

---

# Sindicatos y diálogo social en España: un balance

**Wilfredo Sanguineti Raymond<sup>(\*)</sup>**

Profesor titular de Derecho del Trabajo de la Universidad de Salamanca. Miembro del Comité Consultivo de *ius et veritas*

## 1. Estado Social y acción sindical: una relación de mutua correspondencia

Dentro de las características que distinguen a la Constitución Española (CE) de las de su entorno, debe ser mencionada como una de las más relevantes la singular atención que esta dedica a los sindicatos y a sus medios de actuación. Por lo general, las constituciones americanas y europeas se conforman con incluir un solo artículo, a través del cual consagran la libertad sindical como derecho fundamental, deduciéndose de su interpretación, tanto la protección del sindicato como sujeto creado en ejercicio de este derecho, como el amparo de sus principales medios de actuación. Frente a ello, la CE lleva a cabo un reconocimiento expreso, no solo de la libertad sindical, sino también de aquellos instrumentos básicos a partir de los cuales se lleva a cabo la actividad de autotutela colectiva de los intereses de los trabajadores: la negociación colectiva y la huelga, que aparecen reconocidas como derechos autónomos por los artículos 28 y 37. Esta triple referencia hubiese bastado ya para afirmar que la norma fundamental española presta una singular atención a la tutela del fenómeno sindical. El tratamiento constitucional del fenómeno sindical no se agota, sin embargo, en los artículos mencionados. Adicionalmente, esta incluye un precepto expreso por el que se incluye a los sindicatos -de forma conjunta con las asociaciones de empresarios- dentro del selecto grupo de instituciones básicas del sistema constitucional.

Estos comparecen, así, en el artículo 7 del Título Preliminar de la CE, al lado de referencias tan emblemáticas como las relativas a la forma de Estado (artículo 1), la unidad de la nación (artículo 2), la lengua (artículo 3), la bandera (artículo 4), la capital (artículo 5), los partidos políticos (artículo 6), las Fuerzas Armadas (artículo 8) o la sujeción de todos a la Constitución (artículo 9).

Seguramente la razón de ello es, antes que nada, política. Y se vincula con el papel democratizador jugado por los sindicatos durante la transición política, al que se ha decidido ofrecer un reconocimiento expreso mediante este artículo. El fundamento último de la presencia del sindicato dentro del muy selecto Título Preliminar se encuentra, sin embargo, en su consideración como una de las instituciones cuya actuación resulta más relevante para la consecución de los fines del Estado Social y Democrático de Derecho, proclamado por el artículo 1.1 de la CE.

En efecto, lo que caracteriza al Estado Social es su renuncia a operar como mero garante negativo de las libertades individuales de los ciudadanos; y su compromiso por intervenir en la vida social y económica con el propósito de modificar las desigualdades creadas por el funcionamiento del mercado, asegurando a todos un mínimo de bienestar. Es decir, que se trata de un Estado que, como proclama el artículo 1.1 CE, asume como uno de los “valores superiores de su ordenamiento jurídico” la igualdad, entendida, además, no solo como igualdad formal ante la ley, sino como “igualdad real y efectiva”, tanto del individuo como de los

(\*) El presente artículo recoge, con el añadido casi exclusivo de las referencias bibliográficas indispensables, el texto de la conferencia homónima impartida en Madrid el 4 de diciembre de 2003, en el marco del Seminario Internacional “El papel del diálogo social en el mantenimiento y desarrollo del diálogo social en la Unión Europea y América Latina”, organizado por el Centro Confederal de Formación y Acción Social de la Unión Sindical Obrera.

grupos en los que se integra, conforme apunta el artículo 9.2 de la CE.

No cabe duda que, para la consecución de ese objetivo, los poderes públicos tienen asignado un rol capital. Como afirma el artículo 9.2 de la CE, corresponde a estos “promover las condiciones” para que la libertad y la igualdad sean “reales y efectivas” y “remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud”. Pero no exclusivo. Antes bien, al alcance de dicho objetivo contribuyen con su actuación otras instituciones, como el sindicato, cuya razón de ser se encuentra, precisamente, en la promoción de la igualdad sustancial entre los individuos.

El sindicato es, de este modo, una organización cuyo cometido es instrumental a la consecución de los objetivos del Estado Social. Y lo es, además, desde una doble perspectiva: en tanto que con su actuación contribuye a equilibrar un espacio social marcado por la desigualdad de partida, como es el de las relaciones laborales; pero también en cuanto que hace posible la participación colectiva de los trabajadores en la adopción de las principales decisiones económicas y sociales.

