



# ► Notas sobre Negociación Colectiva

Septiembre de 2022

## La negociación colectiva en Portugal durante el programa de recuperación financiera de 2011-2014

Maria do Rosário Palma Ramalho <sup>1</sup>

### Principales puntos

- Esta nota analiza las principales características de la negociación colectiva en Portugal durante la crisis financiera de 2011-2014, a la luz del programa de recuperación que se implementó en ese momento.
- Contiene además una breve descripción del desarrollo legislativo que tuvo lugar después de finalizado el programa de recuperación en ese país.

A continuación, se aborda la experiencia portuguesa en materia de negociación colectiva y convenios colectivos durante la crisis financiera de 2011-2014, a la luz del programa de recuperación que se implementó en Portugal en ese momento, que se plasmó en el Memorando de Entendimiento sobre Condicionalidad de Política Económica Específica (MoU) acordado entre el Gobierno portugués, el Fondo Monetario Internacional (FMI), la Comisión Europea (CE) y el Banco Central Europeo (BCE), en mayo de 2011.

La primera parte de la nota ofrece una breve descripción de las características tradicionales del sistema y las prácticas de negociación colectiva portuguesa antes de la crisis.

La segunda parte describe las medidas propuestas en el MoU en relación con la negociación colectiva, y cómo se implementaron a nivel nacional. La tercera y última parte, contiene una breve descripción del desarrollo legislativo que tuvo lugar después de finalizado el programa de recuperación y es seguida por algunos comentarios finales.

Para información más detallada sobre este tema, consultar en fuentes adicionales como Palma Ramalho (2013, 2014, 2020).

<sup>1</sup> Doctorada y Postdoctorada en Derecho. Profesora titular de la Universidad de Lisboa – Facultad de Derecho. Presidenta de la APODIT – Asociación Portuguesa de Derecho del Trabajo y Vicepresidenta de la ISLSSL – Sociedad Internacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.

Esta nota se ha elaborado en el marco del Ciclo de Conversatorios: Experiencias Internacionales sobre Negociación Colectiva, Condiciones de Trabajo y Productividad, organizado por la Oficina de la OIT para el Cono Sur, OIT Argentina y el Servicio de Mercados Laborales Inclusivos, Relaciones Laborales y Condiciones de Trabajo del Departamento de Condiciones de Trabajo e Igualdad de OIT en Ginebra, realizado durante 2022. Los errores y omisiones son de exclusiva responsabilidad del autor.

## 1. El contexto de las relaciones laborales y el diálogo social en Portugal antes de la crisis

Para comprender la situación portuguesa durante la crisis de 2011-2014 y las medidas adoptadas para afrontarla en el ámbito de la negociación colectiva, es importante describir de manera breve y general el entorno empresarial y de las relaciones laborales y de la negociación colectiva en Portugal antes de la crisis.

En general, se deben subrayar los siguientes puntos: La gran mayoría de las empresas portuguesas (alrededor del 95%<sup>2</sup>) son **microempresas** (menos de 10 trabajadores).

Existe una larga tradición de **diálogo social** entre el Gobierno y los representantes de los empleadores y los trabajadores (especialmente al más alto nivel de representación, por ejemplo, sindicatos y federaciones nacionales de empleadores), que se remonta a la década de 1980. La dinamicidad de este diálogo social se refleja en que, a lo largo de los años, con regularidad se ha logrado llegar a acuerdos tripartitos en la institución principal del diálogo social («**Comissão Permanente da Concertação Social**»), donde las propuestas de ley se discuten y a menudo se acuerdan, promoviendo así la paz social.

Finalmente, existe una larga tradición de negociación colectiva y convenios colectivos, en que los acuerdos de rama y de nivel profesional («*contratos colectivos de trabalho*» - CCT, «*acordos colectivos de trabalho*» - ACT) son mucho más frecuentes que los acuerdos a nivel de planta («*acordos de empresa*» - AE)<sup>3</sup>.

En lo que respecta a la negociación colectiva, también es importante subrayar los siguientes puntos:



La dinamicidad del diálogo social se refleja en que, a lo largo de los años, con regularidad se ha logrado llegar a acuerdos tripartitos en la institución principal del diálogo social («Comissão Permanente da Concertação Social»), donde las propuestas de ley se discuten y a menudo se acuerdan, promoviendo así la paz social.

