

Diálogo social y acuerdo político en la reforma laboral

ANTONIO BAYLOS

Universidad de Castilla-La Mancha

Las reformas del marco institucional democrático de las relaciones laborales y de Seguridad Social en nuestro país han introducido en su elaboración un momento de negociación con los agentes sociales desde su inicio, tras la aprobación de la Constitución. En un primer momento, se trataba de una concertación selectiva que excluía a CCOO como sujeto portador de un proyecto de unidad sindical y de organización asamblearia que se consideraba estrechamente ligado al sostenimiento político del PCE frente a la hegemonía electoral en la izquierda lograda por el PSOE a partir de 1977. De esta manera, los acuerdos entre CEOE y UGT fueron decisivos en la conformación del Título III del Estatuto de los Trabajadores y en su desarrollo (Acuerdo Básico Interconfederal, ABI, 1979 y Acuerdo Marco Interconfederal, AMI, 1980). Solo cuatro años más tarde, en la primera reforma importante del Estatuto de los Trabajadores que inauguró la fase de flexibilización que se intentaba compensar con el reconocimiento institucional de los sindicatos en la LOLS, la firma del Acuerdo Tripartito entre el Gobierno socialista, CEOE y UGT, el Acuerdo Económico y Social (AES), habría de ser determinante.

Este método de legitimación concertada y selectiva de la *modernización* del sistema de relaciones laborales en torno a la flexibilización del mercado de trabajo fracasó con la configuración de la unidad de acción sindical a partir de 1987. Cuando se rechazó por el poder público la interlocución con el sindicalismo confederal, la carencia de negociación provocó la respuesta sindical en forma de huelga general en donde no solo se expresaba el rechazo al contenido de las reformas emprendidas, sino que se afirmaba en positivo la necesidad de la participación sindical en su elaboración. La huelga general del 14D, que sigue siendo la referencia icónica de una respuesta de toda la ciudadanía más allá de la resistencia activa del conjunto de las personas trabajadoras, abrió un nuevo



período de negociación política articulada sobre la llamada «propuesta sindical prioritaria», en la que el sindicalismo por primera vez en unidad de acción elaboraba un proyecto concreto de reformas autónomamente elaboradas que confrontaba con el programa de gobierno.

Este doble mecanismo constituiría la pauta de comportamiento de los actores sociales y del Gobierno en las reformas laborales. Una secuencia que iba de la apertura de mesas de negociación en donde se debatían los contenidos del cambio legislativo, que, si se llegaba a un acuerdo, pasaba directamente a convertirse en norma a través de la promulgación de un decreto ley como fórmula urgente de trasposición del acuerdo. Por el contrario, si lo negociado implicaba un proyecto regulativo incompatible con la propuesta sindical, el rechazo al acuerdo desembocaba en la convocatoria de una huelga general tras de la cual se volvía a exigir la apertura de un acuerdo que revisara lo establecido.

Este fue el proceso que se siguió en 1994, tras la profunda reforma laboral no pactada que provocó una importante huelga general a la que, tras la derrota electoral del PSOE en 1996, siguió un período de negociación autónoma entre CEOE y CEPYME tres años después, en 1997, con tres grandes acuerdos interprofesionales que implicaron una cierta reescritura de los contenidos de la reforma de 1994. Y también esta fue la pauta de la contestación de la reforma del 2002, que vio reducidos muchos de sus efectos más perniciosos sobre el recorte del desempleo a partir de la negociación emprendida tras la huelga general. Por el contrario, la gran mayoría de las pequeñas reformas efectuadas sobre el cuadro normativo laboral y de Seguridad Social fueron precedidas de acuerdos, entre los que destacan las sucesivas reformas del tiempo parcial (1998) y la muy limitada del 2006 sobre cesión ilegal de trabajadores y representación en los supuestos de subcontratación.