Esto último es importante tenerlo en cuenta para no incurrir en el error de identificar o vincular de forma exclusiva el Estado Social con las prestaciones sociales o los servicios sociales. El Estado Social es una forma de Estado que busca promover la igualdad y desmercantilizar las relaciones sociales por diversas vías y recurriendo a instrumentos de distinto tipo. Entre ellos, ocupan un lugar estelar, sin lugar a dudas, los creados por los trabajadores con el propósito de asumir ellos mismos la tutela de sus intereses comunes frente a la “parte fuerte” de la relación laboral. Tan es así que, seguramente, un Estado con medidas de protección social pero sin libertad sindical sería dudoso que pudiese merecer el calificativo de social.

La acción sindical es, de este modo, ya en sí misma, un instrumento de primer orden para la consecución de los objetivos del Estado Social, que no puede ser sustituido por la participación de las organizaciones sindicales en el diseño de las políticas públicas, ya que tiene un espacio propio de actuación.

## **2. La definición constitucional del rol sindical y su instrumentalización al servicio de las políticas estatales de contención de los efectos de la crisis económica**

De todos modos, la norma fundamental no se contenta con hacer referencia al sindicato como organización y a sus medios de actuación. Además de ello, el artículo 7 incluye una mención expresa al rol del sindicato dentro del sistema constitucional. Así, este precepto indica que estas organizaciones -lo mismo que las asociaciones de empresarios- “contribuyen a la defensa y promoción de los intereses económicos y sociales que les son propios” (a los trabajadores). En la interpretación que se ha hecho de este sencillo pero expresivo texto se encuentran buena parte de las claves que permiten comprender la evolución que han experimentado en España los sindicatos -y el diálogo social- en los últimos 25 años, como podremos ver a continuación.

Desde un inicio, los esfuerzos de la doctrina irían dirigidos a demostrar la atribución a los sindicatos de un espacio funcional amplio de actuación, capaz de ofrecer cobertura a su desenvolvimiento, no solo como agentes contractuales, encargados de la defensa de los intereses económico profesionales de los trabajadores en el seno de la relación de trabajo, especialmente a través de la negociación colectiva, sino también como sujetos políticos, con capacidad de actuar como interlocutores de los poderes públicos para la gestión de los intereses generales que los mismos ostentan en la sociedad en tanto ciudadanos. Es decir, a demostrar la configuración dual del sindicato, como agente contractual y, simultáneamente, como sujeto político<sup>(1)</sup>. Los argumentos empleados con tal fin girarían especialmente en torno a tres ejes: el hecho de que la CE haya decidido encomendar a los sindicatos la defensa, no solo de los intereses económicos de los trabajadores, sino también sociales; afirmación a la que se añade la consideración por parte del propio texto constitucional de los partidos políticos como “instrumento fundamental” -y no exclusivo- para la participación política (artículo 6) y la regulación que

(1) PALOMEQUE LÓPEZ. *El sindicato como sujeto político. Estudios de Derecho del Trabajo en memoria del Profesor Gaspar Bayón Chacón*. Madrid: Tecnos. 1980. p. 252.

en el mismo se hace de otro tipo de organizaciones, estas sí con fines exclusivos de defensa de intereses económicos profesionales (artículos 52 y 127.1 CE).

Este énfasis de la doctrina en afirmar la funcionalidad política del sindicato contrasta con la posición subsidiaria respecto de los partidos políticos mantenida por los sindicatos durante la transición política. Ha de tenerse en cuenta que, a lo largo de toda esta etapa, no solo la gestión económica global o las propuestas de salida a la crisis, sino las primeras medidas de flexibilización laboral, no fueron concertadas con los sindicatos, sino pactadas directamente con los partidos políticos. Expresión de ello son los Pactos de La Moncloa, suscritos en octubre de 1997. No obstante, dicha afirmación sirve, a la vez, para sentar las bases de lo que vendrá a continuación: la institucionalización de la participación de los sindicatos en la gestión de las políticas públicas. Es decir, la afirmación del rol político de los sindicatos y, conviene decirlo desde un principio, su instrumentalización al servicio de una determinada forma de enfrentar las consecuencias de la crisis económica.

