

15

INFORME
ESPAÑA
2 0 0 8

una interpretación
de su realidad social



Fundación Encuentro



Edita: **Fundación Encuentro**
Oquendo, 23
28006 Madrid
Tel. 91 562 44 58 - Fax 91 562 74 69
correo@fund-encuentro.org
www.fund-encuentro.org

ISBN: 978-84-89019-35-5
ISSN: 1137-6228
Depósito Legal: M-29664-2008

Fotocomposición e Impresión: Albadalejo, S.L.
Antonio Alonso Martín, s/n - Nave 10
28860 Paracuellos del Jarama (Madrid)

**PARTE SEGUNDA: EL DIÁLOGO SOCIAL, CLAVE DE NUESTRO
PROGRESO DEMOCRÁTICO**

1. Introducción	3
1.1 Precisiones iniciales	3
1.2 Diálogo social en Europa	5
1.3 Experiencias en otros países europeos	7
2. El diálogo social en España	9
2.1 La transición en las relaciones laborales (1977-1986)	10
2.2 Una etapa conflictiva (1986-1994)	25
2.3 Desde 1994 hasta la actualidad	33
3. Contribución del diálogo social en España	54
3.1 Crecimiento económico y estabilidad social	55
3.2 Evolución de la conflictividad laboral	58
3.3 Efectos sustantivos del diálogo social	60
3.4 Percepción del diálogo social	62
4. Protagonistas y requisitos del diálogo social	64
4.1 Sindicatos, unidad de acción y autonomía sindical	65
4.2 El papel de las organizaciones empresariales	72
4.3 El Gobierno y el diálogo social	76
5. Los límites del diálogo social	80
5.1 Límites económicos y el modelo de crecimiento	80
5.2 Límites políticos y de oportunidad	82
5.3 Desplazamiento de los ámbitos de decisión	84
6. Perspectivas de futuro	87

Parte Segunda

EL DIÁLOGO SOCIAL, CLAVE DE NUESTRO PROGRESO DEMOCRÁTICO

1. Introducción

1.1 Precisiones iniciales

Desde hace ya tres décadas, las organizaciones sindicales y empresariales, y los Gobiernos, han recorrido en España un largo camino de negociaciones. Un período suficiente para comprender las razones y los resultados que han hecho del diálogo social uno de los puntos clave del sistema democrático español.

Hay que comenzar aclarando el concepto de “diálogo social”. Una definición –útil también para delimitar el alcance de este trabajo– puede ser la establecida por la Organización Internacional del Trabajo (OIT):

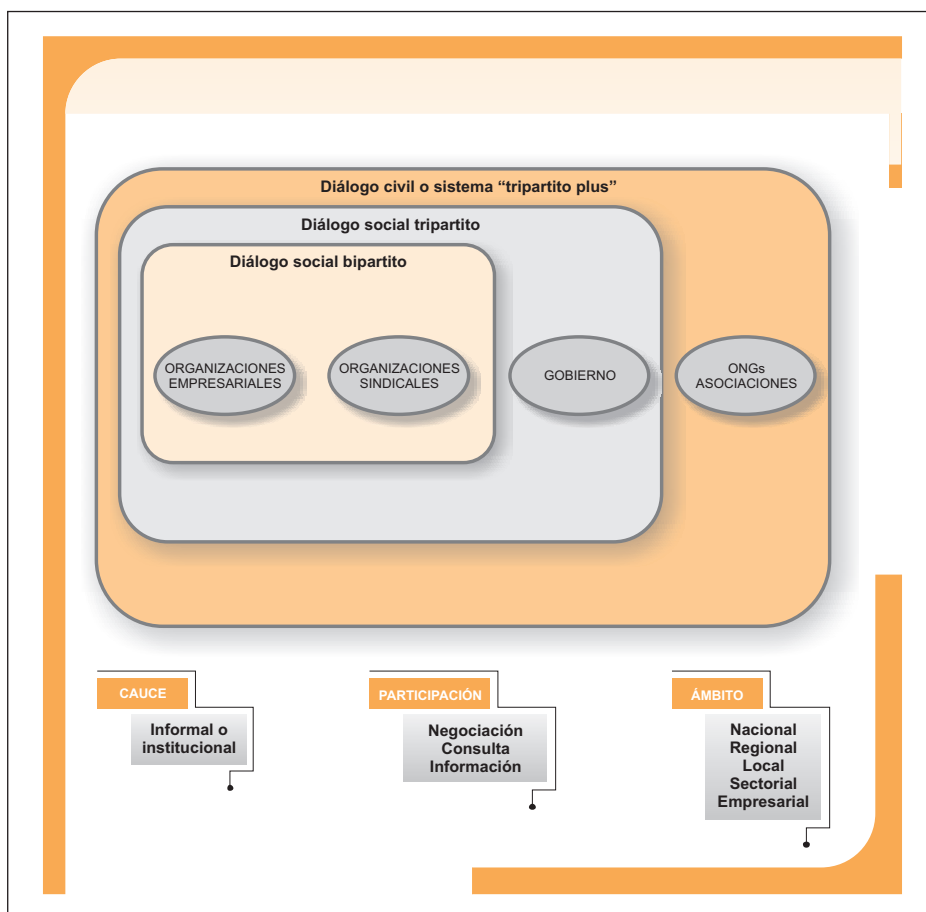
“El diálogo social comprende todo tipo de negociación, consulta o simple intercambio de informaciones entre representantes de gobiernos, empleadores y trabajadores sobre cuestiones de interés común relacionadas con la política económica y social. Puede cobrar la forma de un proceso tripartito (donde el gobierno es parte oficial en dicho diálogo), consistir en relaciones de carácter bipartito entre trabajadores y empleadores o bien entre organizaciones de trabajadores y de empleadores, con o sin intervención indirecta del gobierno. La concertación puede ser oficiosa u oficial, siendo con frecuencia una combinación de ambos tipos. Puede tener lugar en los planos nacional, regional o de empresa. También puede ser interprofesional, intersectorial o una combinación de tales formas”.

Cinco cuestiones se desprenden de esta definición:

- ◆ El diálogo social debe entenderse –y así se hace en este capítulo– como el protagonizado por las organizaciones sindicales y empresariales.
- ◆ El diálogo social tiene dos formas básicas, con relaciones que pueden ser tripartitas o bipartitas. Las primeras incluyen tanto a los Gobiernos como a las organizaciones sindicales y a las empresariales; las segundas se limitan a la negociación autónoma entre estas últimas. En España también nos referimos a los acuerdos bipartitos como “interconfederales”;

es decir, firmados por las confederaciones sindicales y las empresariales. Otra variante es aquella en la que las organizaciones sindicales negocian y acuerdan con el Gobierno sin las organizaciones empresariales, como ocurrió en España en 1996 con el desarrollo del Pacto de Toledo sobre Seguridad Social. Si el diálogo incluye a otras organizaciones de la sociedad civil, con interés sobre algún aspecto concreto en materias sociales o económicas, se debería hablar de “diálogo civil”¹ o de diálogo “tripartito plus”² (cuadro 1).