En primer lugar, la facultad para celebrar **convenios colectivos en representación de los trabajadores**, en todos los niveles, es únicamente de los sindicatos (Artículo 56 N°3 de la Constitución portuguesa y Artículo 443 N°1 del Código del Trabajo portugués). Sin embargo, también hay algunas experiencias de convenios colectivos atípicos firmados a nivel de planta entre el empleador y los consejos de trabajadores que han demostrado ser exitosos a lo largo de los años y tienden a ser más flexibles que los convenios de nivel superior<sup>4</sup>.

<sup>2</sup> Instituto Portugués de Estadística (INE).

<sup>3</sup> En 2002, el 84,1% de los convenios colectivos eran acuerdos sectoriales de primer nivel («contratos colectivos de trabalho») - Fuente: Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social (2006, p.84).

<sup>4</sup> Estos convenios colectivos atípicos tienden a ser más flexibles que los convenios de nivel superior en áreas como el tiempo de trabajo (por ejemplo, ensayando horarios de trabajo flexibles que no estaban dispuestos por la ley), remuneración (ensayando esquemas más flexibles) y respuesta a la crisis económica (poniendo en práctica soluciones de despido). Para más desarrollos sobre este tema, ver Palma Ramalho (2009).

En segundo lugar, en cuanto a la **aplicación de los convenios colectivos**, a pesar del principio general de que se aplican únicamente a los trabajadores y empleadores miembros del sindicato o de la asociación patronal que suscribieron el convenio (principio de afiliación – artículo 496 del Código del Trabajo), en la práctica se aplican a los trabajadores y empleadores no afiliados, porque el artículo 514 del Código del Trabajo permite la extensión administrativa de esos acuerdos («*portaria de extensão*» (PE)), y existe una fuerte tradición de hacer uso de esta herramienta.

Esta extensión administrativa de los convenios colectivos llena el vacío causado por las **bajas tasas de afiliación sindical en Portugal**, haciendo posible que una tasa muy alta de la fuerza laboral, (entre el 71% y el 80%<sup>5</sup>, se vea cubierto por los convenios colectivos sin ser miembro de las organizaciones que los firmaron.

Finalmente, a lo largo de los años resultaba pobre la dinamicidad de la negociación colectiva, dado que los convenios colectivos se continuaban aplicando mucho después de su período de vigencia y hasta ser efectivamente reemplazados; y debido al condicionamiento de dicha sustitución a la exigencia de que el nuevo convenio fuera más favorable que el sustituido<sup>6</sup>, muy a menudo los convenios colectivos estuvieron vigentes durante muchos años, actualizándose periódicamente sólo en lo que se refiere a las condiciones de remuneración.

Este resumen da pie a algunas conclusiones generales sobre las relaciones laborales en Portugal inmediatamente antes de la crisis que comenzó en 2008, pero que llegó a su punto máximo en 2011, cuando el país se vio obligado a solicitar asistencia financiera internacional.

En primer lugar, el **sistema de negociación colectiva** portugués era bastante rígido, ya que se basaba en gran medida en acuerdos sectoriales o profesionales de alto nivel, en lugar de acuerdos a

nivel de planta. En segundo lugar, era un **sistema poco dinámico**, debido a las dificultades que se daban en la sustitución de los convenios colectivos, que se mantenían en vigor durante muchos años o incluso décadas, y por las normas legales que imponían la «solicitud de trato más favorable» no sólo como una condición para la sustitución de los convenios colectivos sino también como condición de su relación con la ley estatutaria. En tercer lugar, el **sistema de negociación colectiva se volvió en alguna medida artificioso**, ya que la alta tasa de cobertura de los convenios colectivos se debía en realidad a la extensión administrativa de los convenios. Esta práctica permitió que la negociación colectiva tuviera una amplia cobertura a pesar de las bajas tasas de sindicalización, pero puso en peligro el sistema de negociación colectiva como un sistema de “representación” de los empleadores y trabajadores, porque su afiliación a las entidades representativas ya no era una condición para beneficiarse de la regulación colectiva.

## 2. Medidas propuestas por el MoU en el ámbito de la negociación colectiva y su implementación a nivel nacional

El MoU propuso las siguientes medidas para la regulación de la negociación colectiva: la **definición de criterios claros** para la extensión administrativa de los convenios colectivos, que considerara la representatividad de las organizaciones negociadoras y las implicancias de dicha extensión para la competitividad de empresas no afiliadas<sup>7</sup>; la **conveniencia de acortar la ultraactividad** («*sobrevigência*») de los convenios colectivos que han perdido su vigencia pero no han sido renovados; **estructurar la negociación colectiva** descentralizada de tal manera que permitiera que los consejos de trabajadores negociaran a nivel de planta en empresas con un número mínimo de 250 trabajadores, bajo la delegación del sindicato o independientemente de tal delegación.