Esta institucionalización de los sindicatos tiene su origen en la necesidad de los poderes públicos de negociar con las organizaciones representativas de los trabajadores el consenso necesario para la puesta en marcha de las políticas de ajuste exigidas por la crisis económica. El eco que esta encuentra en los sindicatos mayoritarios no se explica, sin embargo, como un puro ejercicio de responsabilidad, sino que hunde sus raíces en la necesidad de estos de consolidar su posición institucional, superando su debilidad de partida, en un contexto en el que ello era difícil de conseguir por la tradicional vía reivindicativa. En tales condiciones, como se ha afirmado, resultaba para las centrales sindicales en fase de consolidación bastante más ventajoso desplazar el eje de su actuación “desde el mercado de trabajo al mercado político”, en el que sus expectativas de afianzamiento podían verse más razonablemente satisfechas<sup>(2)</sup>.

Los procesos de concertación social de la primera mitad de la década de los ochenta serán expresión de este intercambio: consenso social frente a las medidas de ajuste a cambio de transferencias sociales y mayores prerrogativas

legales para los sindicatos. Naturalmente, el instrumento idóneo para la consagración de este intercambio no podía ser otro que el acuerdo social global, que exprese el consenso general alcanzado en torno a dichos extremos y cierre el paso a cualquier confrontación posterior. Expresión de ello son el ABI de 1979, el AMI de 1980, el ANE de 1981, el AI de 1983 y el AES de 1984. Todos ellos son acuerdos globales, bien de carácter bilateral o tripartito, alcanzados con todas o algunas de las organizaciones sindicales mayoritarias, en un contexto de pugna competitiva entre ellas. Y es altamente significativo también que estos pactos tratasen, al lado de los contenidos futuros de leyes de excepcional trascendencia para el desarrollo de la actividad institucional de las organizaciones sindicales, como el Título III del Estatuto de los Trabajadores (ET), de la aceptación por parte de las mismas de las políticas estatales de contención salarial o fomento de la contratación temporal no causal.

El resultado de ello es el progresivo asentamiento de lo que se ha venido en caracterizar como un modelo de neocorporativismo o corporativismo negociado en las relaciones entre los poderes públicos y los sindicatos. Un modelo dentro del cual, si por un lado, el acuerdo con las organizaciones sindicales y empresariales se convierte en un elemento decisivo para la legitimación de las decisiones políticas en materia social; precisamente por ello, dichas organizaciones adquieren un estatus cuasi público, en la medida en que asumen cometidos de relevancia general y actúan, por decisión de la ley, en representación del conjunto de los trabajadores.

A esta “publicación” de los sindicatos contribuirán un conjunto de actuaciones legislativas y jurisprudenciales, todas ellas dirigidas a promover una institucionalización de dichas organizaciones que refuerce la efectividad de su papel como mediadores sociales. Entre ellas deben ser especialmente destacadas las siguientes:

a) La tesis del Tribunal Constitucional sobre el carácter “institucional” de la representación de los trabajadores ejercida por los sindicatos (sentencia 70/1982, del 20 de noviembre), con arreglo a la cual estos no actúan solo en nombre de sus afiliados, sino ejerciendo una suerte de “representación legal

(2) VALDÉS DAL-RE. *La legislación laboral negociada*. En: *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*. Número 3. 1997. p. 179.

implícita” sobre todo el colectivo de trabajadores cuyos intereses buscan defender<sup>(3)</sup>.

b) La institucionalización del convenio colectivo de eficacia normativa y personal general y la atribución del monopolio de su negociación a determinadas organizaciones, especialmente cualificadas por su representatividad. Esta es una solución que, aunque apoyada en la tradición española, desincentiva la afiliación y el compromiso sindical, al extender la aplicación del convenio colectivo a todos los trabajadores, estén o no afiliados a las organizaciones pactantes. Este deviene, así, en una suerte de “norma pública”, negociada por determinados “representantes institucionales”, a la que “tienen derecho” a acceder todos los trabajadores.

c) La atribución a las mismas organizaciones de una capacidad general de ordenación o gobierno, no solo de la negociación colectiva, sino del entero sistema de relaciones laborales, mediante la creación de la figura de los acuerdos marco (artículo 83, apartados 2 y 3 ET), y la atribución a estos de fuerza vinculante y aptitud para regular la estructura de la negociación colectiva y cualquier otra materia de naturaleza laboral.

