de la reintroducción en el sistema jurídico laboral español del laudo público obligatorio, declarado inconstitucional con la Sentencia del Tribunal Constitucional 11/1981, de 8 de abril). También criticaba las organizaciones sindicales que la designación como órgano para la imposición del arbitraje a la Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos (CCNCC) (u órgano equivalente de las Comunidades Autónomas). La Comisión, aun cuando integre a los agentes sociales constituye, según los sindicatos, un órgano administrativo de indiscutible naturaleza pública y su carácter tripartito no enerva el carácter coactivo del arbitraje, que vulnera la normativa OIT señalada y en concreto el artículo 6 del

---

<sup>21</sup> Aborda en este momento el Ejecutivo un análisis de la normativa anterior que ha ido previendo la descentralización de la estructura de la negociación colectiva hacia los convenios de empresa, señalando la reforma de art. 84 realizada en 1994 y las modificaciones derivadas del RDL 7/2011.

<sup>22</sup> No vulnera por tanto, señala, el principio de negociación colectiva libre y voluntaria establecido en el art. 4 del Convenio 98, en la interpretación que de ella realizan los párrafos 988 y 989 de la Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT (quinta edición, 2006), donde, recordemos, se afirma que “la determinación del nivel de negociación colectiva debería depender esencialmente de la voluntad de las partes y, por consiguiente, dicho nivel no debería ser impuesto en virtud de la legislación, de una decisión de la autoridad administrativa o de una jurisprudencia de la autoridad administrativa de trabajo”

Convenio 154, que indica la compatibilidad del fomento de la negociación colectiva con mecanismos de arbitraje o conciliación donde participen las partes de manera voluntaria.

En apoyo de su argumentación, los sindicatos incluyeron un conjunto de decisiones y principios del CLS respecto del tema<sup>23</sup>, pero debe tenerse en cuenta que en esta cuestión en concreto la solución dista de ser pacífica o clara. Considerando los principios normativos señalados, la CEACR ha advertido que el tema del arbitraje obligatorio es uno de los problemas más complejos en materia de relaciones laborales. Por este motivo, en su Estudio General de 1994, se limitaba a dar indicaciones básicas, señalando que: por un lado, si el arbitraje es impuesto por una sola de las partes, éste es contrario al principio de negociación voluntaria y autonomía de las partes negociadoras, con determinadas excepciones; por otro lado, cuando la imposición del arbitraje se hace a iniciativa de las autoridades, la Comisión ha considerado que tales intervenciones son difícilmente conciliables con el principio de negociación voluntaria, pero que en el caso de bloqueo de la negociación, la intervención puede entenderse justificada. En todo caso, dado el nivel de dificultad, la Comisión ha advertido que respecto de este tema “se limitará a brindar indicaciones de orden general y ciertos principios que podrán ser aplicados a través de «medidas apropiadas a las condiciones nacionales», como las previstas en el artículo 4 del Convenio”. Los principios que estableció a renglón seguido no fueron enunciados con rigidez, así, la Comisión indica que “sería hartamente deseable que las partes dispongan de toda oportunidad para negociar colectivamente, durante un período de tiempo suficiente, con la ayuda de una mediación independiente (mediador, conciliador, etc.), así como de mecanismos y procedimientos establecidos con una sola finalidad: facilitar las negociaciones colectivas”. Igualmente afirmaba que, dado que un acuerdo negociado es preferible a una solución impuesta, es necesario que las partes tengan siempre la posibilidad de regresar voluntariamente a la mesa de negociaciones, es decir, que se incluya al menos la posibilidad de suspender un proceso de arbitraje cuando las partes deseen continuar negociando<sup>24</sup>. En todo caso, la Comisión ha indicado que, “sea cual fuere el sistema que se adopte, éste debería tener como objetivo primordial el fomento, por todos los medios posibles, de la negociación colectiva libre y voluntaria entre las partes; los interlocutores en la negociación deberían gozar de la mayor autonomía posible dentro del marco legislativo y el mecanismo administrativo que se establezcan en la materia, a los que puedan recurrir por voluntad propia y de común acuerdo”<sup>25</sup>.

