

## LA EXPERIENCIA DE LA CONCERTACIÓN SOCIAL EN ESPAÑA

Fernando SUÁREZ GONZÁLEZ \*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *El Pacto de la Moncloa de 25 de octubre de 1977*. III. *El Acuerdo Básico Interconfederal, de 10 de julio de 1979*. IV. *El Acuerdo Marco Interconfederal para la negociación colectiva, de 2 de enero de 1980*. V. *El Acuerdo sobre elecciones entre UGT y CC OO, de 2 de julio de 1980*. VI. *La revisión del Acuerdo Marco Interconfederal, de 12 de febrero de 1981*. VII. *El Acuerdo Nacional sobre empleo, de 9 de junio de 1981*. VIII. *El Acuerdo Económico y Social 1985--1986, de 9 de octubre de 1984*. IX. *Conclusiones*.

### I. INTRODUCCIÓN

Si nada se puede explicar sin aludir a sus antecedentes, la concertación social en España no se entendería en su trascendental alcance sin enmarcarla en su contexto histórico-político. Hay, pues, que recurrir a la compleja y turbulenta historia contemporánea de España para poder apreciar todos los matices de una experiencia que constituye ya, a pesar de los defectos que se pondrán de relieve a lo largo de esta exposición, una de las más satisfactorias páginas de nuestra historia social.

Ha explicado Hugh Thomas <sup>1</sup> —y cito un historiador extranjero por otorgarle una mayor presunción de objetividad, pero los testimonios semejantes son numerosísimos— que desde 1808 hubo en España tres controversias principales: la oposición entre la Iglesia y los liberales, la división entre los que demandaban derechos regionales y quienes abogaban por el dominio central, y la lucha entre los propietarios de tierras y la burguesía, por un lado, y las clases obreras, por otro. “La nación entera —comenta el historiador— se encontraba apoyada sobre estas consumidoras disputas. Los españoles no respetaban, ni siquiera deseaban, hábitos de organización, de compromiso al menos, de articulación”.

La lucha de clases, en términos de singular apasionamiento y exacer-

\* Catedrático de derecho del trabajo de la Universidad Nacional de Educación a Distancia. Presidente de la Academia Iberoamericana de Derecho del Trabajo.

<sup>1</sup> Hugh, Thomas, *La guerra civil española*, París, Ruedo Ibérico, 1962, p. 89.

bación, fue así uno de los ingredientes sustanciales —junto a muchos otros— de esa trágica confrontación que fue la guerra civil de 1936.<sup>2</sup> Pero no se crea que la lucha de clases enfrentaba sólo a obreros y burgueses: en el seno del propio movimiento obrero existía también una lucha entre la Confederación Nacional del Trabajo y la Unión General de Trabajadores que produjo multitud de incidentes violentos.<sup>3</sup> Pensar que los sindicatos se reunieran voluntariamente en torno a una mesa con los exigentes y poco comprensivos patronos de la época, para resolver los problemas mediante el diálogo, hubiera sido pensar en términos de estricta utopía.

El régimen que surge de la victoria de 1939 se inspira en la “armonía de las clases en un único destino” y en la “hermandad entre los elementos de la producción” y se caracteriza por su repudio simultáneo del liberalismo y del marxismo.<sup>4</sup> La pretensión de instaurar un orden económico nuevo, lejano del capitalismo y del comunismo en el que la propiedad de las empresas perteneciera a cuantos trabajan en ellas implicaba la desaparición del contraste de intereses en el seno de la unidad productiva y, consiguientemente, la pérdida del sentido de los sindicatos horizontales clásicos, sustituidos por sindicatos “verticales” en los que se integrarían automáticamente cuantos pertenecen a cada rama de la producción.<sup>5</sup>

La realidad, sin embargo, va por camino distinto de la teoría y el sindicato vertical se configura en la práctica como una corporación que integra empresarios y trabajadores para su participación en la vida entera de la nación.<sup>6</sup>

El paso del tiempo y la evolución interna del sistema fue separando

<sup>2</sup> Vid. Madariaga, Salvador de, *España, Ensayo de historia contemporánea*, 7a. ed., Buenos Aires, Edit. Sudamericana, 1964, pp. 141-152 y 407-410; Brenan, Gerald, *El laberinto español. Antecedentes sociales y políticos de la guerra civil*, Paris, Ruedo Ibérico, 1962, pp. 73 y ss.; Cierva, Ricardo de la, *Historia de la guerra civil española*, t. I, Madrid, Edit. San Martín, 1969, pp. 307 y ss.

<sup>3</sup> “La gran debilidad de la protesta proletaria —escribe Raymond Carr— era su división en dos campos en competencia, a menudo enconadamente hostiles: el anarcosindicalismo y el socialismo. Esta profunda división, sólo ocasional e imperfectamente salvada en interés de la acción común, habría de contribuir a poner a España primero en manos del general Primo de Rivera y más tarde del general Franco”. *España 1808-1939*, Barcelona, Ariel, 1966, p. 432. Cfr. Gil Robles, José Ma., *No fue posible la paz*, Ariel, 1968, pp. 650 y ss.

<sup>4</sup> Cfr. Carr, Raymond y Juan Pablo Fusi, *España, de la dictadura a la democracia*, Barcelona, Planeta, 1979, p. 181.

<sup>5</sup> Vid. Nuestro artículo “El sindicalismo vertical y el fuero del trabajo”, *Revista de Trabajo*, núm. 2, junio 1963, pp. 233-244.

<sup>6</sup> La declaración XIII No. 3, del Fuero del Trabajo, en su redacción de 1938, definía a los sindicatos verticales como corporaciones de derecho público.

la organización empresarial y la de los trabajadores, pero una y otra mantuvieron su carácter único y obligatorio, prescindiendo hasta el último momento de las exigencias que todos los documentos internacionales imponen para poder hablar, con rigor, de libertad sindical.

Así resultaba que, en los años 1975 y 1976, a los problemas específicos de lo que se iba a llamar "transición política" —el paso de un régimen autoritario a una democracia parlamentaria observando estrictamente las leyes establecidas por el primero— se añadían los no menores problemas de la transición sindical. Era imposible hablar de democracia sin el reconocimiento pleno de la libertad sindical y las organizaciones que habían surgido clandestinamente durante el régimen de Franco —señaladamente las comisiones obreras, de observancia comunista— o las que habían conservado el fuego sagrado desde la época anterior a la guerra —fundamentalmente la UGT, vinculada al Partido Socialista Obrero Español— debían adquirir carta de naturaleza antes incluso de las primeras elecciones democráticas, que de otro modo hubieran resultado deterioradas en su credibilidad.

Esta especie de cuadratura del círculo se resolvió mediante la firma por parte de España, el 28 de septiembre de 1976, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Como la Ley para la reforma política de 4 de enero de 1977 consignó que "los derechos fundamentales de la persona son inviolables y vinculan a todos órganos del Estado", la de 1 de abril del mismo año reguló el derecho de asociación sindical y ello permitió ratificar inmediatamente los Convenios 87 y 98 de la OIT sobre libertad sindical. Así se consumó el cambio de un sistema de relaciones laborales autoritario, en el que el Estado asumía la defensa de las condiciones de trabajo a costa de importantes restricciones de la autonomía colectiva, a un sistema de relaciones laborales democrático, en el que los interlocutores sociales alcanzaban la libertad de organizarse, de negociar y de utilizar medios de presión para obtener sus reivindicaciones.<sup>7</sup>

A partir de este momento todo dependía del comportamiento de las centrales legalizadas. La verdad es que el recuerdo de la historia e incluso sus primeras actuaciones en los momentos iniciales de la transición facilitaban las visiones pesimistas,<sup>8</sup> pero pronto resultó evidente que el

<sup>7</sup> Vid. Nuestro estudio *Las nuevas relaciones laborales y la Ley del Estatuto de los Trabajadores*, Madrid, Pirámide, 1980, especialmente, pp. 9-13.

<sup>8</sup> "En el primer trimestre de 1976, el gabinete Arias se vio enfrentado con una formidable ofensiva de huelgas y manifestaciones, que superaron todo cuanto se había

cambio social que se había producido en España entre 1939 y 1975, la resuelta vocación democrática de la mayoría del pueblo y el sentido de la responsabilidad histórica que demostraron la mayoría de los líderes políticos y sindicales convergían en la construcción de una democracia parlamentaria, al margen de pretensiones extremistas y revolucionarias.

La concertación social es el resultado de ese espíritu y merece —aunque sólo sea por ello— la satisfacción de cualquier español que conozca la historia de su propio país. Es indispensable comprobar de entrada este juicio absolutamente favorable y el sincero elogio de cuantos hicieron esfuerzos, concesiones y renunciaciones para llegar al acuerdo, porque sólo sobre esta premisa global, indudablemente positiva, se pueden entender las observaciones críticas que van a quedar consignadas a lo largo de este trabajo.

## II. EL PACTO DE LA MONCLOA DE 25 DE OCTUBRE DE 1977

La primera manifestación del gran consenso nacional tuvo un carácter más específicamente político y económico que social, y se produjo a los pocos meses de las primeras elecciones democráticas, celebradas el 15 de junio de 1977.

Ha explicado Attard Alonso<sup>9</sup> que simultáneamente a la exposición del proyecto de reforma política, el gobierno de Suárez había anunciado unas medidas económicas que no sirvieron para nada, como el resto de las dispuestas desde la crisis de los crudos y las materias primas de 1973, por ser evidente que el saneamiento económico, hasta donde fuera posible, exigía una especie de concordia nacional, pero era imposible por decreto del ministro de Hacienda de turno, porque ninguno de ellos, ni en la autocracia ni en la transición podía exigir al país sacrificios y restricciones.

Así lo entendió el ministro Fuentes Quintana, quien, en octubre de 1977, convocó al palacio de La Moncloa a representantes de los diversos grupos parlamentarios para que examinaran, conjuntamente con el gobierno, un diagnóstico de la grave situación de la economía española

conocido bajo el franquismo. Las huelgas afectaron a servicios públicos (metro de Madrid, correos, bomberos de Barcelona, autobuses, teléfonos) y a los principales sectores económicos del país. Entre el 10 y el 19 de enero pararon sólo en Madrid más de 200,000 trabajadores. El 26 de febrero había huelgas en 2,377 empresas de veinte provincias... En total se registraron en 1976 36,979 huelgas, de ellas 17,371 en los tres primeros meses del año", Raymond Carr y Juan Pablo Fusi, *op. cit.*, p. 273.

<sup>9</sup> *Vida y muerte de UCD*, Barcelona, Planeta, 1983, p. 64.

y el consiguiente programa de saneamiento y reforma económica. El éxito acompañó a aquellas negociaciones, que culminaron —el 25 de octubre del citado año— con la firma de un documento suscrito por el presidente del gobierno y de la UCD y por los líderes del Partido Socialista Obrero Español, del Partido Nacionalista Vasco, de Convergencia y Unión de Cataluña, de Alianza Popular, del Partido Comunista y de otras minorías. Resultaba así fácil su ratificación por el Congreso y por el Senado, que la otorgaron respectivamente el 27 de octubre y el 11 de noviembre.