Cuadro 1 – Esquema del diálogo social



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro.

¹ Así lo hace el Comité Económico y Social Europeo. Véase el Dictamen SC/023 “La representatividad de las organizaciones europeas de la sociedad civil en el contexto del diálogo civil”, Bruselas, 14 de febrero de 2006.

² Ishikawa, J. (2004): *Aspectos clave del diálogo social nacional: un documento de referencia sobre el diálogo social*. Ginebra: OIT.

♦ El diálogo social puede ser informal o institucional. En este análisis nos limitaremos al primero, y no nos adentraremos en el diálogo que, de forma regular, se mantiene en algunas instituciones.

♦ Nos ceñiremos a los procesos de negociación dirigidos a alcanzar acuerdos, a la concertación social. Dejaremos de lado, sin menospreciar su importancia en muchos casos, los procesos de consulta o de intercambio de información que de forma permanente se producen entre todas las partes implicadas.

♦ Y, por último, nos referiremos casi en exclusiva a las negociaciones entre los Gobiernos de la nación y las confederaciones sindicales y empresariales. No se analiza el plano autonómico ni el local del diálogo social, a pesar de que hay multitud de ejemplos en ambos y, también, un dilatado trayecto de negociaciones y acuerdos. Tampoco se recogerán las experiencias empresariales o sectoriales que, junto a la negociación de convenios colectivos, podrían incluirse en el campo del diálogo social³.

En definitiva, en este capítulo se analizarán los procesos de negociación establecidos entre los Gobiernos y las confederaciones sindicales y empresariales más representativas para alcanzar acuerdos sobre materias económicas, laborales y sociales, tanto tripartitos como bipartitos, de aplicación en toda España.

1.2 Diálogo social en Europa

El diálogo social exige el reconocimiento de las organizaciones sindicales, así como el ejercicio libre de su actividad, sólo puede prosperar en una sociedad democrática y debe contar con organizaciones empresariales y sindicales fuertes y organizadas, cuyas decisiones gocen de una amplia legitimidad. Quizás por ello, el continente europeo fue el primero que conoció lo que hoy se define como diálogo social y donde con más intensidad se ha desarrollado.

Algún autor sitúa los primeros pasos de lo que hoy se conoce como diálogo social en Suiza en 1937 (con la *Arbeitsfrieden* o Paz Laboral) y Suecia en 1938 (con el Acuerdo Básico de Saltsjöbaden)⁴. En este último caso, quizás lo más asombroso no sea su anticipación, sino saber que buena parte del acuerdo aún sigue vigente, con reglas que afectan a la negociación

³ Un ejemplo son los “Pactos de la Castellana”, de 16 de julio de 1978. Se trata de un acuerdo entre el Gobierno de la UCD, la empresa pública y los sindicatos, para la reestructuración del sector naval.

⁴ Judt, T. (2006): *Postguerra. Una historia de Europa desde 1945*. Madrid: Taurus.

colectiva, a la acción sindical y a los conflictos que amenazan el interés público en este país⁵.

El diálogo social experimenta un intenso desarrollo en Europa en la segunda mitad del siglo XX, aunque desigual y discontinuo según los países. El desarrollo del Estado del Bienestar tras la Segunda Guerra Mundial implicó el reconocimiento de que los conflictos sociales debían contar con cauces adecuados de solución, que debía protegerse la libertad de afiliación a los sindicatos y que debía permitirse la representación de los trabajadores en las empresas. En este período posbélico, se institucionalizan mecanismos de negociación a nivel macrosocial, como los acuerdos neocorporatistas entre organizaciones sindicales y patronales, con la participación frecuente del Gobierno⁶. En la misma idea abunda Joaquín Estefanía: “El pacto social es un instrumento del Estado del Bienestar que nació, tras la Segunda Guerra Mundial, como fruto –quizá irreplicable– de un consenso político en el que participaron los socialdemócratas, los democristianos y los liberales menos dogmáticos”⁷.

Cuadro 2 – Acuerdos Marco en el diálogo social europeo

ACUERDOS MARCO EN EL DIÁLOGO SOCIAL EUROPEO		
14 de diciembre de 1995	Acuerdo Marco sobre el permiso parental	Directiva 96/34/CE
15 de diciembre de 1997	Acuerdo Marco sobre el trabajo a tiempo parcial	Directiva 97/81/CE
28 de junio de 1999	Acuerdo Marco sobre el trabajo de duración determinada	Directiva 1999/70/CE
16 de julio de 2002	Acuerdo Marco sobre el teletrabajo	Voluntario
8 de octubre de 2004	Acuerdo Marco Europeo sobre el estrés ligado al trabajo	Voluntario
26 de abril de 2007	Acuerdo Marco sobre acoso y violencia en el trabajo	Voluntario
MARCOS DE ACCIÓN		
28 de febrero de 2002	Marco de acción para el desarrollo permanente de las competencias y las cualificaciones a lo largo de la vida	
22 de marzo de 2005	Marco de actuaciones sobre la igualdad entre hombres y mujeres	
PROGRAMAS DE TRABAJO PLURIANUALES		
28 de noviembre de 2002	Programa de trabajo de los interlocutores sociales. 2003-2005	
23 de marzo de 2006	Programa de trabajo de los interlocutores sociales. 2006-2008	

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro.

⁵ Las normas sobre contratación fueron sustituidas en 1974. Véase Berg, A. (2003): *Industrial conflict at low levels*. EIRO; y la web de European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.

⁶ Pérez Díaz, V. (2003): *La primacía de la sociedad civil*. Madrid: Alianza Editorial.

⁷ Estefanía, J. (2007): *La larga marcha: medio siglo de política (económica) entre la historia y la memoria*. Barcelona: Ediciones Península, 218.

No es de extrañar, por tanto, que en el desarrollo de la actual Unión Europea también se pensara en la interlocución entre las organizaciones sindicales, las organizaciones empresariales y la Comisión Europea. En 1957 se creó el Comité Económico y Social Europeo, que tiene un papel consultivo para la Comisión Europea. También se organizaron diferentes comités consultivos y el Comité Permanente de Empleo en 1970. Pero es en 1985, con el “proceso Val Duchesse”, bajo la presidencia de Jacques Delors, cuando comienza una nueva etapa para el diálogo social en Europa.