Por su parte, el CLS ha señalado que, en términos generales, las autoridades públicas deben abstenerse de intervenir de forma que el derecho a la negociación colectiva voluntaria y libre sea coartado o su legítimo ejercicio impedido<sup>26</sup>. Según el

---

<sup>23</sup> Los sindicatos apoyan su queja en lo contenido en los párrafos 932-934 y 937 de la Recopilación CLS de 2006.

<sup>24</sup> Estudio General de 1994, párrafos 254 y siguientes.

<sup>25</sup> *Ibidem* párrafo 247.

<sup>26</sup> Vid. *La libertad sindical*, Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT, Oficina Internacional del Trabajo, Quinta Edición (revisada), 2006 (en adelante Recopilación del CLS, 2006), párrafo 881.

comité, si bien son posibles medidas como la regulación de mecanismos voluntarios de información, conciliación, mediación o arbitraje, otras medidas, como una regulación minuciosa de la negociación que obliga a las partes a seguir un procedimiento fijo donde interviene la autoridad administrativa obligatoriamente, deben ser consideradas como coacciones<sup>27</sup>. Así, la imposición de un procedimiento de arbitraje obligatorio en caso de desacuerdo entre las partes plantea problemas de aplicación con el Convenio núm. 98 y el principio de negociación voluntaria<sup>28</sup>. Al igual que la CEACR, el comité evita una postura totalmente contraria al arbitraje obligatorio y señala la existencia de excepciones aunque acota las mismas, indicando que “el recurso de arbitraje obligatorio cuando las partes no llegan a un acuerdo en la negociación colectiva sólo es admisible en el marco de los servicios esenciales en el sentido estricto (aquellos servicios cuya interrupción podría poner en peligro, la vida, la seguridad o la salud de la persona en toda o parte de la población)”<sup>29</sup>. Más allá de este supuesto, el Comité ha reconocido que en un momento de bloqueo, puede justificarse la intervención de las autoridades, cuando es obvio que el bloqueo de las mismas no será superado sin una iniciativa de su parte, sin embargo, “la mera existencia de un punto muerto en un proceso de negociación no es motivo suficiente que justifique la intervención de las autoridades públicas para imponer un arbitraje a las partes en el conflicto laboral”<sup>30</sup>.

En todo caso, los organismos encargados de resolver los conflictos entre las partes de una negociación colectiva deberían ser independientes (los resultados de los arbitrajes no deberían ser predeterminados por criterios legislativos) y el recurso a tales organismos debería hacerse en forma voluntaria (el arbitraje obligatorio decidido en convenio colectivo es por tanto perfectamente posible)<sup>31</sup>.

La defensa del ejecutivo en este punto se basa en dos cuestiones. Por un lado el gobierno defiende la regulación del “descuelgue” empresarial basándose en la necesidad de establecer un mecanismo de flexibilidad interna, que se justifica por la naturaleza normativa y la eficacia *erga omnes* de los convenios colectivos estatutarios que, según su parecer, diferencia el caso español de otros ordenamientos europeos. En relación con

---

<sup>27</sup> Vid., GERNIGON, B., ODERO, A., GUIDO, H., *La negociación colectiva...*, cit. pp. 28-29, citando la recopilación señalada en la referencia anterior. A modo de ejemplo, cabe recordar, como también indican los sindicatos en su queja que el CLS consideró que “La utilización de la negociación colectiva para solucionar problemas de racionalización en las empresas y mejorar la eficiencia de éstas puede conducir a resultados ventajosos tanto para los trabajadores como para las empresas. Pero si este tipo de negociación colectiva se desarrolla de acuerdo con un régimen especial que, en síntesis, impone la negociación a las organizaciones sindicales sobre los aspectos que señale la autoridad laboral, determina que el lapso de las negociaciones no debe exceder de un período determinado y establece que, a falta de acuerdo entre las partes, los puntos en litigio sean decididos por arbitraje de dicha autoridad, este régimen legal no responde al principio de la negociación voluntaria que inspira la norma contenida en el artículo 4 del Convenio núm. 98” (vid. Recopilación CLS de 2006, párrafo 997).