El acuerdo del texto consignaba:

La economía española atraviesa en estos momentos por una grave situación, caracterizada por tres desequilibrios fundamentales:

1o. Una persistente y aguda tasa de inflación.

2o. Un desarrollo insatisfactorio de la producción, con una caída importante de las inversiones, lo que ha generado unas cifras de paro elevadas, con repartos geográficos por edades, por sexos y por ramas de actividad muy desiguales, y ha agudizado los problemas que las mismas plantean.

3o. Un fuerte desequilibrio en los intercambios con el extranjero.

Estos desequilibrios de la economía española se producen, además, en un contexto económico internacional en el que todavía no han aparecido signos duraderos de recuperación económica. Los representantes del Gobierno y de los diversos partidos políticos con representación parlamentaria manifiestan su unánime preocupación ante esta situación y su deseo de afrontar y resolver constructivamente esos problemas en un clima de cooperación responsable que contribuya a la consolidación de la democracia. Para ello, convienen en la necesidad de llevar a cabo dos grupos de acciones: Las dirigidas a equilibrar la economía con actuaciones a corto plazo y las encaminadas a la realización de importantes reformas que encaucen la economía y la sociedad española hacia un futuro de libertad y progreso.

Las medidas en que se concretaban estas acciones eran de diversa naturaleza y se clasificaban en diez grandes apartados: política de saneamiento económico, reforma fiscal, perfeccionamiento del control del gasto público, política educativa, política de urbanismo, suelo y vivienda, reforma de la seguridad social, reforma del sistema financiero, política agrícola, pesquera y de comercialización, política energética y estatuto de la empresa pública y criterios para adaptar el acuerdo a la nueva configuración autonómica de España, que también se iniciaba por entonces.

En la imposibilidad de reproducir aquí el catálogo de compromisos en que estas medidas se concretaban, recordaremos que la más directamente relacionada con los trabajadores consistía en el crecimiento de la masa salarial pública en cada empresa pública o privada —incluidas las cargas fiscales y de seguridad social— hasta un veinte por ciento durante 1978, de forma que, computando los aumentos por antigüedad y ascensos, se llegase a un incremento total del veintidós por ciento, con un tratamiento favorable de los salarios más bajos. A las empresas que no respetaran esta norma se les retirarían las ayudas crediticias y fiscales de toda índole y, si la superación de esos niveles salariales fuera consecuencia de las demandas sindicales, se autorizaría la reducción de la plantilla hasta en un cinco por ciento de los efectivos de las empresas en que ello sucediera.<sup>10</sup>

Dos fueron las reservas expresadas entonces al Pacto de la Moncloa: la primera, la ausencia entre los protagonistas de los representantes de las organizaciones empresariales y sindicales, a las que sin embargo afectaban decisivamente los acuerdos.<sup>11</sup> Podría, claro es, argumentarse que se trataba de establecer el marco heteronómico en el que habrían de desenvolverse los acuerdos autónomos entre ellas, pero en tal hipótesis no es discutible que esa era función del legislador, el cual, inicialmente marginado, se limitó a ratificar lo decidido fuera de su sede. Tal fue la segunda de las reservas aludidas.<sup>12</sup> El gobierno tuvo la habilidad de conseguir que los partidos políticos —preocupados sin duda por las dificultades que para la naciente democracia podría implicar la delicada situación económica— compartieran con él la responsabilidad de marginar a la patronal y a los sindicatos y se obligaran a que sus representantes en las cámaras legislativas facilitaran la ejecución de los pactos, en lo que suponían de compromisos para el Parlamento.<sup>13</sup>

El grado de cumplimiento de los Pactos de la Moncloa no fue muy alto, hasta el extremo de que la constante discrepancia de Fuentes Quintana sobre su ejecución provocó su dimisión como vicepresidente económico cuatro meses después. Pero el éxito político resultó indudable, pues fue la expresión de que se intentaban resolver los problemas

<sup>10</sup> Ministerio de Economía, Programa de saneamiento y reforma económica. Pacto de la Moncloa, Madrid, 1977.

<sup>11</sup> Cfr. las intervenciones de los señores Reventos Carner y López Rodó en la sesión del Congreso de los Diputados del 27 de octubre de 1977.

<sup>12</sup> Cfr. la intervención del señor Cordero del Campillo en la sesión del Senado del 11 de noviembre de 1977.

<sup>13</sup> *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados No. 5 de 1978*, pp. 168-169.

en el acuerdo y la negociación, como se haría en los meses siguientes con la propia Constitución.

### III. EL ACUERDO BÁSICO INTERCONFEDERAL DE 10 DE JULIO DE 1979

El primer acuerdo en el que los protagonistas son ya las organizaciones patronales y sindicales se firma el 10 de julio de 1979, pero queda reducido a la CEOE y a la UGT, por la negativa de comisiones obreras a asumir sus planteamientos, fundándose en el hecho de que no interviniera el gobierno.

La cláusula fundamental de este acuerdo básico, en lo que a las propias partes se refiere, es sin duda la número 14 y última del mismo, a tenor de la cual, "ante el delicado problema originado por el proceso inflacionario", UGT y CEOE aceptan formular como recomendación a sus respectivas organizaciones las consideraciones siguientes:

- Asumir las consecuencias derivadas de que el índice de precios al consumo supere el 6.5 por ciento, previsto en el real decreto-ley 79/78, de 26 de diciembre, sobre política de rentas y empleo.
- Considerar conveniente que se evite la renegociación de innumerales convenios colectivos, eliminando así las tensiones de que tal hecho, lógicamente, se derivarían.
- Ante la situación excepcional que representa la superación del 6.5 por ciento del IPC, la CEOE recomendará que en el segundo semestre de 1979 se realice la revisión automática de los salarios reales en función del alza de los precios y de los criterios que pueda adoptar el gobierno previa consulta con la CEOE y las centrales sindicales.

El sacrificio que para los trabajadores suponían estas medidas y la impopularidad que de ello se derivaba para la UGT que acordaba las mismas, permitió a ésta obtener a cambio alguna de sus más ansiadas pretensiones, de cara a su propia implantación y a la consolidación de su poder.

En efecto, la representación de los trabajadores en el seno de las empresas venía tradicionalmente atribuida a un organismo unitario elegido por todos ellos con independencia de su adscripción sindical y heredero de los denominados "jurados de empresa" del régimen anterior, que a partir de 1977 se llaman "comités de empresa". Al iniciarse el cambio político, tales comités estaban preferentemente en la órbita

de influencia de las comisiones obreras que, pese a su clandestinidad, venían actuando en las estructuras de la antigua organización sindical y aprovechando los muchos resquicios que aquélla dejaba, especialmente en los niveles inferiores, a la participación real de los trabajadores. Este decisivo dato —unido a sus teóricas concepciones de la vida sindical— obligaba a la UGT a defender la presencia de los sindicatos en la empresa y de ahí su encarnizada reivindicación de las llamadas “secciones sindicales” es decir, las agrupaciones de los militantes en cada sindicato que trabajan en la misma empresa.

Ya en septiembre de 1977 el grupo parlamentario socialista —notoriamente vinculado a la UGT— presentó en el Congreso una proposición de ley sobre acción sindical en la empresa, en cuya defensa el diputado y líder de UGT, don Nicolás Redondo, declaró abiertamente que se trataba de regular y garantizar el funcionamiento de las secciones sindicales de empresa, advirtiendo expresamente que “si no es posible desde la legalidad, la Unión General de Trabajadores intentará imponerlas por medio de la presión social”.<sup>14</sup> La proposición fue rechazada en enero de 1978, pero el propósito de la UGT encontró cauce adecuado para iniciar su anunciado camino en el Acuerdo Básico Interconfederal del año siguiente.

El Acuerdo Básico arranca con la afirmación de que las ideas de principio que en él se contienen deben traducirse “en disposiciones legales o acuerdos interconfederales en breve plazo de tiempo”, siendo la primera de tales ideas la de acordar las posibles coincidencias de las fuerzas sociales pactantes “para plantear seguidamente las modificaciones necesarias del sistema en que deben desenvolverse las relaciones laborales”.

Dejando constancia de que, en el momento del Acuerdo, el gobierno había remitido ya al congreso de los diputados el proyecto de ley del estatuto de los trabajadores,<sup>15</sup> los firmantes entendían que sus conclusiones deberían ser asumidas por el gobierno y, en consecuencia, reflejadas en aquel estatuto y en las restantes disposiciones que integrarían el nuevo marco de relaciones laborales. Para ello solicitaban conversaciones urgentes con el propio gobierno (estipulación 11) a la vez que

<sup>14</sup> El proyecto apareció en el *Boletín Oficial* del Congreso de los Diputados el día 4 de julio de 1979, seis días antes del Acuerdo Básico Interconfederal.

<sup>15</sup> Vid. por todos el *Resumen Económico de Europa Press de 11 de julio de 1979*, p. 5. El presidente de la Comisión de Relaciones Laborales de la CEOE, Arturo Gil, reconoció en octubre de 1980 que el acuerdo “condicionó, a través de la recepción generosa que del mismo hicieron los partidos políticos y especialmente el PSOE y UCD, la deliberación parlamentaria”. *Balance del Acuerdo Marco Interconfederal*, Madrid, Fundación Ebert, 1981, p. 6.

constituían una comisión técnica para formular los puntos de coincidencia relativos al estatuto (estipulación 12).

Lo importante, pues, del Acuerdo, resultaba así la configuración del marco de relaciones laborales a que había de obedecer la legislación. Lejos de ser la expresión de la autonomía de las partes en el marco previamente trazado por la ley, se extrapolaba la autonomía al extremo de predeterminar lo que había de decidir el legislador y ello con el objetivo —que también podría considerarse pretexto— “de que la legislación que en su día se apruebe responda a las realidades que pretende regular y tenga de esa manera garantizado un índice de aplicabilidad práctica que la haga eficaz” (estipulación 2).

Las líneas básicas del modelo eran las siguientes:

1a. Reconocimiento de la presencia y actuación de las organizaciones sindicales y empresariales *en todos los ámbitos* de las relaciones laborales (estipulación 4). En función de ese criterio, y sin perjuicio de reconocer el importante papel de los comités de empresa, se entendía que era preciso buscar el adecuado equilibrio entre las funciones de esos órganos y la militancia de los trabajadores en las centrales sindicales en cada empresa.

A los efectos de legitimar y reconocer la presencia de la UGT a nivel de Empresa, CEOE manifiesta que, en las unidades de producción a través de ella representada, *será reconocida y legitimada la presencia de un Delegado de la Unión General de Trabajadores*, que, inexcusablemente, habrá de ser trabajador en activo de las respectivas Empresas, cuando las plantillas de estas últimas excedan de 250 trabajadores por centro de trabajo, y siempre que el nivel de afiliación a dicha Central supere el 15 por ciento de las mismas.