Con carácter general, suelen distinguirse tres etapas en el desarrollo del diálogo social europeo. Una primera, entre 1985 y 1991, en la que las actividades del diálogo social se centraron en la elaboración de dictámenes, resoluciones y declaraciones no vinculantes. La segunda comienza en 1991, con la firma en octubre de ese año de un acuerdo entre los interlocutores sociales que fue incorporado, primero, al Protocolo sobre Política Social anexo al Tratado de Maastricht en 1993 y, después, al Tratado de Ámsterdam, en 1997. En esta etapa se producen acuerdos que dan origen a normas europeas (directivas) y a su transposición a las legislaciones nacionales. La tercera etapa comienza en 2001, tras el Consejo Europeo de Laeken, con un mayor desarrollo del diálogo autónomo entre los interlocutores sociales⁸, mediante acuerdos que no tienen una traducción normativa obligada y programas de trabajo plurianuales que permiten establecer nuevas materias para ser abordadas en el diálogo social.

Al margen de los acuerdos mencionados, desde 2003, la Cumbre Social Tripartita “es el órgano más importante en la consulta y diálogo social europeo”⁹. La Cumbre “hará posible que los interlocutores sociales a escala europea puedan participar, en el marco del diálogo social, en los distintos componentes de la estrategia económica y social integrada, incluso en su dimensión del desarrollo sostenible”¹⁰.

1.3 Experiencias en otros países europeos

Ya se ha mencionado que en los países europeos se ha vivido un intenso proceso de diálogo social, que ha facilitado su nacimiento y desarrollo

⁸ Confederación Europea de Sindicatos (ETUC/CES); Confederación Europea Empresarial (BusinessEurope); Asociación Europea de Pequeñas y Medianas Empresas (UEAPME); y Centro Europeo de Empresas con Participación Pública (CEEP).

⁹ “Diálogo social y normas sociales. Textos y evaluación”, editado por CC.OO. y UGT en 2006.

¹⁰ Decisión del Consejo de 6 de marzo de 2003 por la que se crea la Cumbre Social Tripartita para el Crecimiento y el Empleo (2003/174/CE).

en el ámbito de las instituciones europeas. Y, a su vez, las decisiones adoptadas en este marco estimulan el desarrollo de un nuevo período de negociaciones y acuerdos en muchos de los países europeos.

Cuadro 3 – Algunas referencias al diálogo social en países europeos

Austria	Austria 2016. Declaración de los interlocutores sociales austriacos en septiembre de 2006.	El objetivo es asegurar el bienestar económico de todas las capas de población y conseguir el pleno empleo en 2016.
Bélgica	Acuerdo Interprofesional para el período 2007-2008.	Contiene referencias sobre las negociaciones salariales, el incremento del salario mínimo, salarios variables, diversidad y no discriminación, salud laboral, innovación y formación, flexibilidad y medidas en relación con el "pacto generacional".
Dinamarca	Acuerdo sobre integración de inmigrantes (diciembre de 2006).	Incluye medidas para la promoción e integración de los inmigrantes, medidas para mejorar sus competencias profesionales, ayudas para su formación lingüística, creación de una red de mujeres inmigrantes y la cooperación a nivel local entre ayuntamientos, empresas, gestores y representantes de los trabajadores.
Eslovenia	Acuerdo Social 2007-2009.	Entre otros aspectos, los capítulos abarcan: el control de la inflación y la política de precios, las finanzas públicas, el diálogo social, el sistema tributario, una economía competitiva y un más rápido crecimiento económico, el empleo y el mercado de trabajo, la remuneración, la seguridad y la salud en el trabajo.
Finlandia	Acuerdo sobre Política de Rentas para los años 2005-2007.	Se centra en la negociación colectiva que se desarrollará en ese período, con el objetivo de "fortalecer la competitividad de las empresas y el desarrollo favorable del poder adquisitivo de los asalariados".
Francia	Acuerdo sobre modernización del mercado de trabajo, firmado el 21 de enero de 2008.	Firmado por cuatro sindicatos (CFDT, FO, CFTC y CGC) y tres patronales (Medef, CGPME y UPA). No ha sido suscrito por la organización sindical CGT.
Holanda	Acuerdo de Otoño, 2004.	Referido a la jubilación anticipada, permisos de trabajo, salarios, discapacidad, seguro de desempleo, cuidado de niños...
Irlanda	Hacia 2016. Diez años de Acuerdo Marco de Cooperación Social 2006-2015.	Acuerdo ambicioso no sólo por su duración, sino por las organizaciones a las que involucra (25) y los temas que aborda (67 secciones).
Italia	Acuerdo de 23 de julio de 2007.	Sobre protección social, prestaciones de desempleo, mercado de trabajo, competitividad, jóvenes y mujeres.
Portugal	Diferentes acuerdos sobre materias concretas.	Por ejemplo, sobre la reforma de la formación profesional (2007), la renta mínima mensual garantizada (2006), la reforma de la Seguridad Social (2006)...

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro.

Afrontar las reformas en el Estado del Bienestar, los retos de una economía más abierta en un mundo más global, los compromisos específicos derivados de la Unión Económica y Monetaria en Europa, los cambios demográficos, los nuevos requerimientos de la Estrategia de Lisboa, cuyo objetivo estratégico es que Europa se convierta “en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleos y con mayor cohesión social”¹¹, conllevan, a su vez, cambios en los contenidos de los pactos sociales.

En la actualidad, los acuerdos alcanzados en algunos países europeos tienen que ver, por orden de importancia, con las siguientes materias¹²: fomento del empleo y de la actividad económica; reformas en la política salarial; transformaciones en la protección social (pensiones y salud); desarrollo del capital humano; cambios en la tributación y el gasto público; redistribución de los ingresos; enfrentarse a los retos de la Unión Económica y Monetaria; fortalecimiento de las estructuras legislativas; y cuestiones ambientales.

En el cuadro 3 se observan algunos ejemplos de pactos sociales en varios países europeos. En unos de una manera muy institucionalizada y en otros de forma más desorganizada. Unos incorporan al Gobierno en todo el proceso y otros dan un gran valor a las relaciones bipartitas entre sindicatos y patronales. En unos casos se abordan las materias con mucha ambición (por su número o por la intensidad en su tratamiento) y en otros con mayores límites en la negociación.

El diálogo social en España hay que enmarcarlo en una amplia corriente de negociaciones y acuerdos extendida por toda Europa. No sólo España está abordando sus reformas a través del diálogo social, también en otros países hay procesos similares, aunque no siempre con la constancia y la amplitud de contenidos registrados en nuestro país. La diferencia y singularidad del caso español está en su continuidad e intensidad, así como en el papel primordial que desempeñan las organizaciones sindicales y empresariales.

2. El diálogo social en España

En los treinta años de diálogo social transcurridos en España se pueden distinguir al menos tres etapas. La primera es la de transición, con un recorrido que nos lleva desde 1977 hasta 1986. Un segundo período hasta

¹¹ Consejo Europeo de Lisboa: *Conclusiones de la Presidencia*. 23 y 24 de marzo de 2000.