La crisis financiera y de la deuda soberana impondrá la quiebra de esta tradición. Aunque en una primera etapa, entre 2010 y 2011, pese a la declaración de huelga frente a la norma de reforma, se efectúan posteriormente acuerdos bilaterales con la patronal y se llega a un muy criticado acuerdo defensivo en materia de Seguridad Social, este esquema se abandona directamente a partir del triunfo electoral del PP en noviembre de 2011. La reforma laboral del 2012, encargada en su diseño a dos estudios jurídicos de abogados patronales, se promulga a los cincuenta y tres días de la toma de posesión del Gobierno sin que ni siquiera se abra un espacio formal o simulado de encuentro con los sindicatos. El Gobierno Rajoy sufre dos huelgas generales en el 2012 de gran alcance, pero ni la reforma del 2012 ni la de Seguridad Social del 2013 se llevan a cabo intentando la negociación con los sindicatos. Las huelgas generales no imponen tampoco la apertura de un proceso de revisión de lo legislado; al contrario, la llamada Ley Mordaza y la criminalización de los piquetes forman parte del planteamiento que caracteriza esta etapa, un período sin diálogo social que llega hasta 2018, primero desde la prevalencia del aval al decisionismo unilateral del poder pú-



blico derivado de la mayoría absoluta y posteriormente de la dificultad de un Gobierno del PP en minoría en medio de un proceso turbulento de cambio de sistema de partidos y de exclusión de la izquierda de la posibilidad de gobernar.

La moción de censura y el desalojo del Gobierno Rajoy implica el retorno del diálogo social durante 2019, pero sin consecuencias ante los vaivenes electorales que se producen en ese período. Hay que esperar a la formación del Gobierno de coalición —y a la irrupción de la pandemia, que condujo a la declaración del estado de alarma— para que se estableciera el acuerdo social como regla general en la forma de creación del derecho tanto en relación con la respuesta a los efectos de la crisis económica y sanitaria sobre el empleo, a través de los seis acuerdos sociales de defensa del empleo que articularon la regulación temporal de empleo en evitación del despido, como en lo relativo a las nuevas realidades urgidas por las innovaciones tecnológicas y la irrupción de la digitalización, como señaladamente sucedió con los acuerdos en torno a la regulación del trabajo a distancia y al reconocimiento del trabajo al servicio de las plataformas digitales de reparto como una actividad sometida al derecho del trabajo.

La negociación de la reforma laboral tiene un encaje específico en el marco europeo, es decir, en la aplicación de la cláusula de salvaguarda del Mecanismo Europeo de Sostenibilidad y el lanzamiento del programa *Next Generation*, que no solo pretende compensar y financiar el incremento del gasto público originado por el escudo social frente a la crisis de la covid-19, sino también orientar la recuperación económica hacia los objetivos de sostenibilidad ambiental y social y de transformación tecnológica. En el proceso de intercambio y coordinación de iniciativas con la Comisión Europea, el Plan de Transformación, Recuperación y Resiliencia español incluiría una llamada «Componente 23» en la que se acotarían los temas centrales del proceso de cambios previsto: reforma de la temporalidad laboral, mecanismos de respuesta a la crisis que favorecieran el mantenimiento del empleo y recuperación del equilibrio de posiciones en la negociación colectiva. Este es el terreno sobre el que se desarrolló el proceso de diálogo social desde marzo de 2021, que tenía como fecha de caducidad el 31 de diciembre de ese mismo año. Nueve meses de sobresaltos en donde se produjeron cesiones y transacciones que permitieran a todas las partes apropiarse del carácter beneficioso del acuerdo, que finalmente mantuvo una inequívoca orientación ampliatoria de derechos laborales individuales y colectivos de las personas trabajadoras junto a una evidente complejidad técnica que se manifestó en el RDL 32/2021.

La importancia del acuerdo social que da origen a la reforma laboral se manifiesta en tres ámbitos: como método de gobierno, consiguiendo legitimidad social y estabilidad temporal a sus contenidos; como forma de producción del derecho, enraizada en una manifestación informal del principio de autonomía colectiva que se traslada a la interlocución política y que se relaciona directamente con el pluralismo social como elemento fundacional del siste-



ma democrático; y, finalmente, como expresión de participación democrática a través de la acción colectiva de los representantes institucionales de los intereses económicos y sociales de la ciudadanía. De forma coyuntural, aunque posiblemente haya sido el elemento más visible, el acuerdo social se confronta con la imposibilidad de encontrar un acuerdo político en el espacio parlamentario. Pero no se debe descuidar constatar que desde su inicio ha constituido una estrategia fundamental de la acción colectiva y sindical en el ámbito sociopolítico de su proyecto autónomo de regulación de las relaciones laborales.