Estos delegados que “se procuraría” que fueran miembros del comité de empresa, tendrían las mismas garantías que éstos en el supuesto de que no lo fueran y, aparte de ser oídos por las empresas y de servir de medio de comunicación entre éstas y la UGT, podrían mantener reuniones, cobrar cuotas a los afiliados y repartirles propaganda sindical, todo ello fuera de las horas efectivas de trabajo, así como ser informados y oídos acerca de los despidos y sanciones que afecten a dichos afiliados. Por lo demás, podrían asistir a las reuniones del comité de empresa con voz y sin voto, siempre que éste admitiera su presencia por mayoría, dejándose abierta la puerta a los convenios colectivos para desarrollar estos principios (estipulación 7).

2ª Atribución de *eficacia general* a los convenios colectivos cuando

los interlocutores legitimados tengan la suficiente representación (estipulación 5). A partir de esta afirmación se introducen en el Acuerdo las innovaciones siguientes: Por una parte, se considera necesario *reducir el número de unidades de contratación* tendiendo a que los convenios afecten a una rama o a un sector y agoten los temas objeto de negociación, de modo que en el ámbito de la empresa la negociación se reduzca a adaptar y aplicar el convenio de rama o sector y a fijar las condiciones técnicas u objetivas en que se presta el trabajo (estipulación 5). Por otra, apoyando el protagonismo de las organizaciones profesionales, se entiende que *gozan de capacidad representativa, tanto para negociar como para representar a los trabajadores ante las entidades públicas, las centrales obreras que tengan el diez por ciento o más de los miembros de los comités de empresa y delegados de personal y las organizaciones empresariales que cuentan con el 50 por ciento o más de las respectivas plantillas* (estipulación 7). Por fin, y aún supuesto el escaso margen que se deja a la contratación en la empresa, las partes acuerdan que, en ese ámbito, puedan negociar los comités de empresa, delegados de personal o *las representaciones sindicales si las hubiere, constituyeran la mayoría de los miembros del comité y ambas partes se reconociesen como interlocutores* (estipulación 5).

3ª Ampliación del contenido de los convenios colectivos. Hasta el Acuerdo Básico, las materias objeto de contratación no incluían los temas sindicales, que a partir de él entran en la negociación colectiva, como posibilidad evidente de que los sindicatos amplíen por ese cauce sus propias competencias y privilegios (estipulación 5).

4ª Supresión de la posibilidad de los arbitrajes o laudos obligatorios, salvo supuestos excepcionales, expresamente tasados en la propia ley, y paralelo potenciamiento de órganos instituidos por las partes para la conciliación, la mediación y el arbitraje voluntario,

UGT y CEOE se comprometen —dice la estipulación 6a.— a proseguir en una política de no violencia, tanto sobre las personas como sobre los bienes, que, de producirse, originará en todos los casos en que ambas partes comprueben su existencia, la inmediata suspensión de las negociaciones en curso, hasta la desaparición de aquélla.

5ª Flexibilización de los expedientes de regulación de empleo, estableciendo un periodo de información previa con los representantes de los trabajadores, acortando plazos y considerando positivo el silencio administrativo (estipulación 8).

Si todas esas medidas, lejos de ser compromisos entre partes, constituían en rigor presiones para condicionar la actuación del Poder legislativo, el Acuerdo incluía otras que comportaban auténticos mandatos al ejecutivo, como incrementar la contribución del Estado a la cobertura del seguro de desempleo, asegurar la participación de las centrales y de la CEOE en la administración y control del Instituto Nacional de Empleo, reformar la seguridad social o constituir el Consejo Económico-Social.

Días después de firmado el Acuerdo Básico Interconfederal, se producía un hecho insólito en los procedimientos legislativos de las democracias parlamentarias: con fecha 10. de agosto de 1979, CEOE y UGT firmaban conjuntamente "proposiciones de enmiendas al Proyecto de Ley de estatuto de los trabajadores, a *fin de que sean asumidas por el Gobierno y Grupos Parlamentarios*, todo ello como consecuencia del Acuerdo suscrito entre la UGT y la CEOE el día 10 de julio de 1979". Huelga decir que tales enmiendas están recogidas, prácticamente de modo literal, en la Ley del Estatuto de los Trabajadores, promulgada el 10 de marzo de 1980. No en vano todas las informaciones oficiosas coincidían en que la administración había propiciado los acuerdos asumiendo el compromiso de que haría propios y presentaría al Parlamento el contenido de los pactos.<sup>15</sup>

Resulta hoy curioso subrayar que en la carta que el presidente de la CEOE —en aquel momento Carlos Ferrer Salat— dirigió a los empresarios afiliados a ella para darles cuenta de la firma del pacto y ponderar sus aspectos positivos, reconocía que había parecido inevitable afrontar el hecho sindical

como contrapartida de la asunción por las centrales obreras de otros compromisos que afectarían a la revisión y puesta a punto de la actual legislación laboral, otorgando mayores facilidades y, en definitiva, una mayor eficacia para resolver los expedientes de regulación de empleo y para dotar de mayor flexibilidad a las plantillas.

Siete años después es difícil dejar de comprobar que las centrales sindicales han consolidado plenamente su presencia y su poder en la

<sup>15</sup> Vid., por todos el *Resumen Económico de Europa Press de 11 de julio de 1979*, p. 5. El presidente de la Comisión de Relaciones Laborales de la CEOE, Arturo Gil, reconoció en octubre de 1980 que el acuerdo "condicionó, a través de la recepción generosa que del mismo hicieron los partidos políticos y especialmente el PSOE y UCD, la deliberación parlamentaria". *Balance del Acuerdo Marco Interconfederal*, Madrid, Fundación Ebert, 1981, p. 6.

empresa, en tanto que la organización empresarial continúa reivindicando una mayor flexibilización de plantillas.

#### IV. EL ACUERDO MARCO INTERCONFEDERAL PARA LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA DE 5 DE ENERO DE 1980

Aun sin concluir el año 1979 y mientras el proyecto de ley del estatuto de los trabajadores se discutía en el Congreso, volvieron la patronal y las centrales sindicales a sentarse a la mesa de negociación. Durante un mes de reuniones de mañana, tarde y noche, con actitudes frecuentemente cambiantes, la CEOE, UGT y CCOO discutieron los términos de su acuerdo, del que al final se retiró el sindicato comunista.

El objetivo esta vez era fijar los incrementos salariales correspondientes al año 1980 y tratar los temas derivados, como la jornada de trabajo y las horas extraordinarias, pero UGT no dejó de aprovechar la ocasión para introducir nuevos avances en el camino de su implantación. De hecho, uno de los factores decisivos para la firma del acuerdo fue el deseo de la patronal de ayudar a la UGT:

Si no firmamos el acuerdo marco —se asegura que llegó a decir el presidente de CEOE— nos cargamos la UGT. Toda la estrategia de UGT se vendría abajo y perderíamos un posible aliado en la banda sindical. Si no hay convenio, UGT no resistirá la lucha convenio a convenio, porque tiene menos organización y virulencia que CC OO.

El propio dirigente empresarial añadiría que ofreciendo ellos un máximo del 15 por ciento de elevación salarial y solicitando UGT una banda del 13 al 16 por ciento, ofrecería la salida de pactar un 1 por ciento por encima del 15, en caso de acuerdos de productividad y absentismo. Ello permitiría a UGT —siempre según las palabras atribuidas al señor Ferrer Salat— “vender a sus bases el acuerdo marco” y “salvar la cara delante de su gente, sobre todo cuando a su lado tendrán a CC OO pidiendo hasta un 17 por ciento”.<sup>16</sup>

<sup>16</sup> El presidente de la CEOE añadiría aún que UGT había estado un año antes en situación crítica y que en un año más podría desaparecer. Al darse cuenta de que iban arrastradas por CCOO, que deseaban destrozar a los socialistas e italianizar el país siguiendo directrices del Partido Comunista, en abril de 1979 dieron el giro y adoptaron una posición europea, porque tenían todas las de perder. La firma del acuerdo CEOE-UGT en julio rompió el frente sindical Comisiones-UGT. “La central socialista —añadía Ferrer Salat— es débil, pero tiene al PSOE detrás”. Cfr. *Resumen Económico de Europa Press de 19 de diciembre de 1979*, pp. 1 y 2, o *El País*

Por su parte el señor González Márquez —entonces líder de la oposición como secretario general del PSOE— afirmó algunos días después que si no se firmaba el acuerdo global con la patronal habría que negociar miles de convenios de sector en los que se produciría una gran conflictividad, de la que saldrían perdiendo los trabajadores y el país, aparte de que el propio gobierno dictaría un decreto-ley en condiciones más perjudiciales.<sup>17</sup>

Lo cierto es que el 5 de enero de 1980 UGT y CEOE firmaron el Acuerdo, considerado “insuficiente e inaceptable” por comisiones obreras.<sup>18</sup> Una resolución, dudosamente legal, del director del Instituto de Mediación, Conciliación y Arbitraje de 11 de enero del mismo año acordó su publicación en el *Boletín Oficial* del estado, que lo hizo el 24 de enero.<sup>19</sup>

Alonso García explicó —comentando el AMI—<sup>20</sup> que estábamos ante un contrato sin causa y que, a tenor del artículo 1.275 del Código Civil, habría que concluir que no producía efecto alguno. El autor no negaba la trascendencia política del Acuerdo ni los infravaloraba social o sindicalmente: se limitaba a hacer una importantísima apreciación jurídica, según la cual era

un error manifiesto haberle atribuido naturaleza contractual cuando

de 20 de diciembre del mismo año, p. 47. La polémica suscitada por tan expresivas declaraciones —que el secretario general de UGT, Nicolás Redondo, consideró una “tremenda ligereza” obligaron a matizaciones de la CEOE, que no llegaron a desvirtuar el fondo de las mismas.

<sup>17</sup> Declaraciones a la agencia EFE, recogidas en toda la prensa nacional el 27 de diciembre de 1979.

<sup>18</sup> Nicolás Sartorius explicó en *El País* del 10 de enero de 1980, p. 34, “Las razones de CCOO”: El Acuerdo, según él, “representa el intento de que los trabajadores asuman la actual crisis del capitalismo y acepten el hecho de que deben colaborar a salir de ella en los términos en que a aquel le interesa”. Le replicó el 16 del mismo mes, en *El País*, p. 36, José Ma. Zufiaur con “Las razones de UGT”: “Aumentar el poder sindical e institucional de los trabajadores —decía— no supone la salida de la crisis pero, desde luego, resulta imprescindible para afrontarla desde los intereses de la clase trabajadora”.

<sup>19</sup> En la fecha de esa resolución, el requisito de publicación en el *BOE* afectaba sólo a los convenios colectivos celebrados con arreglo a la ley 38/1973, de 19 de diciembre, modificada por el real decreto-ley 17/1977, creador del IMAC, y el real decreto 2756/1979, de 23 de diciembre, por el que el IMAC asumía parte de sus funciones, expresamente invocadas por esa resolución, admitían el depósito de los “acuerdos colectivos”, aunque no fueran propiamente convenios, pero no reconocían competencia para su publicación, reducida por la ley a los convenios de eficacia general. Es evidente que tal publicación revistió al AMI de una significación y de un alcance que en modo alguno tenía.