¹² Pizzuto, A. (2006): “Social pacts in Europe”, en *Bank of Valletta Review*, 33.

1994, casi una década de conflictos que representa un vacío casi completo de acuerdos o pactos. La última etapa se inicia ya en 1994 y se extiende hasta la actualidad, abriendo un nuevo ciclo de negociaciones y acuerdos.

Las razones que motivan las negociaciones, las relaciones entre los interlocutores, los contenidos de los acuerdos y las características de los mismos son diferentes en cada momento.

2.1 *La transición en las relaciones laborales (1977-1986)*

Antes de 1977 no se puede hablar de diálogo social en España. Desde 1958 había negociación colectiva, pero condicionada por la falta de libertad y la consiguiente ausencia de organizaciones sindicales reconocidas y con capacidad legal para actuar. Faltaban los requisitos básicos para el diálogo social y lo que sí había era un alto grado de conflictividad. En 1976¹³, y si nos atenemos a los datos oficiales de entonces, de todos los países europeos sólo Francia e Italia superaban a España en número de huelgas y en número de trabajadores afectados y días de trabajo perdidos¹⁴, respectivamente.

Se produjeron grandes transformaciones en 1977. En primavera se reguló el derecho de huelga y el derecho de asociación sindical; se ratificaron los convenios de la OIT sobre libertad sindical, derecho de sindicación y negociación colectiva; se tramitó la legalización de las principales organizaciones sindicales; y se aprobó la extinción de la sindicación obligatoria, la reforma de estructuras sindicales y la reconversión del organismo autónomo “administración institucional de servicios socio-profesionales”, creado un año antes para asumir a los funcionarios y el patrimonio de la vieja estructura sindical. La libertad sindical se abría camino, aunque hubo que esperar hasta 1985 para contar con la ley que la regula.

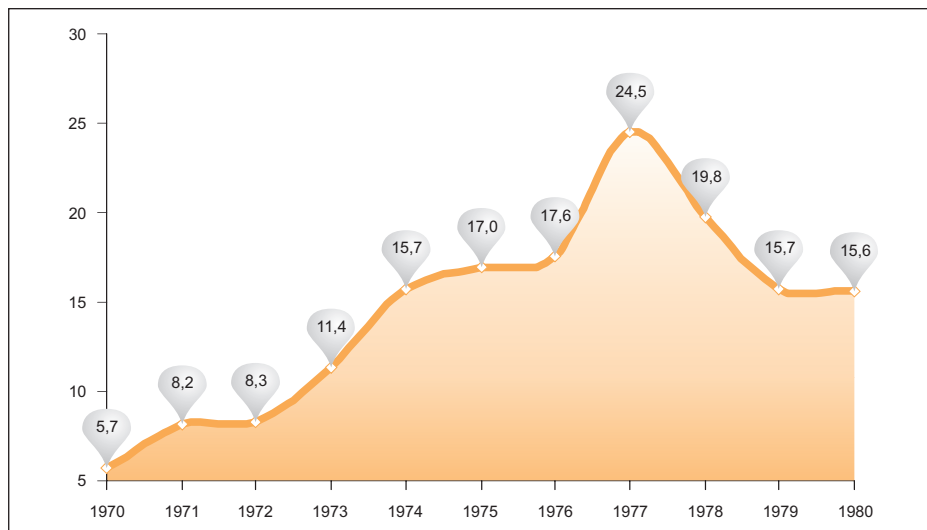
Casi al mismo tiempo, los empresarios fueron conscientes de la necesidad de organizarse de manera autónoma, una vez desaparecido el sindicato vertical y constituidas las organizaciones sindicales. En junio de 1977 se disolvieron las organizaciones empresariales existentes¹⁵ y se creó la Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE), que celebró su primera asamblea el 22 de septiembre de ese año.

¹³ Un año en el que las organizaciones sindicales todavía eran ilegales, así como muchas de sus actividades, incluyendo las huelgas. Sin embargo, en mayo de 1975 se aprobó el Decreto-Ley 5/1975, por el que “se legaliza el recurso a la huelga”, tal y como dice su exposición de motivos. Aunque con severas restricciones, ya había huelgas legales en 1976.

¹⁴ Véase la base de datos Laborsta de la OIT en <http://laborsta.ilo.org>

¹⁵ La Confederación Empresarial Española (CEE), la Confederación General de Empresarios (CGE) y la Agrupación Empresarial Independiente (AEI).

Gráfico 1 – Evolución del IPC. Variación de la media anual. 1970-1980



Nota: Elaboración Fundación Encuentro a partir de datos INE, en www.inebase.es

Todo este proceso de transformación de las organizaciones sindicales –con el reconocimiento de derechos esenciales– y de las empresariales fue posible porque también la libertad política emprendía el vuelo. El 15 de junio de 1977 se celebraron las primeras elecciones políticas democráticas, tras la legalización en la Semana Santa de aquel año del Partido Comunista de España.

Pero no todo eran alegrías. Las recién estrenadas libertades política y sindical debían dar sus primeros pasos en un entorno económico y laboral muy complicado. Crecía la conflictividad, disminuía el crecimiento económico, se incrementaba el paro y se disparaban los precios (gráfico 1). En 1977, la inflación se disparó hasta extremos insostenibles, revelándose como uno de los principales problemas de la economía española. Un 28,4% de incremento interanual de los precios en agosto de aquel año obligaba a tomar medidas.

Tal y como señala Víctor Pérez Díaz¹⁶, “los expertos económicos habían ido observando con creciente preocupación el espectáculo de una economía amenazada por una inflación acelerada, un proceso en curso de indicación de salarios, el colapso del sector exterior, y una elevada tasa de paro. Su temor era que España pudiera seguir la misma pendiente que Argentina, y que la indicación de los salarios, al modo italiano, fuera el mecanismo que terminara empujando al país por aquella pendiente”.

¹⁶ Pérez Díaz, V. (2003), 262-263.

Para hacer frente a esta situación, el 21 de octubre de 1977 se firman los Pactos de la Moncloa. Estos Pactos responden a la “grave situación” que caracteriza a la economía española en aquellos momentos: inflación, caída importante de las inversiones, cifras de paro elevadas y fuerte desequilibrio en los intercambios con el extranjero. Se centran en cinco ámbitos de actuación: política presupuestaria, Seguridad Social, política monetaria, precios y salarios y empleo.

Pero los Pactos de la Moncloa no eran sólo una respuesta a la situación económica. Implicaban un cambio radical al pasar de un modelo de confrontación a otro de cooperación, ayudando a consolidar la democracia y a legitimar tanto al Gobierno como a los partidos políticos recién legalizados, máxime en un momento en que las tensiones golpistas, por un lado, y terroristas, por otro, seguían ejerciendo una gran presión contraria¹⁷. Hasta tal punto que podemos considerar que no hubiera sido posible el consenso constitucional en 1978 sin el precedente de los Pactos de la Moncloa.