<sup>5</sup> Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social (2006, p.86).

<sup>6</sup> Esta es una solicitud tradicional de la legislación portuguesa, que fue establecida durante muchos años, antes del primer Código del Trabajo de 2003, que mantuvo esa misma solicitud (artículo 560).

<sup>7</sup> En una actualización posterior del MoU, los criterios de representatividad se fijaron en el 50% para las organizaciones de empleadores.

Evidentemente, el objetivo principal del MoU en esta materia era **reimpulsar la negociación colectiva** y los convenios colectivos bajo un nuevo marco regulatorio, con la intención de que fueran más representativos (imponiendo límites a la extensión administrativa de los convenios colectivos), más dinámicos (facilitando la sustitución de los convenios colectivos) y más descentralizados (a través de la aceptación de los consejos de trabajadores como contraparte en los convenios colectivos a nivel de planta).

► A pesar de las dificultades, las medidas del Memorando de Entendimiento sobre Condicionalidad de Política Económica Específica (MoU) implementadas entre 2011 y 2014 tuvieron un impacto inmediato en la negociación colectiva y en los convenios colectivos.

Sin embargo, la implementación de estas medidas a nivel nacional tuvo dificultades y, en algunos casos, enfrentó una fuerte oposición de algunos sectores políticos y de los interlocutores sociales. Así, la negociación colectiva demostró ser una de las áreas más sensibles de las orientaciones del MoU.

De acuerdo con las propuestas del MoU, se introdujeron los siguientes cambios en la legislación portuguesa sobre negociación colectiva: la definición de **criterios claros para la extensión administrativa de los convenios colectivos**, que tomaran en consideración la representatividad de las organizaciones negociadoras y las implicaciones de dicha extensión para las empresas no afiliadas (esta medida fue adoptada por la Resolución del Consejo de Ministros N° 90/2012, de 10 de octubre de 2012); la **promoción de la negociación colectiva**

**descentralizada**, al permitir que los consejos de trabajadores negocien a nivel de planta en empresas con un número mínimo de 150 trabajadores, pero bajo la delegación de los sindicatos (artículo 491 N° 3 del Código del Trabajo, con los cambios introducidos por la Ley N° 23/2012).

Por el contrario, no se tomaron medidas a nivel nacional en lo que respecta al objetivo de **acortar la ultraactividad de los convenios colectivos vencidos** y sin renovar. Además, las medidas destinadas a promover la negociación colectiva descentralizada al permitir que los consejos de trabajadores negocien a nivel de planta se implementaron solo parcialmente, ya que esta competencia aún depende de la delegación de los sindicatos.

Finalmente, la Resolución del Consejo de Ministros que limitaba la extensión administrativa de los convenios colectivos, en línea con el MoU, fue muy cuestionada por los interlocutores sociales y fue rápidamente modificada en 2014, por la Resolución del Consejo de Ministros N° 43/2014 de 27 de junio, que introdujo una serie de excepciones a la "exigencia de representatividad".

A pesar de las dificultades, las medidas del MoU implementadas entre 2011 y 2014 tuvieron un impacto inmediato en la negociación colectiva y en los convenios colectivos. Una primera consecuencia, que se hizo notar a corto plazo, fue la drástica **caída en el número de convenios colectivos suscritos** en 2011 y 2012, en que solo se publicaron 28 convenios, en contraste con los 128 convenios colectivos publicados en 2008 (Ministerio de Economía y Empleo, DGERT y UGT, 2012, págs. 5 y 11). La crisis de la negociación colectiva se hizo entonces evidente, y su importancia fue reconocida por el Gobierno y por todos los interlocutores sociales.

En segundo lugar, la **extensión administrativa de los convenios colectivos**, que había sido intensamente utilizada en el pasado, se redujo sistemáticamente en esos años (Ministerio de Economía y Empleo, DEGERT y UGT, 2012, pág. 12). Como consecuencia de la caída en el número de nuevos convenios colectivos suscritos y la nueva regulación para la extensión administrativa de los

convenios colectivos, el número de trabajadores cubiertos por convenios colectivos en esos años se redujo un 67,4% y el número de trabajadores amparados por cambios retributivos en convenios colectivos fue menos del 74,5% que en años anteriores<sup>8</sup>.