<sup>20</sup> “La naturaleza del AMI”, *Comentarios al AMI sobre negociación colectiva*, IES, 1980, pp. 36-38.

los sujetos pactantes no están en condiciones de imponer ninguna de sus cláusulas a quienes precisamente cuentan con la condición de sujetos. . . Es claro, pues, y a nuestro juicio —escribía el ilustre catedrático— que ninguna de las partes del Acuerdo podría invocar éste ante los tribunales, como norma creadora de derechos subjetivos, tratando así de compeler a cualquiera de sus miembros al cumplimiento y asunción previa, de las cláusulas que integran el contenido de aquel. Y ello, ni siquiera contando con la publicación que del Acuerdo se ha hecho en el BOE del 24 de enero de 1980, a virtud de la Resolución del IMAC de fecha 11 anterior. . . Estaríamos por consiguiente, y en este sentido, ante un compromiso entre caballeros. . . En suma, el Acuerdo Marco no es, jurídicamente, nada sin lo que podríamos llamar el *acto posterior de recepción interna* que lo trasplante al plano del convenio colectivo en concreto.

Un resumen del contenido del AMI podría ser el siguiente:

1º Salarios. Los incrementos salariales para 1980 tendrían un mínimo del 13 por ciento y un máximo del 16 por ciento, salvo para aquellas empresas que acreditasen objetiva y fehacientemente situaciones de déficit o pérdidas. Esas cifras se revisarían, con efectos de 1o. de enero de 1980 si el índice de precios al consumo llegase a superar el 30 de junio de ese año el 6.75 por ciento.

2º Jornada. Sobre la jornada máxima legal, que era de 2006 horas de trabajo efectivo al año, se reducirían en 1980 veintiséis horas en cómputo anual, quedando por tanto fijado en dicho año el tiempo de trabajo efectivo anual en 1980 horas. Las partes se comprometían a que en enero de 1982 la jornada laboral alcanzara las 1880 horas de trabajo anual, permaneciendo su vigencia durante dicho año.

3º Horas extraordinarias. Ante la grave situación de paro existente y con objeto de favorecer la creación de empleo, las partes acordaban realizar las horas extraordinarias exigidas por la reparación de siniestros u otros daños extraordinarios y urgentes o por el riesgo de pérdida de materias primas, suprimir las horas extraordinarias habituales y mantener aquellas otras que vienen exigidas por pedidos o periodos punta de producción, ausencias imprevistas, cambios de turno u otras circunstancias de carácter estructural derivadas de la naturaleza de la actividad de que se trate, siempre que no cupiera la utilización de las distintas modalidades de contratación temporal o parcial previstas por la ley.

4º Productividad y absentismo. El Acuerdo dedicaba su prolijo epígrafe VIII a teorizar sobre la productividad y el absentismo en términos imposibles de reproducir aquí. En realidad, toda esta materia venía

remitida a los convenios y a los acuerdos específicos a nivel de empresa, en tanto que el catálogo de causas que justificaban la ausencia al trabajo coincidían sensiblemente con las establecidas en la Ley de Relaciones Laborales, a la sazón vigente.

5º Contratación colectiva. Tras reiterar que tendrían capacidad para convenir los sindicatos que afiliasen a un 10 por ciento de los delegados de personal o miembros de los comités de las empresas afectadas, las partes se comprometían a superar la atomización de unidades de contratación, estableciendo como ámbito menor el de la empresa y promoviendo las unidades sectoriales de ámbito nacional. Se acordaba la duración de dos años para los convenios, salvo en los aspectos salariales que serían objeto de negociación anual. La cláusula de no violencia estaba redactada así:

Las Confederaciones firmantes se comprometen a coadyuvar a la realización práctica de una política de no violencia, tanto sobre las personas, como sobre los bienes que, de incumplirse, originará en todos los casos en que ambas partes comprueben su existencia la inmediata suspensión de las negociaciones en curso, hasta la desaparición de aquellas.

6º Mediación, conciliación y arbitraje. Con independencia de la competencia de los organismos públicos en esta materia, el AMI constituye un Comité Paritario Interconfederal de Mediación, Arbitraje y Conciliación para interpretar y aplicar lo pactado, dejando abierta la puerta a la posterior constitución de otros de ámbito inferior.

En el supuesto de conflictos de carácter colectivo y dentro del contexto de lo pactado en el presente Acuerdo Marco Interconfederal —decía el epígrafe X.4—, a instancia de una de las partes podrá solicitarse la inmediata reunión del Comité Paritario Interconfederal, a los efectos de interponer su mediación, interpretar lo acordado y ofrecer su arbitraje.

7º Sindicatos y comités de empresa. Especial examen merece el amplísimo epígrafe XI del AMI donde, como ya se sugirió, UGT obtiene considerables avances en la consolidación de su poder. De nuevo se reitera que:

sin demérito de las atribuciones conferidas por la ley y desarrolladas en los presentes acuerdos a los comités de empresa. . . , CEOE admite la conveniencia de que todas las empresas afiliadas a sus orga-

nizaciones consideren a los sindicatos debidamente implantados en los sectores y plantillas, como elementos básicos y consustanciales para afrontar a través de ellos las necesarias relaciones entre trabajadores y empresarios.

Junto al compromiso de respetar los principios de la libertad sindical, los empresarios se comprometen a admitir las siguientes manifestaciones de acción sindical en la empresa:

— Que los trabajadores afiliados a un sindicato puedan *celebrar reuniones, recaudar cuotas y distribuir información sindical* fuera de las horas de trabajo y sin perturbar la actividad normal de las empresas.

— Que los sindicatos puedan *remitir información* a todas aquellas empresas en las que dispongan de suficiente y apreciable afiliación, a fin de que ésta sea distribuida fuera de las horas de trabajo y sin que el ejercicio de tal práctica pueda interrumpir el desarrollo del proceso productivo.

— Que los sindicatos debidamente implantados dispongan de *tablores de anuncios* en los centros de trabajo con una plantilla superior a cien trabajadores, para insertar comunicaciones, dirigiendo previamente una copia a la dirección.

— Que dispongan igualmente de un *local* en los centros con plantilla superior a mil trabajadores y en los que sea "materialmente factible".

— Que en los centros con plantilla superior a 250 trabajadores, los sindicatos con una afiliación superior al 15% de aquella puedan tener un *delegado* que les represente a todos los efectos. El delegado, que deberá ser trabajador en activo de la respectiva empresa, será el instrumento de comunicación entre el sindicato y la empresa, y tendrá las siguientes atribuciones:

a) Asistir a las reuniones del Comité de empresa, con voz y sin voto, siempre que el comité admita su presencia.

b) Acceder a la misma información y documentación que la empresa deba poner a disposición del comité de empresa.

c) Gozar de las mismas garantías y derechos reconocidos a los miembros del comité de empresa.

d) Ser oído por la empresa en el tratamiento de aquellos problemas que afecten a los trabajadores.

e) Ser informados y oídos, con carácter previo, en los despidos y sanciones que afecten a los afiliados del sindicato, en las reestructuraciones de plantilla, regulaciones de empleo, traslados, implantación o revisión de sistemas de organización del trabajo, etcétera.

f) Recaudar cuotas a sus afiliados, repartir propaganda sindical y mantener reuniones fuera de las horas de trabajo.

— Que si los trabajadores lo solicitan, las empresas descuenten de su nómina mensual el importe de la *cuota sindical* correspondiente.

— Que los cargos sindicales de relevancia provincial o nacional puedan gozar de excedencia en su puesto de trabajo, reincorporándose a él si lo solicita en el término de un mes desde el cese en el mismo y con la salvedad de que si la plantilla de la empresa es inferior a cincuenta trabajadores habrán de esperar a que se produzca la primera vacante de su grupo profesional.

— Que los delegados o cargos relevantes de los sindicatos que mantengan su vinculación a la empresa y participen en la negociación de convenios colectivos gocen de permiso retribuido durante la misma, siempre que la empresa esté afectada por dicha negociación.

— Que los comités de empresa ampliarían considerablemente los derechos y facultades que en el momento de firmarse el AMI les reconocían las leyes. De hecho, lo convenido entonces figura de modo prácticamente literal en el artículo 64 de la vigente Ley del Estatuto de los Trabajadores. Basta su lectura para comprender que el criterio con que los negociadores procedieron fue a todas luces desmesurado. Decir, por ejemplo, que "se reconoce al Comité de empresa capacidad procesal, como órgano colegiado, para ejercer acciones administrativas o judiciales en todo lo relativo al ámbito de su competencia", supone tanto como dar la venia al legislador para que apruebe un precepto de esa naturaleza, rigurosamente impropio de un acuerdo entre la patronal y un sindicato.

— Que los miembros de los comités de empresa y delegados de personal dispondrían de garantías frente al despido y de un crédito de horas retribuidas para sus actividades, que podrían acumularse en uno o varios de sus componentes.

El AMI se cerraba con una disposición adicional en la que ambas partes se mostraban de acuerdo

en presentar al Gobierno, para su posible consideración, una propuesta que permita establecer las condiciones jurídicas, económicas y asistenciales necesarias para conseguir que la jubilación ordinaria pueda practicarse a los 64 años. En el estudio de las consecuencias económicas de esta medida —añadían— deberá considerarse el aspecto positivo que la misma ha de tener para ampliar la contratación de nuevos trabajadores.

Como se sabe, tres meses después de firmado el AMI, se promulgó la Ley 8/1980, de 10 de marzo, del estatuto de los trabajadores, en la que muy buena parte de esos acuerdos reciben consagración oficial, convirtiéndose en preceptos legales.<sup>21</sup>

## V. EL ACUERDO SOBRE ELECCIONES ENTRE UGT Y CCOO DE 2 DE JULIO DE 1980

Aunque no estemos ante un acuerdo entre empresarios y trabajadores, la reciente experiencia de la concertación social en España no quedaría completa si no aludiéramos al único acuerdo formalmente celebrado entre los dos sindicatos mayoritarios, que tan dura competencia han venido manteniendo por erigirse en preponderantes.

La detallada regulación del procedimiento electoral de los representantes de los trabajadores en la empresa, contenida en los artículos 69 a 76 de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, eludió curiosamente cualquier referencia a la convocatoria de las mismas. El rechazo a la intervención oficial en materias sindicales, tan acusado en la época anterior, se extendió infantilmente a algo tan común en los ordenamientos europeos como el hecho de que la autoridad laboral convoque elecciones en la empresa. Los dos sindicatos mayores reclamaron para sí esa competencia —injustificada si se tiene en cuenta que no representan a la mayoría y que, en todo caso, los electores son todos los trabajadores sin exigencia alguna de afiliación sindical— y para ejercerla firmaron el 2 de julio de 1980 un acuerdo por virtud del cual la generalidad de las elecciones —que expresamente llamaba “sindicales”— se celebrarían entre el 15 de octubre y el 30 de noviembre de 1980. El Acuerdo se extendía a otros pormenores y los firmantes se comprometían a respetar los resultados y a aceptar sus efectos en orden a representatividad, a la vez que pedían a los poderes públicos y a las organizaciones empresariales que mantuvieran la más estricta neutralidad durante todo el proceso electoral.