Ahora bien, se trata un acuerdo entre los partidos políticos. Ni las organizaciones empresariales ni las organizaciones sindicales son firmantes, a pesar de que una parte sustancial de sus contenidos afectaba a las negociaciones salariales, una actividad central de la negociación colectiva. En efecto, los Pactos de la Moncloa supusieron un cambio radical en la negociación de los salarios. El intento de cortar la espiral inflacionista llevó a negociar los salarios sobre la inflación prevista y no sobre la pasada. Se establecía una negociación sobre la masa salarial, con un tratamiento más favorable para los salarios más bajos, un límite de incremento para el año 1978 del 22% (incluyendo los deslizamientos salariales por antigüedad y ascensos) e introduciendo un sistema de revisión salarial para mantener el poder adquisitivo de los salarios.

La reacción de las organizaciones sindicales y de las empresariales fue distinta. La CEOE emitió un comunicado atacando duramente las formas y el contenido de los Pactos. UGT afirmaba no poder “comprometerse con acuerdos o decisiones en los que no ha participado” y rechazaba tanto los topes salariales como la posibilidad de reducir un 5% las plantillas en las empresas en las que se superaran los niveles salariales fijados en los Pactos¹⁸. Y CC.OO. anteponeía en su valoración la contribución de los Pactos a la consolidación de la democracia, consideraba “positivo el hecho

¹⁷ A lo largo de 1977 son asesinadas 27 personas en atentados terroristas. Cabe destacar el perpetrado el 24 de enero contra el despacho de abogados laboristas de CC.OO. en la calle Atocha de Madrid. Cinco personas fueron asesinadas y otras cuatro resultaron heridas.

¹⁸ Según *El País* de aquellas fechas, UGT no aceptaba el tope salarial (18 de octubre de 1977) y no colaboraría en el desarrollo de los Pactos (29 de octubre), pero tampoco sería combativa con ellos (2 de noviembre).

de que se hayan producido el encuentro y las negociaciones de la Moncloa”, pero al mismo tiempo juzgaba inaceptables los topes salariales impuestos y los ajustes de plantilla de hasta el 5% en caso de superarlos¹⁹. Sin embargo, tanto Nicolás Redondo como Marcelino Camacho, diputados en el Congreso a la par que secretarios generales de UGT y CC.OO., votaron a favor de los Pactos.

En definitiva, los Pactos de la Moncloa fueron un gran paso en términos de consenso político, pero no se tradujeron en un consenso social pleno. Sin embargo, cabe preguntarse si hubieran sido posibles los acuerdos posteriores de no haber estado precedidos de un ejemplo como los Pactos de la Moncloa, que indicaba que organizaciones con intereses y visiones contrapuestas podían ponerse de acuerdo en un diagnóstico y en un conjunto de medidas compartidas.

El año 1978 registra dos datos de desigual repercusión, pero ambos de gran interés para comprender los acontecimientos posteriores. Por orden cronológico, a comienzos del año se celebraron las primeras elecciones sindicales, que confirmaron a CC.OO. como primer sindicato con el 34,5% de los delegados elegidos, mientras UGT alcanzaba el 21,7%²⁰.

Ese mismo año se aprueba la Constitución española, norma de máximo rango que atribuye a las organizaciones sindicales y empresariales un papel de especial relevancia. En el artículo 7 del Título Preliminar de la Constitución se afirma: “Los sindicatos de trabajadores y las asociaciones empresariales contribuyen a la defensa y promoción de los intereses económicos y sociales que les son propios”.

En definitiva, a partir de 1978 tres elementos permiten explicar el comienzo del diálogo social en 1979: la experiencia previa de los Pactos de la Moncloa, el reconocimiento de la representatividad de cada una de las organizaciones sindicales y la atribución constitucional a éstas y a las organizaciones empresariales de capacidad de acción sobre aspectos económicos y sociales.

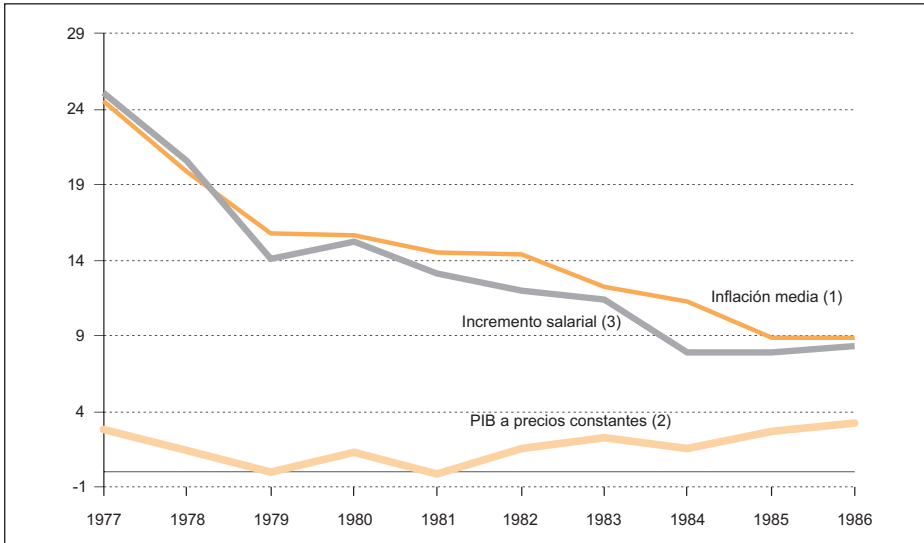
Junto a estas premisas, se debe considerar la situación económica y del empleo. Tras los Pactos de la Moncloa, los precios se contuvieron y el IPC se redujo en 1978 hasta el 19,8%²¹ (gráfico 2). Sin embargo, la tasa de paro alcanzó al 7,6% de la población activa en el cuarto trimestre del año, en un proceso de progresivo e imparable incremento. Los salarios seguían teniendo condicionantes ajenos a la negociación colectiva, aunque los Pactos de la Moncloa hubieran cambiado el criterio de los decretos anteriores.

¹⁹ Resolución del Consejo Confederal de CC.OO., 15 de octubre de 1977.

²⁰ Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (1987): *Elecciones sindicales 1986. Volumen I: resultados nacionales*.

²¹ Inflación media de 1978.

Gráfico 2 – Evolución del IPC, el PIB y el incremento salarial. Porcentajes de variación anuales. 1977-1986



(1) Tasa de variación media anual del IPC en base 1992. (2) Tasa de variación del PIB a precios de mercado a precios constantes en base 1986. (3) Incremento salarial pactado en los convenios colectivos. Los datos de 1980 no incluyen los convenios de Cataluña y País Vasco, los de ámbito provincial ni los de ámbito inferior. Los datos de 1981 y 1982 no incluyen los convenios de Cataluña, los de ámbito provincial ni los de ámbito inferior.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (1995): *Boletín de estadísticas laborales*, n. 118; y datos INE en www.inebase.es.