Otra consecuencia de las medidas implementadas fue el **cambio del tipo predominante de convenios colectivos**; mientras tradicionalmente predominaron los convenios de rama y profesionales de alto nivel (CCT y ACT), la nueva regulación reforzó a los convenios de nivel de planta (AE), especialmente en 2012. Este resultado indica una nueva tendencia hacia un nivel más descentralizado y especializado de negociación colectiva que puede explicarse en parte por el abandono de las prácticas de extensión administrativa en virtud de la Resolución del Consejo de Ministros de 2012, que obligó a los empleadores a celebrar convenios colectivos a nivel de planta (Ministerio de Economía y Empleo, DEGERT y UGT, 2012, pág. 9).

Finalmente, la negociación colectiva descentralizada que se había establecido al permitir que los consejos de trabajadores negociaran a nivel de planta en empresas con un número mínimo de 150 trabajadores (artículo 491 N°3 del Código del Trabajo) no tuvo ninguna consecuencia, ya que no existe evidencia de su uso práctico.

### 3. Evolución más reciente

Después de la finalización del Programa de Asistencia Financiera en 2015, se aprobaron algunos cambios legislativos que revirtieron parcialmente algunas de las medidas implementadas bajo ese programa. Asimismo, las características de la negociación colectiva han experimentado algunos cambios.

Algunas de las medidas implementadas a nivel legal durante el programa fueron simplemente revertidas. Este fue el caso de las medidas restrictivas en materia de extensión administrativa de los convenios

colectivos (aprobadas por Resolución del Consejo de Ministros N° 90/2012, de 10 de octubre de 2012), que fue totalmente revocada por Resolución del Consejo de Ministros N° 82/2017, de 9 de junio. Esta nueva disposición, que continúa en vigor, volvió al sistema de extensión administrativa tradicional e incondicional del convenio colectivo, por lo que el número de ordenanzas administrativas de extensión («*Portarias de extensão*») volvió a crecer muy rápido<sup>9</sup>.

Este es también el caso de la legislación relativa a la **dinámica de la negociación colectiva**. Se introdujeron cambios en el Código del Trabajo contrarios a la mayor flexibilidad en la relación entre los convenios colectivos y la ley estatutaria y el fomento de la sustitución regular de los convenios colectivos a través de la reducción de mecanismos de ultraactividad.

Principalmente, las reformas posteriores ampliaron las áreas donde los convenios colectivos no pueden ser menos favorables que la legislación legal (Artículo 3 N°3 del Código del Trabajo) y también ampliaron la duración y vigencia de los mecanismos de ultraactividad de los convenios colectivos vencidos hasta que sean efectivamente sustituidos por un nuevo convenio colectivo (y necesariamente “más favorable”) (artículos 501, 501-A, 502 y 503 del Código del Trabajo, con las modificaciones introducidas por la Ley 55/2014, de 25 de agosto).

En la práctica, estos cambios legislativos están haciendo que el **sistema de negociación colectiva** vuelva lentamente a sus características tradicionales; un sistema basado en acuerdos de alto nivel, a pesar de que los acuerdos a nivel de planta ahora son mucho más frecuentes que antes<sup>10</sup>; un sistema bastante rígido, debido a que los procedimientos de sustitución de convenios colectivos que existen son poco dinámicos; y un sistema en el que, gracias a las disposiciones de extensión, existen altas tasas de

<sup>8</sup> En el mismo sentido, la Federación Nacional de Sindicatos UGT indicó que en 2012 el número de trabajadores cubiertos por convenios colectivos representó el 26,5% del número cubierto en 2011. Fuente: Ministerio de Economía y Empleo, DEGERT y UGT (2012, págs. 3 y 4).

<sup>9</sup> Según datos más recientes, desde 2017 cada año se publican entre 40 y 85 ordenanzas administrativas de extensión. En total, el número de ordenanzas vigentes en 2019 era de 240, frente a 138 en 2015. Fuente: CRL (2020, págs. 52, 61 y 84)

<sup>10</sup> Según CRL (2020, pág. 52), los convenios a nivel de planta publicados en 2020 representaron de hecho el 57% del número total de convenios colectivos.

cobertura de la negociación colectiva<sup>11</sup> gracias a las disposiciones de extensión<sup>12</sup>.

#### 4. Comentarios finales

El análisis desarrollado demuestra que la normativa en torno a la negociación colectiva aún necesita algunos cambios para que el sistema sea más **representativo, dinámico y flexible**. En las siguientes observaciones se detallan las posibles medidas para alcanzar esos objetivos.

La importancia de un sistema de convenios colectivos más representativos es innegable. La fuerte legitimidad de ambas partes en la negociación es una condición material para el éxito del acuerdo y una garantía de paz social a lo largo de la implementación del acuerdo.