<sup>21</sup> Cfr., las intervenciones de Félix Manuel Miyares —portavoz de la UCD en los debates de la Ley— y de Juan Antonio Sagardoy —autor del proyecto— en *Boletín Círculo de Empresarios*, n. 4, marzo 1980. “El grupo socialista —dice el primero en la p. 28— incorporó a las enmiendas suyas el acuerdo con la CEOE”. “Ha habido unos cambios importantes —asegura el segundo en la p. 40— a través de las enmiendas presentadas como fruto del acuerdo de la CEOE y UGT”.

## VI. LA REVISIÓN DEL ACUERDO MARCO INTERCONFEDERAL, DE 12 DE FEBRERO DE 1981

El AMI de 1980 establecía una duración de dos años, salvo en algunas materias entre las que figuraban expresamente los salarios. Ya se dijo que estaba prevista su revisión semestral si el índice de precios al consumo superara el 30 de junio de 1980 el 6.75 por ciento y que tal revisión se aplicaría con efectos de 1 de enero del propio año 1980. En todo caso, los salarios se revisarían para 1981 (epígrafes III, IV 4º y V).

El 3 de febrero de dicho año UGT y CEOE firman el Acuerdo de revisión, que da nueva redacción a las partes IV y V del AMI. La banda salarial para 1981 se establece entre un mínimo del 11 por ciento y un máximo del 15 por ciento, salvo en las empresas que acrediten objetiva y fehacientemente situaciones de déficit o pérdidas. En el caso de que el índice de precios al consumo superase al 30 de junio la cifra de 6.60 por ciento se efectuaría una revisión salarial, tan pronto se comprobara oficialmente dicha circunstancia, en el tope del mismo IPC para el conjunto de los doce meses y abonándose desde principio de año.

## VII. EL ACUERDO NACIONAL SOBRE EMPLEO DE 9 DE JUNIO DE 1981

El 9 de junio de 1981 el gobierno —de UCD, a la sazón— la CEOE, comisiones obreras y la Unión General de Trabajadores firman el Acuerdo Nacional sobre Empleo, con vigencia hasta el 31 de diciembre de 1982. En esta ocasión, el gobierno y CCOO se suman a las anteriores iniciativas de CEOE y UGT, lo que provoca una extraordinaria propaganda de las excelencias del Acuerdo, considerado como un bien absoluto sin mezcla de mal alguno, por la bien elemental razón de que a todas las instituciones representadas en el pacto les convenía presentarlo como un éxito al que cada una de ellas habría contribuido en medida importante. El análisis detallado de su texto ofrece, sin embargo, argumentos para múltiples matizaciones y reservas.

1º La cláusula principal. En rigor, ésta no era producto de un acuerdo tripartito, sino bilateral, puesto que eran las centrales y la asociación empresarial quienes concertaban que "los incrementos salariales a aplicar en los convenios colectivos a negociar durante 1982, serán establecidos entre el 9 por ciento como mínimo y el 11 por ciento como máximo, de acuerdo con las condiciones que más adelante se estipulan".

Villar Mir sostuvo entonces que al comprometerse en la política de

moderación salarial —inexcusable para salir de la crisis, pero inicialmente impopular— las dos centrales firmantes habían dado un ejemplo de madurez. La apreciación era evidente, pero parcial, porque ignoraba que las organizaciones sindicales habían subordinado a sus conveniencias inmediatas las verdaderas necesidades de los trabajadores españoles. Por eso la frase de Villar Mir me pareció una cordial exageración, más halagüeña que exacta. La realidad era, según mi modo de verla, que las dos centrales firmantes sabían perfectamente que la situación de la economía española permitía muy pocas alegrías y que carecían de argumentos para defender unos ritmos de crecimiento salarial semejantes a los de años anteriores. En esa tesitura y excluida, por elementales razones de seriedad, la actitud demagógica, las centrales optaban por el camino de extraer para ellas las mayores ventajas posibles, a cambio de aceptar una situación inevitable para los trabajadores.

Entiéndaseme bien: no quiero decir, en modo alguno, que los trabajadores españoles no obtuvieran beneficios importantes en función de aquel Acuerdo. La convicción de que moderando el crecimiento de los salarios se moderaría también el deterioro de la rentabilidad de las empresas, entonces alarmante, y de que ello provocaría algún freno en el vertiginoso ritmo de aumento del desempleo era suficiente para valorar positivamente la sensatez de todos los interlocutores. Lo que parece de interés puntualizar es que esa solución era prácticamente inevitable y que, a cambio de su colaboración en la manera civilizada de alcanzarla, las centrales sindicales obtuvieron para sí mismas ventajas bien concretas y determinadas, que en cierto modo empañaron la actitud de patriotismo y magnanimidad con que se pretendió por algunos presentarlas.

2º El compromiso del gobierno. En efecto, a cambio de su buena conducta, las centrales obtuvieron para los trabajadores un compromiso del gobierno que era, en rigor, una pura apariencia, y para sí mismas, en cambio, compromisos bien reales y tangibles, que implicaban un reforzamiento muy importante de su poder y de su pretensión monopolizadora de la representación de los trabajadores españoles.

El compromiso fundamental del gobierno fue el de establecer una política económica, que supusiera el mantenimiento, a fines de 1982, de la misma población asalariada ocupada global que la existente el 9 de junio de 1981. Para ello se estimaba que habría de crear 350 000 nuevos puestos de trabajo, sólo para reponer los que perderían en ese periodo, manteniendo la cifra de paro en los niveles alcanzados en el momento de la firma del Acuerdo

Tan bizarra pretensión —escribí yo mismo en aquellas fechas— ni se justifica ni se instrumenta. Nadie sabe —nadie solamente— por qué la estimación es de 350 y no de 200 o de 400 000, y es muy verosímil el cínico comentario que se atribuye a algún personaje, respecto de que, a fines de 1982 nadie va a estar en condiciones de contarlos y de explicar, cuando las cifras no cuadren, si es que crearon menos o se perdieron más puestos de trabajo de los previstos. Y nadie sabe tampoco en qué va a consistir esa política generadora de empleo que va a resolver en los dieciocho meses futuros lo que no se ha podido resolver en los cien meses anteriores.<sup>22</sup>

La realidad de la estadística demostró que en junio de 1981 los parados eran 1 504 000 y a fines de 1982 habían subido a 2 150 947, de modo que el compromiso adquirido por el gobierno en el ANE fue clamorosamente incumplido.

3º Las ventajas para las centrales. Se cumplió, en cambio, estrictamente lo que salieron ganando las centrales sindicales y que puede sintetizarse así:

A. La justificadísima *representación* de los trabajadores en las instituciones públicas que gestionan materias de su interés —y que estaba reconocida en las leyes— se convirtió en este Acuerdo, al margen del Parlamento, en *participación en el control de la gestión* de tales organismos, que fue además atribuida por el gobierno, en un acuerdo coyuntural, precisamente a las centrales que accedieron a firmarlo. Fue, en efecto, a ellas a quienes se otorgó esa participación en el control de la gestión del Instituto Nacional de la Seguridad Social, Instituto Nacional de Empleo, Instituto de Mediación, Arbitraje y Conciliación, Instituto Social del Tiempo Libre, Instituto de Seguridad e Higiene en el Trabajo, Junta Superior de Precios y Fondo de Garantía Salarial. Y ello con exclusión del resto de los trabajadores españoles, que son —como se sabe— mayoría.

B. Las centrales firmantes obtuvieron el monopolio —suprimido cuatro años después por la Ley Orgánica de Libertad Sindical, que generalizó la facultad— para recaudar sus cuotas mediante el descuento de la nómina mensual de los trabajadores que así lo pidieran. Era claro que si tal práctica no se reconocía a todos los sindicatos legalmente constituidos, estábamos ante un patente acto de discriminación. Pero si se iba a reconocer de hecho a cualquier organización que lo deseara, la medida tendría que adoptarse —como se hizo cuatro años después—

<sup>22</sup> *Diario YA*, 3 de julio de 1981.

en una disposición de alcance general, y no en un instrumento que sólo comprometía a quienes lo firmaron.

C. El Instituto de Estudios Sociales, el Instituto de Estudios de Sanidad y Seguridad Social y el Instituto de Formación Cooperativa, mantenidos todos ellos con fondos públicos, deberían reservar la mitad del presupuesto de sus cursos de formación para programarlos y realizarlos con el acuerdo y la participación docente de las centrales firmantes, a las que además se otorgaría un local permanente para esas actividades antes del 1 de enero de 1982.

D. Por fin, la cláusula VI.4 del Acuerdo contenía un privilegio absolutamente impresentable. El Instituto Social del Tiempo Libre, organismo autónomo que gestiona los centros procedentes de la Obra Sindical de Educación y Descanso, es decir, la práctica totalidad de las instalaciones deportivas y turísticas, de las residencias de vacaciones y de los centros recreativos que existen en España al servicio de los trabajadores, debería dar preferencia y facilidades específicas en el uso de sus instalaciones a los afiliados a UGT y CCOO y debería ofrecer hasta el 50 por ciento de las plazas de las residencias de vacaciones a dichas centrales sindicales para que las utilicen sus afiliados, eso sí, "en las condiciones económicas generales".

Que la Administración Pública española —comenté por entonces— otorgue preferencia para veranear a quien se afilie a determinados sindicatos es tan pintoresco y descomedido que cualquier día los partidos políticos piden para sus militantes la reserva preferente de plazas en las líneas aéreas, en los paradores de turismo, en los teatros nacionales y en los centros de EGB.<sup>23</sup>

4º La cláusula del salario mínimo. La legislación española obliga al gobierno a fijar el salario mínimo el 1º de abril de cada año. En la fecha de la firma del ANE, el gobierno había incumplido aquel precepto y había establecido —mediante dos decretos— el salario mínimo para el plazo que media entre el 1º de junio de 1980 y el 31 de mayo de 1981. Lo normal era, entonces, que antes del 1º de junio de este último año se conociera el nuevo salario mínimo, que debió entrar en vigor en esa fecha. Sin embargo, con fecha del 9, gobierno, CEOE, comisiones obreras y UGT adoptan, en el ANE, la decisión de que "el salario mínimo interprofesional de 1981 se revisará con efectos de 1º de abril". Queda dicho que eso era inicialmente correcto. Pero cuando se ha cometido

<sup>23</sup> *Ibidem*, 4 de julio de 1981.

la incorrección y se ha llevado a las páginas del *Boletín Oficial* un real decreto firmado por el rey, regulando cualquier tipo de materia, no cabe ya que lo así actuado pueda ser objeto de revisión por virtud de un acuerdo con terceros.