El debate de la convalidación del RDL 32/2021 plantea, más allá del tremendismo de su desarrollo y de su resultado, un problema político interesante. Por un lado, y pese a la tradicional dependencia entre el ámbito económico de la patronal española y el espacio político del Partido Popular, este se posicionó de forma nítida contra el acuerdo social y lo que denominó «contrarreforma laboral» sobre la base de una defensa acendrada del modelo legislativo impuesto en el 2012, y, lo que es más significativo, rechazando de plano el método del diálogo social en una reivindicación a ultranza de la soberanía popular expresada en el Parlamento y en la discusión política entre partidos, lo que resultaba coherente con la práctica llevada a cabo en las políticas de austeridad del 2012. Pero en el otro lado del espectro político, se formó un frente de rechazo con las voces contrarias de los partidos de la llamada «izquierda periférica» vasca, gallega y catalana, cuya línea de partida de este rechazo era la de entender que lo firmado no era suficiente y que se había consolidado en el texto normativo producto del acuerdo social un conjunto de medidas que no abordaban la totalidad de los problemas que planteaba la terrible situación de degradación de derechos que el marco legislativo laboral había propiciado desde el 2012. En buena medida, estos reproches se atrincheraban tras la reivindicación genérica de «derogar la reforma laboral del 2012», un objetivo que, en su literalidad, resultaba ya sobrepasado tanto por el proceso de reformas emprendido a partir de febrero del 2020 como por el enfoque del cambio legislativo que ha escogido este impulso reformista, pero que suministraban la excusa que justificaba su cuestionamiento a un texto en el que, sin embargo, todos apreciaban mejoras evidentes en la condición de las personas trabajadoras.

Lo que se planteaba sustancialmente este proceso de debate era la contraposición entre el acuerdo social firmado por el Gobierno, los sindicatos y las asociaciones empresariales y el pacto entre partidos políticos en el seno del Parlamento como elementos determinantes de la política social. Una contraposición que hasta ahora no había tenido demasiado sentido porque antes de la experiencia del Gobierno de coalición los acuerdos sociales eran trasladados a la norma de urgencia y luego convalidados sobre la base de una mayoría de gobierno fundada en el bipartidismo, y en donde el respeto al acuerdo social se entendía como una condición asumida implícitamente en el diseño de las políticas sociales. En estos casos lo determinante era en consecuencia la deci-



sión del poder público refrendada por los partidos en el Parlamento, normalmente por mayoría absoluta o con el apoyo de los partidos nacionalistas como complemento de los dos grandes partidos que se repartían el poder.

El cambio de rumbo que impone la conformación del Gobierno progresista a partir de enero del 2020 se caracteriza, como se ha anotado, por mantener un intenso proceso de diálogo social a partir del cual se van construyendo paulatinamente no solo los mecanismos de protección y de amortiguamiento social ante la crisis generada por la pandemia, sino las reformas materiales que afectan a temas sustanciales. Estos acuerdos sociales habían sido traducidos en normas legales mediante el apoyo del bloque de progreso que sostiene al Gobierno de coalición, sin que hasta el momento las diferencias existentes en su seno se hubieran manifestado en materia laboral con una fuerte contestación de las normas generadas por el diálogo social. Más aún, frente a una oposición política que no secundaba las reformas sobre el ajuste temporal de empleo para evitar los despidos, los acuerdos sobre la regulación del trabajo a distancia o el trabajo a plataformas, el bloque de mayoría se presentaba como un sistema de partidos que sostenía plenamente el resultado del acuerdo social y lo integraba por tanto en la lógica de la gobernanza en materia social.

Con ocasión de la reforma laboral y el proceso de diálogo que había conducido al acuerdo del 23 de diciembre, se dilucidaba, sin embargo, la subalterinidad del acuerdo social a la decisión política expresada por el acuerdo entre partidos en el parlamento, con la idea-fuerza de que tan solo el compromiso político-partidario expresado en el Parlamento tenía la legitimidad democrática necesaria para modificar la ley.