Y los conflictos seguían teniendo una gran incidencia en España, a pesar del consenso político. Según la OIT²², el número de trabajadores en huelga se incrementó un 30,8% en 1978.

En este contexto, Fernando Abril Martorell intentó alcanzar un acuerdo en unas “jornadas de reflexión” convocadas en septiembre de 1978. Esta reunión fracasó, pues el Gobierno intentaba limitar los incrementos salariales al 10% mientras las pretensiones sindicales eran del 16%. De nuevo, un Real Decreto-Ley establece las referencias salariales, un 13% como criterio general y una banda que podía oscilar entre el 11% y el 14% si se cumplían ciertos requisitos²³.

En 1979, la Unión de Centro Democrático (UCD) ganó las elecciones generales. El nuevo Gobierno promovió un paquete de medidas recogidas en el Programa Económico del Gobierno para afrontar una situación en la que los datos no eran buenos. El crecimiento económico se deterioraba, la

²² Algunos autores, como Juan Antonio Sagardoy y David León Blanco, afirman que en 1978 se incrementó la conflictividad respecto al año anterior; de tal modo que el número de trabajadores en huelga creció un 57% y un 39% las horas perdidas por huelgas.

²³ Real Decreto-Ley 49/1978, de 26 de diciembre.

inflación seguía siendo muy alta a pesar de su reducción, el paro continuaba aumentando, los salarios perdían poder adquisitivo y la conflictividad crecía hasta el punto de que 1979 fue el año de mayor conflictividad registrada hasta ahora. Con este panorama de fondo nacieron los primeros acuerdos firmados entre las organizaciones empresariales y sindicales y, en algún caso, el Gobierno.

El Acuerdo Básico Interconfederal (ABI) de 1979 es el primer paso para establecer un marco de relaciones laborales basado en el consenso entre las organizaciones sindicales y las empresariales. De hecho, se resaltan “dos principios básicos”: la autonomía de las partes y el reconocimiento de la presencia y actuación de las organizaciones sindicales y empresariales en todos los ámbitos de las relaciones laborales. La importancia del ABI radica, para algunos autores, en que es “un prólogo para otros pactos que habrían de firmarse más adelante”²⁴ y “el antecedente del Acuerdo Marco Interconfederal (AMI), primer acuerdo firmado por las organizaciones patronales y obreras”²⁵. También se destaca su influencia en los contenidos del Estatuto de los Trabajadores, cuyo proyecto estaba entonces en discusión. El ABI es, sin embargo, un punto crucial en la diferencia sindical.

Tanto UGT como CC.OO. estaban en contra del proyecto de Estatuto de los Trabajadores alentado desde el Gobierno. Sin embargo, la actuación sindical fue muy diferente en cada caso. CC.OO. había mantenido una actividad muy intensa para conseguir una regulación de los derechos y las obligaciones de los trabajadores, con proyectos ambiciosos tramitados en las Cortes a través de las iniciativas del Grupo Parlamentario Comunista. El primer intento tiene lugar a los pocos meses de haberse legalizado la actividad sindical, mediante una Proposición de Ley sobre el “Código de derechos y obligaciones de los trabajadores”, presentada el 13 de diciembre de 1977, y debatida y rechazada en votación el 1 de febrero de 1978. El segundo intento se produce con la presentación, el 19 de abril de 1979, de una nueva Proposición de Ley sobre el “Estatuto del Trabajador”, debatida y rechazada el 12 de septiembre con la abstención del Grupo Socialista. Sin embargo, durante la tramitación de esta iniciativa, el 11 de junio, el Gobierno presenta su propio Proyecto de Ley sobre el Estatuto de los Trabajadores. Mientras CC.OO. confía en un acuerdo político que permita avanzar en sus propuestas, UGT abre un proceso de negociaciones con la patronal orientado a modificar el proyecto gubernamental. De manera consciente, el acuerdo se gesta con rapidez y el 10 de julio se firma el ABI.

²⁴ Estefanía, J. (2007).

²⁵ Palacio Morena, J. I. (1989): “Relaciones laborales y tendencias organizativas de los trabajadores y los empresarios”, en García Delgado, J. L. (dir.): *España. Economía*, tomo II. Madrid: Espasa Calpe.

Además de esta diferente posición respecto al Estatuto, CC.OO. se vio excluida de una negociación que consideraba orientada, en parte, a reforzar a UGT. Según Fabián Márquez²⁶, asesor de CEOE, en 1978, UGT estaba “en trance de reconstrucción, pero con un mínimo liderazgo en las fábricas, hasta el extremo de estar ausente en importantes sectores de actividad”; esto chocaba con intereses políticos y empresariales que pretendían romper la situación de dominio que tenía CC.OO. Dos aspectos recogidos por Fabián Márquez cuando explica que los empresarios acordaron en una reunión en un hotel de Barcelona “que había que dar un voto de confianza a UGT”, y que el Vicepresidente Económico del Gobierno, Fernando Abril Martorell, “decide que la UGT puede ser una opción perfectamente legítima y aprovechable”.

El AMI, firmado en enero de 1980, medio año después del ABI, es considerado como el primer gran acuerdo. Establece un marco general de referencia para la negociación salarial en los convenios colectivos (13%-16% de incremento), con revisión salarial y condiciones para la no aplicación de estos incrementos en empresas con déficit o pérdidas económicas; inicia el camino de reducción de la jornada de trabajo (parte de 2.006 horas anuales para llegar en 1982 a las 1.880) y de las horas extraordinarias; marca criterios sobre productividad y absentismo; establece reglas generales sobre la negociación colectiva, los interlocutores reconocidos en la misma, la estructura, ámbitos y contenidos, así como sobre mediación, conciliación y arbitraje; y regula con precisión el papel de los sindicatos y de los comités de empresa.