<sup>28</sup> *Ibidem*, párrafo 992, 993. Ahondando en este tema, el Comité indicaba que “en lugar de conferir a las autoridades públicas poderes de asistencia activa, e incluso de intervención, que les permitan hacer prevalecer su punto de vista, es más conveniente tratar de convencer a las partes implicadas en la negociación que por su propia voluntad deben tener en cuenta las razones capitales relacionadas con las políticas económicas y sociales de interés general que el gobierno ha mencionado” (párrafo 933).

<sup>29</sup> *Ibidem*, párrafo 994, con las referencias realizadas a la Recopilación de 1996.

<sup>30</sup> *Ibidem*, párrafos 1003 y 1004.

<sup>31</sup> *Ibidem* párrafo 932.

el arbitraje, el gobierno considera que la totalidad de la reforma en este punto se orienta a reforzar la autonomía colectiva para la solución de las discrepancias y señala con especial detalle que el procedimiento ante la Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos (CCNCC) tiene carácter subsidiario, que no puede calificarse como un “arbitraje obligatorio”. Por añadidura, advierte, esta Comisión tiene carácter tripartito y en su funcionamiento se garantiza que el sistema de arbitraje es realmente independiente, por lo que tal previsión no plantearía problemas de compatibilidad con el Convenio 98, según la interpretación que del mismo ha dado el CLS de la OIT.

### **3.5. Respetto de la reforma de las “modificaciones sustanciales de condiciones de trabajo”**

La última de las quejas de los sindicatos se refería a la reforma del artículo 41 del Estatuto de los Trabajadores que ha provocado lo que califican como “sustitución de la flexibilidad interna negociada por la decisión unilateral del empresario. Según indicaron los sindicatos, con la reforma se atribuye al empresario la posibilidad de modificar a su libre arbitrio condiciones sustanciales de trabajo contenidas en un acuerdo o pacto colectivo, incluso contra la voluntad de los representantes de los trabajadores, y esto constituye una violación de la garantía de la fuerza vinculante de los convenios colectivos, sean estatutario o no estatutarios. En este sentido los sindicatos ahondaban en la definición de convenio colectivo que se deriva de la normativa de la OIT señalando la ausencia de la distinción típica en nuestro sistema laboral<sup>32</sup>. Siendo así, en la queja se consideraba pertinente la aplicación de la doctrina del CLS respecto de la obligatoriedad de los acuerdos colectivos. Entre otras citas, los sindicatos indican que el comité había señalado que “una disposición legal que permite al empleador modificar unilateralmente el contenido de los acuerdos colectivos previamente pactados, u obliga a negociarlos nuevamente, es contraria a los principios de la negociación colectiva”<sup>33</sup> y que si los derechos alcanzados en una negociación colectiva, a cambio de determinadas concesiones, pueden cancelarse unilateralmente “no podría haber ninguna expectativa razonable de estabilidad en las relaciones laborales, ni confianza suficiente en los acuerdos negociados”<sup>34</sup>

En su contestación, el gobierno se refiere a este punto indicando que la inaplicación de condiciones negociadas en el seno de la empresa es una decisión