En efecto, este era el eje argumental que objetaba la necesidad de respetar el acuerdo fruto del diálogo entre sindicatos y asociaciones empresariales, porque el acuerdo social no podía sustituir una negociación política sobre la base de los planteamientos de los partidos que conformaban la mayoría parlamentaria, de manera que era prioritario preservar la mayoría política y la negociación en ese nivel frente a la conservación del intercambio concreto efectuado por la interlocución sindical-patronal-gubernamental en el acuerdo social. Acompañado de algunas frases lapidarias como «la democracia debe imperar» o «¿creéis que el Congreso es un notario, que sella acuerdos que se dan fuera?», que cuestionaban la desencantada opinión que consideraba al Parlamento como una máquina de registrar decisiones que se tomaban fuera de él, este razonamiento mantenía sencillamente que el acuerdo social debe estar siempre subordinado a la negociación política posterior entre los grupos parlamentarios, que en esa fase ulterior (y prevalente) pueden exigir modificaciones importantes al acuerdo realizado.

Lo que por tanto estaba en juego como problema era que el discurso de estas fuerzas políticas que rechazaron convalidar el RDL 32/2021 no comparaban la consideración del acuerdo social tripartito como un momento que ex-





presa la plasmación de una determinada correlación de fuerzas que delimita un marco concreto de desarrollo de las relaciones laborales en un tiempo determinado, y que, por consiguiente, no puede ser modificado ni transformado desde fuera del mismo, alterando su construcción autónoma y colectiva. No se trataba de distinguir entre dos categorías diferenciadas, lo social y lo político, confinando esta última determinación en el ámbito parlamentario y asignándole un valor superior por entender que es el único espacio conectado con la participación democrática de la ciudadanía. Se tiene que reconocer, por el contrario, que el acuerdo tiene un indudable valor político, y que expresa la capacidad regulatoria en materia sociopolítica de los sujetos a los que el art. 7 CE les reconoce la disposición para disciplinar los intereses sociales y económicos del conjunto de los trabajadores y empresarios del país. El art. 7 del título preliminar CE no es un precepto irrelevante o en todo caso subsidiario del pluralismo político como base y referencia ineludible de cualquier acción política (art. 6 CE). Valorar el acuerdo social como un elemento independiente de la acción política o una especie de instancia previa a su aprobación o modificación por la actividad parlamentaria es ignorar el espacio de la autonomía colectiva que funda el pluralismo social y que exige por tanto su respeto pleno por parte de las fuerzas políticas democráticas.

Además, es un hecho notorio que el acuerdo social es un acontecimiento democrático fundamental. Es expresión de un derecho de participación democrática de igual dignidad que el que se expresa a través de la participación electoral y los acuerdos parlamentarios entre los partidos políticos representados. No puede ser tratado como un elemento subalterno o irrelevante para la acción política, y el Gobierno está comprometido, también contractualmente, a su mantenimiento y preservación. Rechazar su viabilidad como norma implica la permanencia de un viejo reflejo de subordinación de la autonomía de lo social a la política parlamentaria y a la acción de gobierno definida por la correlación de fuerzas en el seno del espacio electoral, despreciando los términos en los que la resolución concreta y determinada del conflicto de clases se manifiesta en un pacto en el seno de la representación colectiva de los intereses de los trabajadores y de los empresarios. Algo que deberían también haber asumido como propio las fuerzas políticas que buscan el cambio real en las relaciones laborales.

En definitiva, el acuerdo social es una forma constitucionalmente legítima para la regulación del espacio económico y social que puede ser preservada en su integridad por el poder político. El acuerdo social implica la participación democrática de la ciudadanía a través de sus representantes institucionales en las relaciones entre capital y trabajo, y es siempre útil recordar que la participación democrática no se puede limitar a la que se acoge al mecanismo representativo electoral, sino que se amplía necesariamente a otras expresiones de acción y de representación colectiva relacionadas directamente con el modelo de transformación social que establece el art. 9.2 CE. ★