d) La introducción de la institución de la mayor representatividad sindical, inicialmente como medio de acceso a la negociación colectiva de eficacia general (Título III del ET) y luego como mecanismo general de selección de ciertas organizaciones sindicales y atribución a estas de ciertas funciones de representación y defensa de los intereses de los trabajadores con carácter exclusivo (Título III de la LOLS), soslayando además el problema de la escasa afiliación sindical mediante el empleo de un criterio “externo” al sindicato, tomado del sistema político, como es el de la audiencia electoral. Este tipo de intervención se encamina, antes que a reducir una concurrencia sindical que por entonces no se presentaba especialmente intensa, a privilegiar la posición de determinados sindicatos, consolidando su rol dominante, en consonancia con las necesidades del modelo de macroconcertación diseñado desde los Poderes Públicos. Ello se hace, además, recurriendo nuevamente a un criterio que no incentiva la integración de los trabajadores en el sindicato sino que conduce a estos a contemplarlo como una suerte de gestor externo de intereses antes que como una manifestación de autoorganización obrera.

---

El rol del sindicato como sujeto político termina, así, por subordinar el de sujeto contractual. Y la aceptación de los poderes públicos por ser más relevante para este que la adhesión de los propios trabajadores.

---

Es importante observar que este modelo de corporativismo negociado no responde a exigencias inequívocas del texto constitucional, que consagra el papel de los sindicatos como interlocutores de los poderes públicos para la gestión de cuantos intereses ostentan los trabajadores por el hecho de serlo, pero no prejuzga el tipo de relación que entre ellos pueda establecerse. Esta puede, pues, discurrir tanto por cauces pluralistas como neocorporativistas sin dificultad alguna. La configuración de un sistema de tan marcado tinte neocorporativo obedece más bien a razones de oportunidad, vinculada con la estimación del mayor beneficio que una opción de este tipo reporta a los distintos sujetos intervinientes. Una valoración que, evidentemente, puede ser objeto de revisión, de acuerdo con las circunstancias de cada momento y los variables intereses de los distintos sujetos implicados.

### **3. El tránsito de la macroconcertación a un modelo de corporativismo débil o atenuado y su detonante: la crisis sindical**

Ello será, precisamente, lo que ocurrirá a partir de 1986, cuando las centrales sindicales involucradas en los procesos de institucionalización e intercambio político empiezan a percibir que su implicación en la gestión de las políticas públicas empieza a entrar en contradicción con el cumplimiento de su función tradicional de defensa de los intereses de los trabajadores

No debe perderse de vista que, dentro del esquema neocorporativo, la acción sindical cotidiana, aquella que expresa el rol del sindicato como agente contractual, no solo pierde relieve, sino que se supedita en sus resultados a los objetivos generales marcados por el intercambio político con

(3) GARCÍA MURCIA. *Organizaciones sindicales y empresariales más representativas*. Madrid: MTSS, 1987. p. 225.

el Estado. El rol del sindicato como sujeto político termina, así, por subordinar el de sujeto contractual. Y la aceptación de los Poderes Públicos por ser más relevante para este que la adhesión de los propios trabajadores. La exacerbación de la funcionalidad política de los sindicatos termina, de este modo, por sumirlos en una doble crisis: una crisis de identidad, en primer lugar, en la medida en que conlleva la subordinación a objetivos "superiores" de su tradicional función reivindicativa; pero también, en segundo lugar, una crisis de representatividad, en la medida en que termina por desplazar el eje de su actividad hacia el exterior de los centros de trabajo, alejándolos de sus bases.

La constatación de esta crisis llevará, a partir del año 1986, a los sindicatos mayoritarios a un cambio de estrategia. En concreto, a unir fuerzas con el fin de obtener por la vía de la presión unos resultados de los procesos de concertación social más favorables para los trabajadores que los alcanzados hasta el momento. Evidentemente, lo que de este modo se persigue no es tanto un ajuste del método, que sigue siendo la macroconcertación, sino solamente de sus resultados. La ampliamente respaldada huelga general del 14 de diciembre de 1988, en demanda de un "giro social" de la política del Gobierno Socialista, es expresión máxima de esta estrategia.