---

<sup>32</sup> Los sindicatos se acogen a la definición de contrato colectivo realizada por la Recomendación No 91. En su párrafo segundo establece que dicha expresión comprende todo acuerdo escrito relativo a las condiciones de trabajo y de empleo, celebrado entre un empleador, un grupo de empleadores o una o varias organizaciones de empleadores, por una parte, y, por otra, una o varias organizaciones representativas de trabajadores o, en ausencia de tales organizaciones, representantes de los trabajadores interesados, debidamente elegidos y autorizados por estos últimos, de acuerdo con la legislación nacional. Por su parte, el Convenio 154 sobre la negociación colectiva determina en su artículo segundo que la expresión negociación colectiva comprende todas las negociaciones que tienen lugar entre un empleador, un grupo de empleadores o una organización o varias organizaciones de empleadores, por una parte, y una organización o varias organizaciones de trabajadores, cuya finalidad será la fijación de las condiciones de trabajo y empleo, la regulación de las relaciones entre empleadores y trabajadores y la regulación de las relaciones entre empleadores o sus organizaciones y una organización o varias organizaciones de trabajadores, o lograr todos estos fines a la vez.

<sup>33</sup> Recopilación CLS de 2006, párrafo 942.

<sup>34</sup> *Ibíd*em, 941.

empresarial revisable por la jurisdicción social y que la misma procede en su origen de la reforma de 1994, frente a la cual no se presentó queja alguna. Tal modificación unilateral es posible, continua, porque los acuerdos de empresa no se sujetan a las normas del Estatuto de los Trabajadores sobre negociación colectiva sino al derecho general de obligaciones y contratos. De esta manera, el ejecutivo se aparta de la definición de convenio y acuerdo colectivo que significaba el punto de partida de los sindicatos para la crítica de este aspecto de la reforma.

Al sujetarse al derecho general de obligaciones, continua el Ejecutivo, debe entenderse posible la modificación unilateral de lo pactado con compensación cuando no exista causa o incluso cuando se alegue una causa y se den circunstancias de especial afectación. Este es el esquema que, afirma el gobierno, sigue la regulación cuestionada, que establece toda una serie de previsiones de procedimiento y compensación, cuyas últimas modificaciones no limitan las posibilidades de negociación frente a la modificación sino que se sigue manteniendo la necesidad de un acuerdo colectivo.

Por todas las razones antedichas, el gobierno solicita la desestimación íntegra de la queja planteada.

#### **4. Las conclusiones y recomendaciones del Comité.**

En sus conclusiones, el comité procede a tomar nota de las posiciones de las partes y de las circunstancias de hecho del caso, para proceder a dar su parecer en forma de conclusiones específicas y generales.

De entrada, el comité rechaza la petición del gobierno de aplazar la revisión del caso hasta conocer el fallo del Tribunal Constitucional respecto a la adecuación de la Ley 3/2012 a la Constitución española. Para ello aduce tres razones fundamentales, la primera, que la fecha en la que resolverá este Tribunal interno es del todo incierta; la segunda, que si bien es cierto que estos asuntos han sido igualmente sometidos a la CEACR, la propia Comisión decidió esperar a conocer el fallo del CLS para proceder a elaborar el informe; y, por último, el CLS recuerda que su labor no es examinar la adecuación de la norma cuestionada a la normativa interna, constitucional o infraconstitucional, sino formular conclusiones atendiendo a la normativa que sobre la materia se ha elaborado en el seno de la OIT. En todo caso, recomienda al Consejo de Administración que apruebe su parecer y pida al gobierno que comunique las sentencias del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo en relación con las normas señaladas<sup>35</sup>.

En cuanto a la ausencia de consultas previas, el Comité revisa las alegaciones de las partes para acabar constatando que, efectivamente, los sindicatos más representativos no fueron consultados respecto del contenido del mencionado texto, que además divergía respecto de lo adoptado previamente por los agentes sociales<sup>36</sup>. Ante esta situación, el Comité recuerda la importancia de las consultas con los agentes sociales y su celebración con la antelación suficiente. La suficiente antelación implica la

---

<sup>35</sup> Informe 371, Párrafo 438 in fine.