Es claro que los empresarios son muy dueños de pagar lo que tengan a bien y de pagarlo con el efecto retroactivo que les plazca y que los sindicatos pueden (y hasta deben) pedir más y desde más atrás. Pero la situación del gobierno resultó sumamente desairada, porque tuvo, no ya que derogar un decreto vigente, sino que derogarlo con efecto retroactivo o, dicho de otro modo, tenerlo por no puesto. Traducido al lenguaje castizo, tragárselo. Con tales mecanismos y prácticas, no hay Estado de derecho que resista, porque no se puede decir a quiénes pagan salarios obedeciendo a un real decreto que adeudan, de pronto, dos meses de atrasos. El principio de legalidad y la seguridad jurídica no son compatibles con acuerdos de esa naturaleza.

5º Los compromisos en nombre del Parlamento. Una de las mayores sorpresas del ANE fue el hecho de que la CEOE estampara su firma al pie de un documento en el que se decidía la cuantía del sueldo de los funcionarios públicos para 1982. Ni las centrales sindicales firmantes representaban al funcionariado ni la patronal privada tiene legitimación para decidir en materia de retribuciones de funcionarios. En el fondo, se trataba de un compromiso del gobierno para adecuar las retribuciones del sector público a las que en el sector privado resultaban del pacto.

Pero ese compromiso del gobierno lesionó la soberanía del Parlamento, máxime si se tiene en cuenta que aquél quedaba obligado a cumplirlo en los *presupuestos generales del Estado para 1982*. No se hablaba del Proyecto de Ley de Presupuestos, sino de los presupuestos, de modo que las centrales y la patronal no hubieran considerado cumplido el compromiso simplemente con que el gobierno incluyera la decisión en el proyecto de ley, aunque el Parlamento rectificara más tarde y la ley final no hubiera recogido sus pretensiones.

Idéntico comentario cabe hacer de la también comprometida tasa de revalorización de pensiones para el personal pasivo, del propósito de aportar seis mil millones de pesetas para ayudas excepcionales y urgentes a los desempleados, o de elevar hasta veinte mil millones de pesetas la cuantía de los fondos destinados al empleo comunitario en 1981 para atender las necesidades de las zonas más afectadas por el paro agrícola, manteniendo la misma cifra para 1982.

La intromisión gubernamental en la competencia del Parlamento resultó paladina en la cláusula por virtud de la cual el gobierno asumía

el compromiso de incrementar su aportación al presupuesto de la seguridad social correspondiente a 1982 para cifrarla en trescientos cincuenta mil millones de pesetas. La ley vigente cita, entre los recursos de la seguridad social, las aportaciones del Estado y el gobierno debería, al menos, saber que las aportaciones del Estado no son sus aportaciones, y que aquellas deben ser incondicionalmente acordadas por el Parlamento de la nación.

En el fondo, todo el asunto producía la impresión de que las comisiones obreras habían comprometido la conformidad de los diputados del Partido Comunista, UGT la de los diputados del PSOE y el gobierno, por su parte, el voto favorable de los diputados de UCD. Desde ese punto de vista, era lógico que adoptasen acuerdos semejantes. Pero la vida democrática exige que se guarden escrupulosamente las formas y que las deliberaciones y debates se produzcan en el ámbito mismo en que se han de adoptar las correspondientes decisiones. Por eso los presupuestos generales del Estado no deben decidirse en sede sindical,

6º Las cláusulas secretas. Sin desmentidos terminantes, la CEOE denunció días después de la firma del ANE que, sin su conocimiento, el gobierno había acordado con las centrales sindicales otorgar a éstas una subvención de dos mil cuatrocientos millones para su consolidación. La heterodoxia de la medida no requiere mayores comentarios.

## VIII. EL ACUERDO ECONÓMICO Y SOCIAL 1985-1986, DE 9 DE OCTUBRE DE 1984

De nuevo con ausencia de las comisiones obreras, el gobierno, UGT y las confederaciones empresariales firman el llamado Acuerdo Económico y Social, en el que se incluye un acuerdo interconfederal para la negociación colectiva suscrito únicamente por patronos y sindicatos. Y de nuevo también surgieron las campañas apologéticas y una amplia difusión propagandística, que no puede impedir la colocación del acuerdo bajo la lupa de la crítica.

### 1. *La naturaleza del Acuerdo*

La firma del AES plantea a quien desee determinar su naturaleza jurídica un problema no pequeño, pues rompe los esquemas, no ya de nuestro ordenamiento, sino también de la lógica jurídica.

Las partes han pretendido otorgar a su acuerdo la imagen, la apariencia, de una disposición de alcance general, de un conjunto norma-

tivo. Lo demuestra tanto el hecho de que aparezca en una sección del *Boletín Oficial* del Estado que se titula "Disposiciones generales" como la insólita forma articulada que presenta el pacto tripartito. La publicación en el *Boletín*, sin la menor razón para ello, puede producir y produce de hecho en los no avisados la impresión de que se trata de una disposición con eficacia para terceros. La forma articulada es otra perturbación, un deterioro de los criterios técnicos más elementales, porque los contratantes establecen pactos, cláusulas, condiciones, estipulaciones, pero no artículos: los artículos son vehículos de normatividad, de mandato hacia terceros, y aquí se han usado con manifiesta impropiedad, aunque probablemente se hayan pretendido revestir con el prestigio de la ley las manquedades de un contrato que tenía vocación de totalidad que no ha sido alcanzada.

Los tres interlocutores coinciden en consignar en el preámbulo que las estipulaciones contenidas en el Acuerdo "constituyen un todo unitariamente concatenado, sin perjuicio de que su carácter global de pacto admita naturalezas jurídicas diferentes para cada de sus títulos". Tan barroca expresión intenta esclarecerse en el capítulo único del título preliminar, cuyo artículo 1º, titulado "Naturaleza de lo pactado" debería, en rigor, denominarse "Descripción de lo acordado".

En el título I —dice— el Gobierno, CEOE, CEPYME y UGT, suscriben determinadas estipulaciones que afectan a compromisos de carácter fiscal, de carácter económico, desempleo, contratación laboral y formación profesional, Seguridad Social y Seguridad e Higiene, legislación laboral, participación, Empresa pública, patrimonio sindical acumulado y retribuciones de los empleados públicos. *Nos hallamos, pues, ante un amplio abanico de estipulaciones de carácter tripartito, configuradoras de obligaciones de hacer para las partes firmantes, en sus respectivos ámbitos de competencia.*

Es lo cierto, sin embargo, que las obligaciones de hacer surgidas de ese "amplio abanico de estipulaciones de carácter tripartito" en que, al parecer, se concreta la *naturaleza* de lo pactado, son prácticamente obligaciones de hacer a cargo exclusivamente del gobierno y de las cortes de la nación. Prescindiendo por ahora del Parlamento, a cuyo papel dedicaremos el oportuno comentario, cualquiera que lea con detenimiento los artículos 3 a 23, que contienen los llamados acuerdos tripartitos, tendrá que concluir que ni la CEOE ni la UGT contraen en ellos *ni una sola obligación de hacer*, salvo que se entienda por obligación de hacer el formar parte de comisiones.

Los incentivos fiscales a la inversión, el tratamiento fiscal de las rentas más bajas, la inversión pública, la limitación de las retribuciones del personal al servicio de las administraciones públicas, la protección a los desempleados, la reducción de las cotizaciones a la seguridad social, la revalorización de pensiones, la adaptación de la legislación laboral a la de los Estados miembros de la CEE, o la adjudicación en usufructo del llamado patrimonio sindical acumulado, son compromisos a los que la patronal y el sindicato resultan prácticamente ajenos. En rigor, incluso en el Fondo de Solidaridad que el Acuerdo anuncia, la obligación esencial, que es la de constituirlo, corresponde a las cortes o al gobierno y lo único que hacen las organizaciones profesionales es consentir que lo financien, junto al Estado, los trabajadores y las empresas. No hay, pues, por ninguna parte, obligaciones de hacer para CEOE y UGT, que se han comprometido únicamente a formar parte de una comisión fiscal para conocer los proyectos del gobierno en materia tributaria, de una comisión para seleccionar programas de inversión, de una comisión de seguimiento del compromiso contraído en materia de conciertos, de un comité tripartito para administrar el Fondo de Solidaridad, de una comisión tripartita para la reforma de la seguridad social, de un comité mixto de carácter paritario para elaborar un libro blanco sobre la prevención de los riesgos profesionales, del Consejo General de la Formación Profesional, de la Comisión sobre Legislación, y de la Comisión de Seguimiento del propio AES. Si no he contado mal, son nueve comisiones las que concretan el quehacer de las partes que no son el gobierno.

En realidad, pues, todos los acuerdos tripartitos del título I son compromisos gubernamentales y el abanico de sus estipulaciones más bien parece el condicionamiento que UGT y CEOE han puesto al gobierno para firmar su propio Acuerdo Interconfederal, contenido en el dominado título II, pero en ningún caso se trata de obligaciones *de hacer*, sino cabalmente de *no hacer*, de *consentir*, de *tolerar* o de *admitir que otros hagan*.

El título II —dice el artículo 1º del título preliminar— contiene los *compromisos* de carácter bilateral *que suscriben UGT, CEOE y CEPYME, que tienen la naturaleza y efectos de los Acuerdos Interconfederales*. Al igual que otros Acuerdos Interconfederales suscritos desde 1980, el presente Acuerdo obliga a las Confederaciones firmantes del mismo a sus Asociaciones y Entidades representadas, *quienes insertarán las presentes estipulaciones en la negociación colectiva a llevar a cabo por tales sujetos*.

Aquí si hay un compromiso bilateral, que se reitera en los artículos 1º y 2º del título II, donde se añade que "lo acordado tendrá naturaleza contractual y, por tanto, generará obligaciones y compromisos para ambas partes".

Pero las partes contratantes no son las únicas que resultan obligadas por la negociación, pues el Acuerdo Interconfederal "será de aplicación en la totalidad del territorio español a las *organizaciones firmantes y a sus afiliados*, incluidos en el ámbito personal" y las estipulaciones del Acuerdo obligan a

las Confederaciones firmantes del mismo y a sus *asociaciones y entidades representadas*. En función de ello, las estipulaciones de este Acuerdo serán insertadas a través de las negociaciones colectivas a llevar a cabo por las organizaciones miembros de las Confederaciones signatarias en los respectivos convenios colectivos, constituyendo a estos efectos lo acordado un todo y correlacionándose las obligaciones asumidas por una y otra parte, y quedando a la libre negociación de las partes los supuestos contractuales no contemplados en el Acuerdo Interconfederal.

Todo ello sería coherente si los firmantes fueran representantes corporativos de las partes signatarias de todos los convenios colectivos en que intervienen, pero dada la legitimación de otras organizaciones y centrales sindicales para formar parte de las comisiones negociadoras de tales convenios sin estar obligadas por las estipulaciones del Acuerdo Interconfederal, la situación aparece fuertemente distorsionada. En efecto, UGT decide limitar su capacidad negociadora y queda en manos de CEOE y CEPYME acceder o no a las pretensiones de CCOO en aquellos convenios en que esta última central tenga mayoría y en los que en modo alguno el sindicato firmante del Acuerdo Interconfederal puede exigir a la patronal que se atenga a lo pactado.