La **legitimidad de las partes** en la negociación colectiva puede promoverse con medidas como la restricción de la extensión administrativa de los convenios colectivos, que se aplicó durante un tiempo pero que no resistió la oposición de los interlocutores sociales. Con todo, también puede ser promovido por una combinación de esta medida con otras soluciones, como la introducción de requisitos de legitimidad a las partes en la negociación colectiva al principio, o por sistemas alternativos para controlar la extensión de los convenios colectivos. Estas soluciones deben ser consideradas.

Por otra parte, la **promoción de la flexibilidad** de los convenios colectivos y su capacidad de adaptarse rápidamente a los cambios en el mercado laboral o en las condiciones económicas o financieras puede lograrse, como se propuso en el MoU, mediante la admisión al sistema de negociación colectiva de otros representantes de los trabajadores al margen de los sindicatos, y no sólo bajo la delegación de los sindicatos, como fue implementado, sin efecto práctico, en la ley (Artículo 491 N°3 del Código del Trabajo). Esta solución enfrenta algunas dificultades con respecto a la Constitución portuguesa, pero su ventaja es que, al estar a nivel de planta, estos representantes están más cerca de la empresa y de la dirección y, por lo tanto, están mejor preparados

para aceptar cambios temporales y arreglos en el convenio colectivo.

Sin embargo, se podrían lograr los mismos resultados con otras soluciones, como la **negociación colectiva articulada en varios niveles**, incluido el nivel de planta, pero aún bajo el control de los sindicatos y, por lo tanto, más independiente de los empleadores. Estas soluciones también deben ser consideradas.

Finalmente, en cuanto a la dinamicidad de los convenios colectivos, los problemas relacionados con la ultraactividad de los convenios colectivos que han perdido su vigencia, pero no han sido reemplazados aún deben ser tratados por la ley. Se deben encontrar soluciones para asegurar la sustitución regular de los convenios colectivos por otros nuevos y también la libertad de los nuevos convenios para cambiar el nivel de protección, ya sea aumentando esa protección, si las condiciones lo permiten, o reduciendo los derechos adquiridos si fuera necesario. Si esto no sucede, la negociación colectiva corre el riesgo de paralizarse y los convenios colectivos corren el riesgo de convertirse en un obstáculo para las relaciones laborales en lugar de un instrumento útil para regularlas. En tal sentido, aún queda mucho por hacer en este ámbito.

#### 6. Bibliografía

- CRL (Centro de Relações Laborais) (2020). Relatório Anual sobre a Evolução da Negociação Colectiva em 2020. [www.crlaborais.pt](http://www.crlaborais.pt)
- Confederación de Sindicatos (UGT) (2012). Relatório Anual da Negociação Colectiva.
- Ministerio de Economía y Empleo, DGERT y Confederación de Sindicatos (UGT) (2012). Relatório Anual da Negociação Colectiva. Lisboa.
- Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (2006, 2016, 2018). Atualização do Livro Verde sobre as Relações Laborais. Lisboa.

<sup>11</sup> Según CRL (2020, pág.54), los convenios colectivos cubren más del 70% de la fuerza laboral.

<sup>12</sup> Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, (2016, p. 308) mencionó que solo el 9,2% de los trabajadores estaban afiliados a un sindicato en 2014, pero la reciente actualización de este informe (Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, 2018, pág.14), menciona que esta tasa había descendido al 8,3% en 2016. Para más desarrollos sobre este tema se puede consultarse Palma Ramalho (2020, págs. 40 y siguientes).

- ▶ Palma Ramalho, M.R. (2020). Tratado de Direito do Trabalho Parte III – Situações Laborais Colectivas, 3ra. Ed., Coímbra.
- ▶ Palma Ramalho, M.R. (2009). Negociação Colectiva Atípica, Coímbra.
- ▶ Palma Ramalho, M.R. (2013). Portuguese labor law and industrial relations during the crisis, ILO – Governance Working Paper N° 54, noviembre, OIT, Ginebra.
- ▶ Palma Ramalho, M.R. (2014). Portuguese labor law and relations during the crisis – update, en K. Papadakis y Y. GELHAB (coord), The Governance of Policy Reforms in Southern Europe and Ireland. Actores e instituciones del diálogo social en tiempos de crisis, OIT, Ginebra, pág. 147-162.

**Contacto**

**Organización Internacional del Trabajo**  
Oficina de la OIT para el Cono Sur de América Latina.  
Santiago de Chile

T: (56-2) 2580-5500  
E: [santiago@ilo.org](mailto:santiago@ilo.org)  
W: [ilo.org/santiago](http://ilo.org/santiago)