<sup>36</sup> *Ibidem*. Párrafo 442.

realización de las consultas antes de la aprobación por el gobierno de un RDL o de un proyecto de ley, independientemente de que éstos se adopten en momentos de crisis en los que se requieran medidas urgentes<sup>37</sup>. No es la primera vez que el CLS recuerda estos principios al gobierno español. En el informe de 2013, este órgano de control ya recomendó al Consejo de Administración de la OIT que invitara al Ejecutivo a mantener el respeto a los principios de diálogo y consulta, detallada y con tiempo suficiente, con las organizaciones sociales. La consulta sobre leyes, programas o medidas, recordaba el CLS, debe mantenerse en situaciones de dificultad o crisis<sup>38</sup>, ya que este proceso contribuye a un mayor fundamento y consenso respecto de las normas aprobadas. La búsqueda de este consenso, concluía el Comité en 2013, debe ser una pauta, en la medida de lo posible, para la actuación del gobierno, “ya que las organizaciones de empleadores y de trabajadores deben poder participar en la responsabilidad de procurar el bienestar, y la prosperidad de la comunidad en general”. Retomando estos principios, el CLS espera que el gobierno los respete en el futuro.

Respecto de fondo de la queja, la vulneración de la normativa OIT por el RDL 3/2012, el Comité toma nota de los alegatos de las partes y emite tres consideraciones específicas, recordando que la Ley 3/2012, aun cuando justificada en una coyuntura determinada, ha procedido a establecer medidas de carácter permanente. Respecto de los procedimientos de modificación sustancial de condiciones de trabajo, señala que el respeto mutuo de los compromisos asumidos en los acuerdos colectivos es un elemento importante del derecho de negociación colectiva y debería ser salvaguardado para establecer relaciones laborales sobre una base sólida y estable<sup>39</sup>, y que esto se mantiene aun en circunstancias de grave crisis económica y de altísimo desempleo.

Sobre la modificación de los convenios colectivos en el ámbito empresarial y el sometimiento de los desacuerdos a un arbitraje, el Comité se reafirma en una consideración ya integrante de su doctrina: “la elaboración de procedimientos que favorecen de manera sistemática la negociación descentralizada de disposiciones derogatorias menos favorables que las disposiciones de nivel superior puede desestabilizar globalmente los mecanismos de negociación colectiva así como las organizaciones de empleadores y de trabajadores y debilita la libertad sindical y la negociación colectiva en violación de los principios consagrados en los Convenios núms. 87 y 98”. Esto no implica, como sigue razonando el CLS, que sea imposible admitir que las dificultades económicas graves puedan llegar a determinar en algún caso la modificación de los convenios aplicables, no obstante, estos casos deben concretarse en el marco del diálogo social.

---

<sup>37</sup> Informe 371, Párrafo 445.

<sup>38</sup> Informe núm. 368, Junio 2013, Caso núm. 2918 (España), queja presentada el 11 de noviembre de 2011.

<sup>39</sup> En particular, el Comité señala críticamente que tras la reforma se permiten “modificaciones sustanciales de condiciones de trabajo (jornada de trabajo, horarios, trabajo a turnos etc.) por causas económicas (en particular en caso de pérdidas actuales o previstas o cuando se registre una disminución de ingresos ordinarios o ventas en la empresa durante dos trimestres consecutivos) pero también por causas técnicas, organizativas o de producción sin que sea necesario, como anteriormente, la existencia de situaciones excepcionales o de fuerza mayor”

Respecto de la prioridad aplicativa del convenio de empresa, que según considera el CLS se deriva de la reforma realizada por el RDL 3/2012, el Comité señala que la determinación del nivel de la negociación colectiva corresponde a las partes y que éstas, al menos las querellantes, habían mostrado su rotundo desacuerdo con la medida. La situación producida con la aprobación del RDL 3/2012 choca con la importancia que, en base a los principios OIT sobre negociación colectiva, se atribuye al hecho de que las reglas esenciales del sistema de relaciones laborales y de negociación colectiva sean compartidas en la mayor medida posible por las organizaciones de trabajadores y de empleadores más representativas. Para respetar este principio, el CLS recomienda al Consejo de Administración que apruebe su informe y que por tanto se proceda a invitar al gobierno a que promueva un diálogo tripartito sobre la Ley 3/2012. A través de este diálogo se podría conseguir el consenso señalado, sobre la base de los principios de los convenios de la OIT en materia de negociación colectiva ratificados por España.