Progresivamente, sin embargo, se irá evolucionando hacia un modelo de corporativismo débil o atenuado, dentro del cual la adopción de pactos sociales globales se ve sustituida por acuerdos específicos sobre materias concretas, a veces alcanzados directamente con los poderes públicos, pero en otras ocasiones con los empresarios, bien que por lo general recogidos o respaldados a continuación por el Estado. Este cambio de modelo responde inicialmente a la falta de consenso sobre el contenido de un eventual acuerdo global, que se sigue intentando alcanzar por algún tiempo. Su consolidación vendrá favorecida en los años siguientes por un cambio en las prioridades de los demás actores sociales. En la nueva etapa de apertura a la competencia internacional -y especialmente comunitaria- que se abre en los años noventa, el fomento de la competitividad de las empresas adquiere para el Estado y los empresarios cada vez mayor relevancia. En consecuencia, a estos empieza a preocuparles

cada vez más el reforzamiento de la adaptabilidad de las plantillas y menos el tradicional objetivo de contención de los costes salariales<sup>(4)</sup>.

Naturalmente, la consecución de este objetivo no precisa ya de grandes fórmulas de macroconcertación, sino del fomento de negociaciones específicas, sector por sector y empresa por empresa, dirigidas a adecuar las condiciones de trabajo a sus especiales circunstancias. Por ello, a partir de entonces, más que conseguir grandes pactos globales con los agentes sociales que permitan controlar las variables macroeconómicas, lo que buscan los poderes públicos es transferirles la gestión de los procesos de adaptación de las condiciones de empleo de la fuerza de trabajo a las necesidades del mercado.

Este cambio de prioridades será el que traerá consigo el abandono de los pactos centralizados de los años ochenta y abrirá el camino a formas más abiertas, flexibles y autónomas de concertación, que empezarán a aflorar a partir de mediados de los noventa.

#### **4. La revalorización del contractualismo y su resultado más importante: la reforma pactada de 1997**

La reforma laboral de 1994, puesta en marcha por el último gobierno socialista con una fuerte contestación sindical, responde a este nuevo orden de prioridades. Lo que a través de ella se buscó fue dar lugar a un nuevo marco de ordenación de las relaciones laborales, dentro del cual desempeñe un lugar estelar la "adaptabilidad" de las condiciones de trabajo a las transformaciones del entorno económico productivo de las empresas. Para ello, entre otras medidas, el legislador se ocupó de fomentar un desplazamiento de la regulación de numerosos aspectos del régimen jurídico del contrato de trabajo de la ley a la negociación colectiva, con el fin de que esta pueda desempeñar en relación con ellos el papel adaptativo que le es inmanente.

Se produce, como consecuencia de ello, una revalorización del contractualismo, la cual sería inicialmente contestada, pero más tarde aceptada y asumida, por las organizaciones sindicales. Estas optan, así pues, por tratar de llenar los espacios dejados libres por la ley desde la

(4) VALDÉS DAL-RÉ. *Op. cit.*; pp. 180 y 181.

negociación colectiva, y también por tratar de asumir desde esta el gobierno de dichos procesos. Es decir, por tratar de “controlar” la aplicación de la reforma en vez de combatirla.

Los tres grandes acuerdos sociales alcanzados en abril de 1997 por UGT y CC.OO. con la patronal CEOE-CEPYME se inscriben dentro de esta lógica. Para tomar cuenta de ello basta con apreciar cómo lo que a través de ellos se persigue es, bien llevar a cabo ajustes en los contenidos de la reforma de 1994, dirigidos a profundizar en los objetivos marcados por esta (AIEE), bien introducir criterios para una mejor ordenación de la estructura de la negociación colectiva, que permita a esta asumir de forma más eficaz y racional las nuevas funciones que le han sido encomendadas (AINC) o, en fin, superar sus deficiencias de cobertura en una situación en que las mismas son capaces de dar lugar a vacíos de protección (ACV).

Estos acuerdos son especialmente relevantes en la medida en que ponen en práctica un esquema en buena medida inédito de concertación, caracterizado por su mayor independencia respecto de los poderes públicos, que en principio adquieren el compromiso de asumir los resultados del diálogo social sin intervenir de forma directa en su realización. Asimismo, destacan por el intento que suponen de atribuir a los mecanismos de contratación en la cumbre funciones inéditas de orientación o gobierno general del sistema, bien que de forma más recomendatoria que imperativa.