Ya explicamos el certero punto de vista de Alonso García respecto del AMI de 1980. Nada hay que obligue a revisar aquellas conclusiones respecto del nuevo AES, que es también un pacto entre caballeros, que exige concreción en verdaderos instrumentos jurídicos para que podamos decir que produce algún efecto. La cuestión quedará más clara cuando abordemos la cláusula fundamental del Acuerdo, que es la limitación de los incrementos salariales para 1985 y 1986.

## 2. El depósito en el IMAC y la publicación en el BOE

Recibido en el Instituto de Mediación, Arbitraje y Conciliación

—dice la resolución de su director general de 9 de octubre de 1984— el texto del Acuerdo Interconfederal para la Negociación Colectiva 1985-86 suscrito con esta fecha por la Unión General de Trabajadores (UGT) y la Confederación Española de la Pequeña y Mediana Empresa (CEPYME), y admitido su depósito, de conformidad con la legalidad vigente. . .

La propia resolución puntualiza cuál es esa legalidad que permite al IMAC admitir el depósito del documento: se trata del real decreto-ley 5/1979, de 26 de enero, y del real decreto 2756/1979, de 23 de noviembre, cuyos respectivos artículos primeros atribuyen al IMAC el depósito de los convenios y demás acuerdos colectivos concluidos entre empresarios y trabajadores o entre sindicatos y asociaciones empresariales.

Lo que no está dicho en ninguna parte es que una declaración del gobierno y un conjunto de acuerdos tripartitos en los que está presente también el gobierno mismo, se conviertan en accesorios respecto de un acuerdo CEOE-UGT y sean llevados a depósito en un servicio de un organismo autónomo adscrito al Ministerio de Trabajo.

Más notable aún —que es tanto como decir más anómalo— resulta el mecanismo arbitrado para decidir la publicación en el *BOE*. En efecto, ninguna norma autoriza que esos otros *acuerdos colectivos* que no son convenios sean objeto de publicación y menos en el *BOE*.

El *BOE* no es un periódico divulgador de las noticias que convengan al gobierno ni el instrumento para anunciar sus decisiones, si éstas no revisten la forma de decretos, reglamentos y demás disposiciones generales. Ciertamente, en algunos contados supuestos, se prevé recurrir a la gaceta como medio de abrir informaciones públicas en un procedimiento administrativo o de efectuar notificaciones a los interesados igualmente en un *procedimiento administrativo*. Pero, como es notorio, un acuerdo colectivo entre una patronal y un sindicato (por muy importante que una y otro sean) nada tiene que ver con el procedimiento administrativo.

Se ha producido, consiguientemente, una peregrina mixtificación: el director del IMAC decide que "en este procedimiento" hay interesados desconocidos, ignorándose su domicilio y como el artículo 80.3 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958 establece que cuando los interesados en un procedimiento sean desconocidos o se ignore su domicilio, la notificación se hará por medio de anuncios en el *BOE*, resuelve acordar la publicación en dicho *BOE* del Acuerdo Interconfederal para la negociación colectiva 1985-86.

Obsérvese que el resto del Acuerdo económico-social para ese mismo

bienio se publica como anexo "dada su conexión", pero el acuerdo del director general se refiere esencialmente al Acuerdo Interconfederal. Pues bien: el Acuerdo Interconfederal es absolutamente ajeno a cualquier procedimiento administrativo; es un contrato que genera obligaciones y compromisos para ambas partes, pero sólo para ambas partes, y en los contratos no hay desconocidos ni domicilios ignorados.

La previsión legal constituida en el artículo 90 de la Ley del Estatuto de los Trabajadores y en el RD 1040/1981, de 22 de mayo (*BOE* del 6 de junio) es la de que los convenios deben ser presentados ante la autoridad laboral competente para su registro y, una vez registrados, deben ser remitidos al IMAC para su depósito. Pero todo ello se refiere a los convenios de eficacia general y de ninguna manera es éste el caso por mucho que pretenda aparentarse.

Por lo demás, resulta inaudito que los ciudadanos conozcan a través del *Boletín Oficial* del Estado una declaración oficial del gobierno de la nación, simplemente porque así lo ha resuelto un director general.

### 3. *La situación del Parlamento*

"Los firmantes del Acuerdo, aún siendo obvio —dice el preámbulo— han de manifestar su pleno respeto a la potestad que la Constitución confiere a las Cortes Generales en aquellas materias de las que se derivan *compromisos legislativos*".

La frase no deja de ser una delicada hipocresía, por dos órdenes de razones. De una parte, lo que hay que entender que se pretende con esa afirmación es paliar las evidentes faltas de respeto que en el orden formal se infieren al Parlamento. Con la excepción del artículo 22 ("El Gobierno se compromete a *eleva*r al Parlamento en el plazo de seis meses un *proyecto de ley* para la adjudicación en usufructo del patrimonio sindical acumulado..."), son numerosos los compromisos del Acuerdo Tripartito en que se prescinde de guardar las formas: en el artículo 3º se dice que "*en la ley de presupuestos de 1985, el gobierno no aumentará los tipos de ITE ni del IRPF, ni hará variaciones en las bases imponibles de este impuesto*", añadiéndose que:

*en la ley de presupuestos de 1985 se fijan las siguientes desgravaciones por inversión y creación de empleo... En el artículo 8º se promete que durante el ejercicio presupuestario de 1985 se constituirá un Fondo de Solidaridad, por una cuantía de 60 000 millones... La financiación del Fondo de Solidaridad será realizada por terceras partes por los trabajadores, las empresas y los Presupuestos Gene-*

rales del Estado. . . Los Presupuestos Generales del Estado incorporarán una dotación de 20 000 millones de pesetas, además de la cantidad prevista en el artículo siguiente.

En el artículo 9.2 se anuncia que *los presupuestos generales del Estado* contendrán una partida adicional a dos mil millones de pesetas para los colectivos menos favorecidos del personal al servicio de las administraciones públicas. Otra promesa semejante se contiene en el artículo 9.4. Y en el artículo 17, el gobierno —ignorando que carece de poder legislativo y sin referencia alguna a que lo ha de proponer al Parlamento— manifiesta su voluntad de adaptar y armonizar la legislación interna española en materia laboral al acervo comunitario.

Se insiste en que todo esto son meras cuestiones formales. Pero no puede ocultarse —y de ahí el otro orden de razones que permiten hablar de hipocresía— que las formas no se hubieran ignorado si el gobierno no tuviera la clara conciencia de que dispone en el Parlamento de una dócil mayoría que se encuentra dispuesta a envolver con la forma de la ley las decisiones gubernamentales. Esta es ya una cuestión de fondo que nos llevaría muy lejos, porque obligaría a analizar la medida en que, en la democracia española, los gobiernos dependen de los parlamentarios de la mayoría o son los parlamentarios de la mayoría quienes dependen de los gobiernos y tienen que sufrir que ni siquiera se guarden las formas.

#### 4. *Ámbito temporal*

El artículo 2º del título preliminar y el artículo 2.3 del título II determinan que el AES surtirá sus efectos durante los años 1985 y 1986, o lo que es lo mismo que “entrará en vigor el día 1º de enero de 1985 y su vigencia se extenderá hasta el 31 de diciembre de 1986”, caducando automáticamente a su término, sin necesidad de denuncia previa.

Este genérico ámbito temporal del Acuerdo no es incompatible con el hecho de que algunas de sus cláusulas contengan plazos específicos. Así ocurre con algunos compromisos concretos consignados en el título I, como, por ejemplo, el de elevar al Parlamento el proyecto de ley sobre el patrimonio sindical en el plazo de seis meses (artículo 22), el de constituir en quince días a partir de la firma del Acuerdo (antes, por consiguiente, de su entrada en vigor) una comisión tripartita para el examen conjunto del sistema de seguridad social (artículo 13), el de que esta misma comisión formule sus propuestas en el plazo de tres meses, o el de que la comisión para adaptar la legislación española al

acervo europeo elabore sus propuestas en el plazo de seis meses (artículo 17).

Por lo demás, y siempre a tenor del artículo 2º del título preliminar,

la fijación de los compromisos de carácter público no especificados para el segundo año de vigencia del Acuerdo, lo serán en congruencia absoluta con los criterios generales aquí estipulados a través de negociaciones a mantener en el seno de la Comisión de seguimiento del AES, que tendrán lugar (*sic*) durante los meses de julio-septiembre de 1985.

### 5. *La declaración del gobierno*

La declaración del gobierno contiene un propósito, dos previsiones, el anuncio de cuatro medidas concretas y algunas vagas referencias a otras hipotéticas mejoras.

El propósito no puede considerarse novedad: "Que su política económica para los próximos años se orienta de modo prioritario a la creación de empleo, generando un clima propicio que asegure la consecución de ese objetivo". La novedad estriba en que ya no se cifran, ni ochocientos mil ni en mil ochocientos los puestos de trabajo neto que se propone crear, sin duda para no reincidir en el error del programa electoral con que el mismo gobierno accedió al poder dos años antes. Pero de nuevo la estadística demuestra desconexión entre propósito y realidad: en la fecha de la firma del Acuerdo los parados eran 2 576 820; en marzo de 1986 esa cifra se había elevado a 2 803 400.

Las previsiones son, como digo, dos: un aumento de la actividad económica del 3 por ciento en 1985 y del 3.5 por ciento en 1986 y un aumento del índice de Precios del 7% en 1985 y del 6% en 1986.

Las cuatro medidas concretas que se entienden van a servir a esa política son las siguientes:

1ª La presión fiscal estatal aumentará en 0.8 puntos en 1985 y otro tanto en 1986.

2ª El déficit público será del 5 por ciento del PIB en 1985 y del 4.5 por ciento en 1986.

3ª El aumento de la financiación nueva al sector privado estará por encima de la inflación prevista para 1985 y 1986 y posibilitará el progresivo descenso de los tipos de interés.

4ª El aumento neto, en 1985, de 25 000 trabajadores en la administración pública "de forma que, junto a la mejora en la gestión pública, se asegure un eficaz servicio a los ciudadanos".

En cuanto a las vagas referencias a otras hipotéticas mejoras, están contenidas en el párrafo siguiente:

El gobierno pone especial énfasis en la mejora de la gestión tributaria y en la lucha contra el fraude, una política industrial que acabe con la obsolescencia de ciertos sectores y que mejore la competitividad de nuestro aparato productivo; el favorecimiento de la tendencia a la baja de los tipos de interés; medidas que faciliten e incentiven la inversión privada; una política de rentas que permita el sostenimiento de la demanda interna, y una reforma de la Empresa pública que potencie su eficacia.

#### 6. *La cláusula esencial*

Sin la menor duda, el núcleo del AES se contiene en el artículo 3.I del título II, que es la verdadera clave del pacto y la explicación de los compromisos contraídos por el gobierno para conseguir que la patronal y el sindicato firmaran esta fundamental cláusula.