Cabría añadir, aunque el CLS no lo incluye en su informe, una consideración anterior en la que el comité recordaba que el recurso reiterado a restricciones legislativas de la negociación colectiva sólo puede tener, a largo plazo, un efecto nefasto y desestabilizador sobre el clima de las relaciones laborales si el legislador interviene con frecuencia para suspender o anular el ejercicio de los derechos reconocidos a los sindicatos y a sus miembros<sup>40</sup>.

En resumen, las recomendaciones finales del comité se concretan en los siguientes tres puntos: remarcar la importancia de los principios sobre la consulta con suficiente antelación con las organizaciones de trabajadores y de empleadores más representativas sobre los proyectos de ley o los proyectos de Real decreto-ley antes de su aprobación por el Gobierno (y espera que en adelante estos principios se respetarán plenamente); subrayar la importancia de que las reglas esenciales del sistema de relaciones laborales y de la negociación colectiva sean compartidas en la mayor medida posible por las organizaciones de trabajadores y de empleadores más representativas e invitar al Gobierno a la promoción del diálogo social para conseguir este objetivo y solicitar al Gobierno que comunique las sentencias del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo en relación con la ley 3/2012<sup>41</sup>.

Como puede observarse, y a pesar de la mayor contundencia que encontramos en algunas de las consideraciones que el comité elabora en el interior del informe, las recomendaciones finales se enmarcan en su tradicional prudencia. En este sentido no en pocas ocasiones ha recordado el CLS que su función de garante y promotor del derecho de sindicación de los trabajadores y los empresarios no lo convierte en instancia de acusación o condena de los gobiernos<sup>42</sup>. De hecho, hay que ser consciente, como ha señalado la doctrina, que el éxito del procedimiento depende de la colaboración de los Estados miembros. Aun así, el valor de los informes del CLS van más allá de la

---

<sup>40</sup> *Ibidem*, párrafo 1019.

<sup>41</sup> Recuérdese que en este informe y conclusiones también se trata la ley 20/2012 que no se contempla en este texto.

<sup>42</sup> Véase el Reglamento relativo al procedimiento para la discusión de reclamaciones presentadas con arreglo a los artículos 24 y 25 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, en su párrafo 12.

resolución del caso concreto y de la recomendación de medidas respecto de un Estado miembro dado tanto el comité como los otros órganos de control de la OIT, pueden interpretar las normas de la organización sentando una doctrina que puede ser utilizada, y que de hecho lo es, en otras instancias internacionales y nacionales<sup>43</sup>. Este valor interpretativo es probablemente una de las notas de mayor relevancia e importancia hacia el futuro que pueden derivarse del informe.

---

<sup>43</sup> En particular, el uso de esta doctrina de los órganos de control de la OIT por el TEDH es de especial relevancia y novedad. Cabe señalar en concreto los asuntos *Demir and Baykara* (Application no. 34503/97), Judgment of the Grand Chamber of 12 November 2008) y *Enerji Yapi-Yol Sen v. Turkey* (Application no. 68959/01) of 21 April 2009. En estos casos, el Tribunal integró en su razonamiento los parámetros normativos e interpretativos de la OIT, analizando la libertad sindical reconocida en el art.11 del CEDH a la luz de los convenios OIT sobre libertad sindical y negociación colectiva y la doctrina que al respecto han elaborado sus órganos de control; por otro lado, el Comité Europeo de Derechos Sociales ha procedido igualmente a integrar la doctrina de los órganos de control de la OIT en su actuación al aplicar la Carta Social Europea, en particular esto puede apreciarse en la resolución *Swedish Trade Union Confederation (LO) and Swedish Confederation of Professional Employees (TCO) v. Sweden*, Complaint No. 85/2012, 12 July, 2012.