##### **5. Los acuerdos de 2002 y 2003: una fórmula agónica de mantenimiento del diálogo social**

Tan sugestivo y prometedor esquema de concertación, sin embargo, no se ha vuelto a producir desde entonces. Esencialmente porque los pactos de 1997 eran expresión de un intercambio difícilmente repetible entre el fomento de la estabilidad en la entrada de la relación de trabajo, defendida por los sindicatos, y el incremento de la flexibilidad en la salida de la misma, postulada por los empresarios. Este equilibrio no se ha vuelto a alcanzar, pese a que la cuestión de la mejora de la calidad del empleo y el combate de los elevados índices de precariedad laboral ha estado siempre en el debate desde entonces. Ello se debe a los tímidos resultados de la Reforma de 1997, frente a

los cuales ambas partes han optado por intensificar sus demandas, bien de limitación de la temporalidad o bien de facilitación del despido. Y también a la nueva actitud del Gobierno Popular, menos receptiva a asumir los resultados del diálogo social y más dispuesta a adoptar medidas sin el consenso de los interlocutores sociales luego de la obtención de mayoría absoluta en el año 2000.

Lo que viene a continuación es historia conocida. Y se desenvuelve en dos escenarios paralelos, ambos marcados por la iniciativa gubernamental. El primer escenario es el de la renegociación de los acuerdos de 1997, puesta en marcha en 2001. Aquí, ante la falta de acuerdo de los agentes sociales, el Gobierno optó, como es sabido, por llevar a cabo vía decreto ley la reforma laboral que entendió más adecuada, bien que todavía recogiendo como prioritaria la preocupación por la calidad del empleo. El segundo ha estado representado por el proceso de concertación abierto ese mismo año a instancias del Gobierno sobre la reforma del sistema de negociación colectiva. En este caso, la amenaza gubernamental de llevar a cabo una reforma del Título III del ET sin el consenso de los agentes sociales condujo a estos a adoptar una respuesta defensiva, dirigida a poner de manifiesto su capacidad de regular de forma autónoma el desarrollo de la negociación colectiva: la aprobación del AINC para 2002, más tarde renovado, con escasas variaciones, para el año 2003.

Ambos acuerdos desmienten la idea de que los pactos de 1997 habían agotado todas las fórmulas posibles de concertación y diálogo social, ya que a través de ellos se pone en marcha una nueva forma de expresión de dichos procesos, basada en la concertación al máximo nivel de los objetivos a alcanzar a lo largo del proceso de negociación colectiva del ejercicio y su recomendación a los sujetos negociadores de los correspondientes convenios colectivos.

Sobre esta fórmula se han expresado los más elogiosos comentarios. Así, se ha dicho, por citar aquí una más que acreditada opinión, que responde “a la ambiciosa vocación de configurar un nuevo modelo de relaciones laborales en el que la autonomía colectiva se convierta en elemento vertebrador del diálogo y del consenso social y ordenador de las relaciones laborales colectivas e individuales”<sup>(5)</sup>. Frente a ello, sin embargo, existen

(5) RODRÍGUEZ-PIÑERO y otros. *El Acuerdo Interconfederal para la Negociación Colectiva 2002*. En: *Relaciones Laborales*. Número 2. p. 18.

razones para entender que los acuerdos en cuestión constituyen más bien una fórmula agónica, que demuestra el agotamiento del modelo autónomo de concertación iniciado en 1997<sup>(6)</sup>.

Para tomar cuenta de ello basta con aproximarse al contenido de las declaraciones y compromisos que en los mismos se incluyen. Vistos desde esta perspectiva, ambos acuerdos no son más que pactos de rentas, aceptados en esta ocasión por los sindicatos mayoritarios sin contrapartidas claras, frente a la presión gubernamental de modificar unilateralmente el sistema legal de negociación colectiva<sup>(7)</sup>. A través de ellos dichas organizaciones asumen el discurso gubernamental y empresarial de control de la inflación y fomento de la competitividad mediante la contención de los costes salariales, pero sin que, a cambio, se instrumenten previsiones mínimamente claras en materia de lucha contra la precariedad en el empleo o la siniestralidad laboral, por hacer alusión solamente a los dos principales problemas de las relaciones de trabajo en España. La previsión de un tope preciso a los incrementos salariales, coincidente con la previsión gubernamental de inflación, contrasta aquí con la "insostenible levedad" de lo que se dispone sobre estas dos trascendentales cuestiones. La postura de corresponsabilidad asumida por los sindicatos frente ante la situación de incertidumbre económica y desaceleración del crecimiento es, seguramente, loable. Pero no parece que se haya visto correspondida por una actitud semejante de la patronal y del Gobierno respecto de las lacras recién mencionadas.