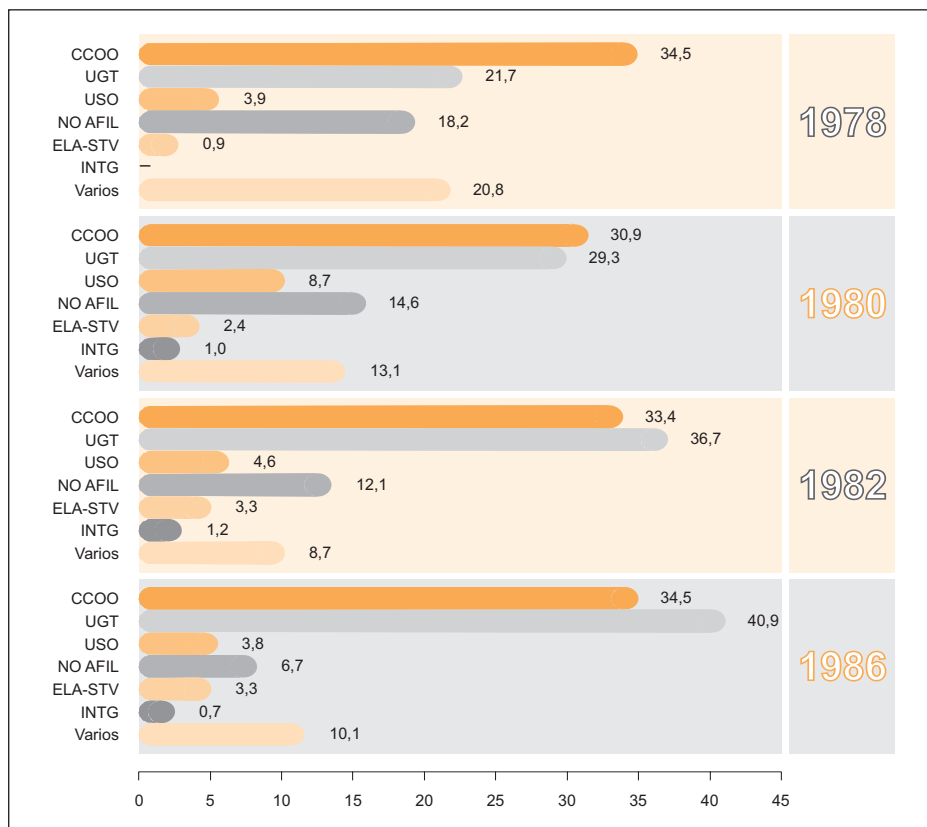
El ABI, el AMI y el Estatuto de los Trabajadores, publicado en marzo de 1980, “conformaron en gran medida el marco laboral en que básicamente se desarrollan hoy las relaciones laborales”²⁷. Sin embargo, se repite la ausencia de CC.OO., cuyo Consejo Confederal decide por unanimidad rechazar el AMI e impulsar en la negociación de los convenios colectivos reivindicaciones que van más allá de los límites acordados por UGT y CEOE. Sin embargo, USO se adhiere al AMI.

Esta confrontación sindical se agudiza ante las elecciones sindicales de 1980. Unas elecciones que vuelve a ganar CC.OO., pero con un amplio avance de UGT (gráfico 3), que se explica por los acuerdos alcanzados y por los apoyos recibidos a partir de los mismos²⁸. Según algunos sociólo-

²⁶ Márquez, F. (2005): “El abuelo de los acuerdos y el Estatuto de los Trabajadores”, en *25 años del Estatuto de los Trabajadores (1980-2005)*. Fundación Francisco Largo Caballero.

²⁷ Redondo, N. (2005): “Antecedentes del ET, Acuerdo Básico Interconfederal. Desde el 30º Congreso al Estatuto de los Trabajadores”, en *25 años del Estatuto de los Trabajadores (1980-2005)*. Fundación Francisco Largo Caballero.

²⁸ Joaquín Estefanía habla del “apoyo que la CEOE y el Gobierno de UCD han prestado al sindicato socialista”, pero atribuye sobre todo al AMI el avance de la UGT. Estefanía, J. (2007), p. 226.

Gráfico 3 – Evolución de los resultados de las elecciones sindicales. En porcentaje de representantes elegidos. 1978-1986

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (1987): *Elecciones sindicales 1986. Volumen I: resultados nacionales.*

gos, la clase obrera había aceptado mayoritariamente el sistema económico y estaba dispuesta a llegar a acuerdos y compromisos con los dirigentes del sistema. Había ya un “pacto social implícito” entre los trabajadores, lo que hacía congruente el mayor apoyo a quienes desarrollaban un pacto social explícito.

Al margen de estas consideraciones, la situación económica continuó un proceso de progresivo deterioro. El crecimiento económico no remontaba, la tasa de paro seguía creciendo de una forma notable y los salarios continuaban perdiendo poder adquisitivo. A pesar de contar con un nuevo marco de relaciones laborales y de haberse iniciado un proceso de concertación social, y a pesar de la disminución de la conflictividad, el deterioro de la economía y del empleo, la percepción de empeoramiento de

Cuadro 4 – Acuerdos alcanzados entre 1978 y 1980

	Pactos de la Moncloa	Acuerdo Básico Interconfederal	Acuerdo Marco Interconfederal
Fecha de la firma	21 de octubre de 1977	10 de julio de 1979	5 de enero de 1980
Firmantes	Partidos políticos	UGT y CEOE	UGT y CEOE
Definición	Acuerdo político	Acuerdo bipartito	Acuerdo bipartito
Vigencia	1978		1980 y 1981
Contenidos	<p>1. <i>Programa de saneamiento y reforma de la economía</i></p> <p>I. Política de saneamiento económico (límite salarial del 22%)</p> <p>II. Reforma fiscal</p> <p>III. Control del gasto público</p> <p>IV. Política educativa</p> <p>V. Urbanismo, suelo y vivienda</p> <p>VI. Reforma de la Seguridad Social</p> <p>VII. Reforma del sistema financiero</p> <p>VIII. Política agrícola, pesquera y de comercialización</p> <p>IX. Política energética y estatuto de la empresa pública</p> <p>X. Criterios para la adaptación a las instituciones autonómicas</p> <p>2. <i>Programa de situación jurídica y política</i></p> <p>I. Libertad de expresión</p> <p>II. Medios de comunicación social de titularidad estatal</p> <p>III. Derecho de reunión</p> <p>IV. Derecho de asociación política</p> <p>V. Código penal</p> <p>VI. Ley de enjuiciamiento criminal</p> <p>VII. Código de justicia militar</p> <p>VIII. Orden público</p> <p>IX. Reorganización de los cuerpos y fuerzas del orden público</p>	<p>Autonomía de las partes</p> <p>Protagonismo de los interlocutores sociales</p> <p>Negociación colectiva</p> <p>Conciliación, mediación y arbitraje</p> <p>Niveles de representatividad</p> <p>Delegados sindicales</p> <p>Expedientes de regulación de empleo</p> <p>Participación en el INEM</p> <p>Participación en Seguridad Social</p> <p>Propuesta de Consejo Económico y Social</p> <p>Negociación del Estatuto de los Trabajadores</p> <p>Revisión salarial si el IPC supera el 6,5%</p>	<p>I. Introducción</p> <p>II. Naturaleza del acuerdo</p> <p>III. Duración del acuerdo</p> <p>IV. Salarios (13% a 16%)</p> <p>V. Revisión salarial</p> <p>VI. Jornada (1.980 horas en 1980 y 1.880 horas en 1982)</p> <p>VII. Horas extraordinarias</p> <p>VIII. Productividad y absentismo</p> <p>IX. Contratación colectiva</p> <p>X. Mediación, conciliación y arbitraje</p> <p>XI. De los Sindicatos y de los Comités de Empresa</p>

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro.

las condiciones de trabajo en algunos sectores y la fuerte división sindical definían aquel período.