Los crecimientos salariales a aplicar en los convenios colectivos a negociar durante 1985 serán establecidos entre el 5.5 por ciento, como mínimo, y el 7.5 por ciento, como máximo. Los incrementos salariales para 1986 se establecerán en base a la previsión de inflación del gobierno para ese año, de forma que el mínimo de la banda sea igual al 90 por ciento y el máximo al 107 por ciento, en ambos casos de dicha previsión.

En conexión con este acuerdo, el artículo 9 establece las retribuciones del personal al servicio de las administraciones públicas, lo cual ni es un acuerdo ni puede serlo: es una decisión del gobierno adoptada en virtud de presiones externas, pero no es el producto de una negociación, por la bien elemental razón de que no estaban presentes en ella los representantes de los afectados: “Con efectos de 1 de enero de 1985 —dice— la cuantía global de las retribuciones íntegras del personal al servicio de las Administraciones Públicas no sometido a la legislación laboral expresará un incremento del 6.5 por ciento”.

En la misma línea —y también sin participación de los afectados— se decide que para 1985, “el conjunto de las pensiones del sistema de la seguridad social en vigor en 31 de diciembre de 1984 experimentará un crecimiento medio del 7 por ciento” (artículo 12).

### 7. *Las ventajas para los sindicatos*

Aparte la presencia en numerosas comisiones y consejos que, naturalmente, otorgan a las centrales mayoritarias amplias posibilidades de participación institucional y les atribuyen una representatividad mucho más amplia de la que en realidad tienen, el AES contiene dos importantísimas medidas de "refuerzo" del papel de tales centrales, que son las siguientes:

1ª El compromiso gubernamental de iniciar de manera inmediata, a través de los responsables de la empresa pública, negociaciones con UGT para el establecimiento de medidas de participación sindical, referidas al incremento de los derechos sindicales en la empresa pública (artículo 21.b).

2ª El compromiso del gobierno de elevar al Parlamento, en el plazo de seis meses, un proyecto de ley para la adjudicación en usufructo del "Patrimonio Sindical Acumulado", previa consulta con las organizaciones sindicales y empresariales más representativas (artículo 22).

### 8. *Otras disposiciones*

Naturalmente, no acaba con lo expuesto el contenido del Acuerdo Económico y Social. Otros muchos propósitos y previsiones enriquecen el texto, más con intención de darle amplitud que de otorgarle verdadera virtualidad. Sirva como demostración el dato insólito de que el capítulo III es reproducción del punto VIII del AMI de 1980, como si los interlocutores sociales quisieran plagiarse a sí mismos. Algo semejante ocurre con el capítulo V que se parece como una gota de agua a otra al punto IX del mismo AMI. La Comisión tripartita para la reforma de la Seguridad Social tiene su precedente en el ANE.

## IX. CONCLUSIONES

1ª El diálogo entre el gobierno, los sindicatos y las organizaciones empresariales constituye un ingrediente sustancial de la vida democrática, y su práctica frecuente y extendida a los muchos temas que ofrecen destacado interés para los tres debiera ser habitual en las sociedades contemporáneas. Nadie duda que los gobiernos, antes de adoptar sus propias decisiones, deben dedicar algún tiempo y algún detenimiento a conocer aspiraciones, problemas y puntos de vista de los interesados.

2ª Que tal diálogo concluya en acuerdos es también deseable, porque

de las fórmulas de entendimiento pueden derivarse inapreciables frutos de paz social y la paz social es para casi todo (incluidos muchos de los que predicán la lucha de clases) un bien en sí misma y una necesidad en las épocas de gravísimos quebrantos económicos, como es el caso de un país con casi tres millones de parados.

3ª Todo ello es posible si en la negociación cada una de las partes se mantiene en los límites de sus propias competencias y responsabilidades, sin que la propia negociación sirva para presionar respecto de otras decisiones que ni están ni pueden estar en la mesa de negociación. Ni los gobiernos deben subordinarse a los criterios de las patronales y de los sindicatos (que propenden a anteponer sus intereses a los de toda la comunidad, que es justamente la que necesita sentirse representada por el gobierno), ni los sindicatos y las patronales tienen legitimación para convenir sobre temas que son de la estricta competencia del gobierno y —mucho menos— cuando tal competencia corresponde al Parlamento.

4ª En el caso concreto de la experiencia española, lo primero que es forzoso dejar consignado es que mediante la política de concertación social se han acotado o reducido las posibilidades de conflicto en la negociación colectiva.<sup>24</sup>

5ª Se ha conseguido también que las representaciones de los trabajadores acepten en nombre de éstos una señalada moderación en el crecimiento de las rentas salariales, que aumentaban a un ritmo del 20 al 22 por ciento en 1978, reduciéndose al 6.5 en 1979 y a una banda del 13 al 16 por ciento en 1980, del 11 al 15 en 1981, del 9 al 11 en 1982 y del 5.5 al 7.5 en 1985.

6ª En compensación al esfuerzo exigido a los trabajadores, las centrales sindicales, y particularmente la UGT, han obtenido sistemáticamente ventajas que consolidan su existencia, su monopolio representativo y su poder. Las centrales sindicales “más representativas” de España han alcanzado su potencial actual mediante la negociación con la patronal y las presiones sobre los gobiernos, y no reforzando su arraigo y su implantación mediante la adhesión de sus bases. Deben tenerse presente algunos datos para valorar el exacto alcance de estas afirmaciones: en 1980, el 61.5 por ciento de los trabajadores no estaba afiliado a sindicato alguno. En 1982 —últimas elecciones celebradas en las empresas hasta la fecha— votaron 1 950 335 trabajadores, de un

<sup>24</sup> Refiriéndose particularmente al AMI, así lo reconoció el entonces secretario general y actualmente presidente de CEOE, José Ma. Cuevas. *Vid. Balance del Acuerdo Marco Interconfederal*, Madrid, Fundación Ebert, 1981, pp. 12-13.

total de 7 500 000. Las dos centrales mayoritarias declaran en conjunto 1 377 272 afiliados (declaración que todo el mundo sabe triunfalista, pero que no pasa del 18.37 por ciento del censo laboral, parados excluidos). El mecanismo pretende perpetuarse con rasgos muy poco democráticos. Buena prueba de ello es que las elecciones de representantes en las empresas —aplazadas de 1984 a 1986 por la legislación socialista— ya no se celebrarán con “listas abiertas”, sino con listas cerradas y bloqueadas, lo que atribuye a las centrales un poder determinante sobre los candidatos, a la vez que excluye las opciones selectivas de los votantes.

7ª El artificio se ha completado con la eficacia general de los convenios colectivos, con exclusión práctica de los convenios de cuadros o de grupos de trabajadores, con las amplias posibilidades concedidas para la acción sindical en las empresas, con el monopolio de hecho para la participación institucional y con la atribución del mal llamado “patrimonio sindical acumulado”, que siendo producto del ahorro forzoso de todos los trabajadores españoles está siendo utilizado por centrales que en modo alguno representan a la mayoría de ellos.

8ª El fortalecimiento de las organizaciones mediante su mutuo reconocimiento<sup>25</sup> ha favorecido también a la confederación patronal.<sup>26</sup>

9ª La mecánica de la concertación social ha producido una preocupante confusión entre el ejercicio de la autonomía colectiva y el marco heteronómico en que debe inscribirse aquélla. Las partes sociales han ido frecuentemente más allá de su propio papel y han condicionado de manera decisiva la propia legislación del Estado. La autonomía de los interlocutores sociales sólo es posible en el marco de la legalidad que se la reconoce y con la amplitud que la propia legalidad permita. Pero cuando los interlocutores sociales usan de la autonomía para elaborar la legalidad misma, la seguridad jurídica desaparece y empieza literalmente el caos.

En definitiva, pues, la Constitución española atribuye a los sindicatos —como es natural— un papel importantísimo en la estructuración y funcionamiento del régimen democrático, y la prueba está en que los destaca en su título preliminar inmediatamente después de los partidos

<sup>25</sup> Vid. Cuevas, *op. cit.*, p. 13, y Arturo Gil, *op. cit.*, p. 31, donde habla del “mutuo fortalecimiento”.

<sup>26</sup> Nicolás Redondo, secretario general de la UGT, lo reconoce también al decir (*op. cit.*, p. 5): “Podríamos haber jugado a reconocer otras confederaciones empresariales, pero estimábamos que lo más importante en el proceso fluido que estábamos atravesando, era necesario fortalecer tanto la representación de los empresarios como la representación de las centrales”.

políticos. Pero la misma Constitución garantiza la libertad sindical y en ningún sitio está dicho que se puedan acordar preferencias a unos sindicatos sobre otros, sin vulnerar gravemente el espíritu y aun la letra constitucional.

Ya con ocasión de la regulación de los convenios colectivos explicó magistralmente Borrajo que los sindicatos actuales —a diferencia de la anterior organización— han de tener un estatuto orgánico y funcional de derecho privado en el cual es fundamental el principio formulado por Forsthott de que “a ninguna persona le es concedido un poder de voluntad sobre los demás sujetos de derecho”. De ahí que el pluralismo sindical quede negado cuando alguna o algunas de las organizaciones profesionales parciales pueden imponer su ley a los miembros de otras organizaciones, y de ahí también que la igualdad sindical sea un principio inseparable del de la libertad.

Al favorecer o desfavorecer a determinada organización frente a las demás —ha dicho por su parte el Comité de Libertad Sindical de la OIT—, los gobiernos podrían influir en el ánimo de los trabajadores cuando eligen la organización a que piensan afiliarse.

Y, sin embargo, en los acuerdos que hemos resumido, una o dos centrales sindicales han conseguido —incluso a través de mecanismos legales— la potestad de hablar y decidir en nombre de todos los trabajadores y aun en nombre de los funcionarios públicos. Para que esas centrales puedan extender sus acuerdos a todos los sectores laborales de la nación no debería bastar que los suscriban con la cúpula de la organización empresarial (que sí puede, seguramente, hablar en nombre de todos los empresarios), ya que ello equivaldría a obtener el monopolio representativo por graciosa concesión del poder adversario.

La realidad es que desde hace varios años estamos asistiendo al sistemático incremento de las facultades y competencias de dos centrales, aparentemente competitivas entre sí, pero inequívocas en la pretensión de repartirse juntas el mercado y de cerrar estrechamente filas frente a cualquier tercero que intente aproximarse a sus privilegiadas posiciones. Es comprensible y hasta elogiable que tal sea la política de las centrales “instaladas”. Pero se entiende mal que esa actitud resulte eficazmente secundada por sus interlocutores del patronato y del gobierno.

Ya sé que habrá quien diga que mantengo una actitud profundamente antisindical. No será justo. Soy de los convencidos de que España

y la democracia necesitan sindicatos fuertes. Pero la fortaleza sindical se alcanza sólo con arraigo en la base y con respaldo popular. Obtener del poder y de la empresa lo que no da la adhesión voluntaria de los trabajadores es montarse en la ficción. Y lo fingido genera no ya irritación, sino —lo que es más grave— el desinterés y el desencanto de los trabajadores.