## 6. ¿Está agotada la concertación social? Algunas claves para un balance crítico de la experiencia española

Así las cosas, los procesos de concertación y diálogo social se encuentran por el momento en una situación de punto muerto, pese a que las apariencias pudieran dar la impresión contraria. No parece, sin embargo, que este *impasse* deba ser considerado como el inicio de una fase de definitivo declive de los mismos. Como se ha afirmado, la

concertación ha sido, a lo largo de los 25 años de vigencia de la norma fundamental, el rasgo más característico de la evolución de las relaciones laborales en España<sup>(8)</sup>. Esto ha sido así en la medida en que la participación y el consenso de los actores sociales han sido durante todo este tiempo la forma principal de legitimación de las decisiones de política social y económica de los poderes públicos. Y también porque dichas prácticas han llegado a convertirse en parte esencial del método de legitimación de las principales confederaciones sindicales. Es por ello que, incluso en las actuales "horas bajas" del diálogo social, se encuentran abiertas mesas de diálogo social y se sigue concertando aspectos de la política laboral. El mejor ejemplo de ello está constituido por la reciente reforma de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, que ha sido "consensuada" en el marco de la Mesa de Diálogo Social sobre la materia promovida por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.



- (6) BAYLOS GRAU. *Diálogo social y negociación colectiva: una narración*. En: *Revista de Derecho Social*. Número 17. 2002. p. 223.
- (7) MOLINA NAVARRETE. *Una experiencia particular de soft reflexive law en el Derecho sindical español: el ANC-2002 entre "lo obligatorio" y "lo extravagante"*. En: *Relaciones Laborales*. Número 17. 2003. p. 33.
- (8) PALOMEQUE LÓPEZ y ÁLVAREZ DE LA ROSA. *Derecho del Trabajo*. 11era. edición. Madrid: Ceura, 2003. p. 648.

La concertación y el diálogo social, pues, seguirán su curso, aunque solo sea porque las partes implicadas necesitan de esta clase de intercambios para legitimarse. Otra cosa es que ello deba ser considerado, siempre y en todo caso, como un valor positivo. Desde este punto de vista, el actual es seguramente un buen momento para que las organizaciones sindicales lleven a cabo un balance de la virtualidad -y utilidad- de estos procesos.

Este es un balance que debe partir, naturalmente, de dichas organizaciones, pero en relación con el cual no pueden dejarse de hacer por quien esto escribe al menos algunas observaciones críticas. En especial, en relación con tres características que a lo largo de estos años han revestido los procesos de diálogo y concertación social, las cuales convendría seguramente someter a una revisión.

La primera de ellas es el absoluto predominio del poder público como interlocutor. Aunque, como se ha puesto de manifiesto, se han ensayado a lo largo de estos años prácticamente todas las formas posibles de intercambio, en todas ellas ha estado presente -en la fase previa, durante o después- el Estado. Antes que con los empresarios, la concertación se ha hecho siempre en España con él, o en relación con él. Ello ha tenido la ventaja indudable de haber hecho posible un elevado grado de participación de las organizaciones sindicales en las decisiones públicas. Ello se ha conseguido, empero, a costa de “publicar” a los sindicatos, alejándolos de sus bases, como se ha tenido la ocasión de remarcar antes, y de hacerlos además partícipes de opciones de política económica que ellos no tenían en principio por qué asumir. Quizá este sea el momento de plantearse una visión del diálogo social menos subsidiaria de los poderes públicos que la mantenida hasta el momento.

Otro rasgo muy llamativo de la experiencia española es el “desbalance” que en ella se registra entre los resultados obtenidos en el terreno de la protección social y en el de las relaciones laborales. En los últimos veinticinco años han sido especialmente numerosos los acuerdos sociales alcanzados con los sucesivos gobiernos en materia de protección social (el último de ellos, el Acuerdo

para la Mejora y el Desarrollo del Sistema de Protección Social, alcanzado sin la firma de UGT en abril de 2001). Tanto es así que puede considerarse que esta ha sido en realidad la preocupación prioritaria de las confederaciones sindicales a la hora de llevar a cabo la concertación social. Naturalmente, esta opción de política negociadora tiene la ventaja de favorecer una ampliación de la base social del sindicalismo, convirtiéndolo en representante de la “ciudadanía social” en general y no solo de los trabajadores asalariados en sentido estricto<sup>(9)</sup>. Mucho me temo, sin embargo, que la misma encubre también un cierto carácter defensivo, al servir para “compensar” las dificultades que tienen los sindicatos españoles para hacer frente a la ofensiva de la flexibilidad, llegando a acuerdos con la patronal y el Gobierno que permitan una gestión socialmente satisfactoria de estos procesos. Tan es así que incluso en los últimos años se ha hablado de la existencia de una suerte de intercambio tácito entre el apoyo gubernamental a la liberalización del mercado laboral defendida por la patronal y la concesión de compensaciones sociales a los sindicatos. Expresión de lo primero sería la Reforma de 2001, en tanto que las segundas estarían representadas por el acuerdo en materia de pensiones al que se hizo alusión antes<sup>(10)</sup>. Esta “deriva hacia la protección social”, con la consiguiente menor atención a las cuestiones estrictamente laborales, resulta preocupante, puesto que es en la lucha contra los procesos de precarización laboral -y, por tanto, social- donde se juega en realidad el futuro de los valores de igualdad y justicia que se sitúan en la base del Estado Social. Las compensaciones sociales, con ser sin duda importantes, en ningún caso podrán suplir las consecuencias de una masiva precarización del empleo. Una replanteamiento “laborizador” de los objetivos de la concertación social resulta aquí, pues, indispensable.

Una última característica de los procesos que se viene analizando que interesa destacar es su desvinculación respecto de la negociación colectiva propiamente dicha. Esta desvinculación se aprecia desde una doble perspectiva. Así, por lo que a los

(9) BAYLOS GRAU. *Democracia política y sistema sindical: reflexiones sobre la autonomía del sindicato*. En: SANGUINETI RAYMOND y GARCÍA LASO. *Sindicatos y cambios económicos y sociales*. Salamanca: Universidad de Salamanca, 2002. p. 20.

(10) LÓPEZ GANDÍA. *El acuerdo para la mejora y desarrollo del sistema de protección social. La renovación del Pacto de Toledo*. En: *Revista de Derecho Social*. Número 14. 2001.p. 26.



contenidos de los acuerdos sociales se refiere, estos se localizan casi siempre en el ámbito público, bien porque se relacionan con mucha frecuencia con medidas de protección social, como se acaba de destacar, o bien porque reclaman, de una forma u otra, acciones normativas en materia laboral. No se suele, en cambio, incluir medidas de aplicación directa, pactadas entre sí por los agentes sociales, pese a que la existencia de la figura de los acuerdos marco lo haría posible. Ni tampoco asignar a la negociación colectiva la función de concretar su contenido o aplicarlo a los distintos sectores y empresas. Lo más grave de todo, sin embargo, que es que, cuando ello se ha hecho, la negociación colectiva no ha sido capaz de recoger esos contenidos. Para tomar cuenta de ello basta con ver cómo vienen tratando los convenios colectivos el principal punto de atención "laboral" de los AINC de 2002 y 2003: el fomento del empleo estable y la lucha contra la temporalidad. Un ligero repaso a los contenidos de los mismos permite apreciar cómo no solamente son escasas las cláusulas que limiten el encadenamiento de contratos temporales o prevean su conversión en indefinidos, como aconsejan los citados pactos, sino que lo que abunda es más bien las cláusulas de orientación contraria. En especial, las que introducen formas del contrato temporal para obra o servicio dudosamente causales (como los contratos por "consolidación comercial" y por contrata) o que

amplían hasta máximos difícilmente justificables la duración de los contratos eventuales por circunstancias de la producción (12 meses dentro de un período de 18). A la luz de estos datos es lícito preguntarse hasta qué punto la concertación y el diálogo social están sirviendo en realidad para "disimular" y "compensar" las limitaciones que tienen en España la acción sindical y la negociación colectiva. Y en qué medida son en realidad expresión de un sindicalismo débil en las empresas y los centros de trabajo en lugar de fuerte, como su inusual capacidad de concertación política pudiera inducir a pensar.

La experiencia española de concertación social, pues, tiene luces y sombras evidentes. A pesar de ello, no parece que se trate de una experiencia desdeñable. Lo que sí se antoja evidente es la necesidad de un replanteamiento de sus modalidades de expresión y de sus objetivos. Asimismo, todo parece indicar que su gran asignatura pendiente es la de entablar una relación distinta a la que ha venido manteniendo con la acción sindical y la negociación colectiva, que no las sustituya sino que sirva para potenciarlas. De asumir estos retos, no cabe duda que el diálogo social estará en condiciones de servir en España como una herramienta especialmente eficaz para el "mantenimiento y desarrollo del Estado Social", como reza el nombre del seminario que ha servido de marco a las presentes reflexiones. <sup>15</sup>

MIRANDA & AMADO  
ABOGADOS