Las preocupaciones no sólo estaban en el campo económico y en el laboral. La situación política vivida en 1981 no puede ser obviada. La dimisión del Presidente del Gobierno, Adolfo Suárez, en los últimos días de enero, y el intento de golpe de estado del 23 de febrero influyen sin duda en todos los acontecimientos posteriores, incluyendo el diálogo social.

No es casual que en junio de 1981 se firme un nuevo acuerdo, aunque todavía estaba vigente el AMI (de hecho, los firmantes del acuerdo establecen en febrero los criterios salariales para ese mismo año). El 9 de junio se firma el Acuerdo Nacional sobre Empleo (ANE), primer acuerdo tripartito firmado en España, que cuenta también con el apoyo de CC.OO. Por tanto, es el primer acuerdo en el que ninguna de las partes queda excluida.

El ANE estuvo motivado, sobre todo, por la situación política generada tras el intento golpista. Por un lado, para las organizaciones sindicales y empresariales era una decisión que anteponía la defensa de la libertad y la consolidación de la democracia en España frente a cualquier otro criterio. Por otro, la incorporación del Gobierno se explica no sólo por las propias exigencias del acuerdo derivadas de su contenido, sino también por la situación política y la necesidad de mayor legitimidad social de los gobernantes.

Además de establecer criterios salariales (entre el 9% y el 11% para 1982), una cláusula de revisión salarial y las condiciones de inaplicación de los incrementos previstos en el caso de empresas en situación de déficit o pérdidas económicas, el ANE se adentraba en aspectos propios de la acción del Gobierno: las retribuciones de los funcionarios y del personal laboral de la Administración del Estado, las pensiones de la Seguridad Social, el salario mínimo, la cobertura del desempleo y medidas de fomento del empleo. Junto a esto, se introdujo un capítulo para la "consolidación sindical" que permitía mejorar el sistema de recaudación de las cuotas sindicales a través de las nóminas, facilitaba la participación sindical en las instituciones y establecía ayudas a la formación.

Desde la perspectiva sindical, el ANE era un acuerdo que, por el momento en que se producía, contribuía a reforzar la democracia; por los contenidos, favorecía la extensión de la solidaridad; y, por los firmantes, ayudaba a recuperar la unidad entre las principales organizaciones sindicales, CC.OO. y UGT.

En 1982, el crecimiento económico remontaba hasta el 1,6% desde el -0,2% de 1981. Sin embargo, la inflación continuaba en un 14,4%, los salarios perdían poder adquisitivo (-2,4 puntos) y la tasa de paro alcanzaba el 16,6% de la población activa en el cuarto trimestre del año. Al mis-

mo tiempo, la conflictividad disminuyó de forma notable (los días no trabajados en 1982 representan el 54,1% de los no trabajados en 1981).

En octubre se produce la victoria electoral del Partido Socialista Obrero Español (PSOE). El ANE, según algunos autores, había contribuido a la caída de UCD, cuya debilidad fue acentuada por las reivindicaciones sindicales sobre el cumplimiento de lo acordado. El cambio de Gobierno implicaba, también, un cambio en el enfoque de las organizaciones sindicales y empresariales. Se trataba ahora de retomar las negociaciones basadas en la autonomía de las partes y en el protagonismo de las organizaciones empresariales y sindicales. En definitiva, volver a los acuerdos interconfederales, sin presencia del Gobierno.

En las elecciones sindicales de finales de 1982, coincidiendo con el triunfo socialista en las elecciones generales, UGT supera por primera vez a CC.OO., a pesar de que también crece la representatividad de este sindicato.

Tras una negociación complicada, que estuvo a punto de terminar en fracaso, el 15 de febrero de 1983 se firmó el Acuerdo Interconfederal (AI). Para CEOE y UGT era una vuelta a los orígenes, una continuación lógica del diálogo social. Para CC.OO. pesaba, también, la situación política generada tras la toma de posesión del nuevo Gobierno socialista.

El AI retomaba los contenidos de otros acuerdos en relación con la política salarial, las condiciones de inaplicación en empresas con déficit y la cláusula de revisión salarial. La jornada anual se establecía en 1.826 horas y 27 minutos, computando así la jornada semanal de 40 horas. También incluía capítulos referidos a la negociación colectiva, medidas relacionadas con el fomento del empleo (sobre jubilaciones, horas extraordinarias y pluriempleo), productividad y absentismo, así como seguridad e higiene en el trabajo, derechos sindicales, mediación y arbitraje y seguimiento del acuerdo.

La situación, a pesar de todo, no era fácil. El PIB crecía a un ritmo algo mayor que en los años precedentes, pero la tasa de paro alcanzó en 1983 al 18% de la población activa, la más alta de las registradas hasta entonces. La inflación era algo más baja, pero continuaba en el 12,2% de media anual y los salarios seguían perdiendo poder adquisitivo. La conflictividad volvió a repuntar, siendo España aquel año uno de los países europeos con mayor número de jornadas de trabajo perdidas por huelga, sólo superado por Italia.

Así, las pretensiones de la CEOE y del Gobierno de negociar a finales de 1983 un nuevo acuerdo para el año siguiente fracasaron. El Gobierno quería incrementos salariales en el entorno del 5%-6%, UGT aceptaba negociar alrededor del 8% (ajustándose a la previsión de inflación comunicada por el Gobierno) y CC.OO. proponía un incremento del 10%. Estas

discrepancias condujeron a que 1984 fuera un año sin acuerdo, produciéndose un fuerte incremento de la conflictividad.

En 1984, la tasa de paro ya alcanzaba al 21,1% de la población activa. Además, el aumento de la conflictividad no se tradujo en una mejor negociación salarial, de tal forma que es el año de mayor pérdida de poder adquisitivo (tres puntos y medio porcentuales) desde 1977 hasta la fecha, con una inflación media del 11,3%. Fue también un año clave en la reconversión industrial vivida en España, acometida con el apoyo de la ley sobre reconversión y reindustrialización, de julio de 1984²⁹, pero no exenta de fuertes conflictos como el vivido en Sagunto con el desmantelamiento de los altos hornos.

De nuevo se inician negociaciones para alcanzar un acuerdo que permita afrontar la difícil situación en mejores condiciones. En octubre de 1984 se firma el Acuerdo Económico y Social (AES) para 1985 y 1986. Un acuerdo que en realidad incluye uno tripartito (Título I) y otro interconfederal (Título II). El Gobierno socialista tenía un evidente interés en lograr un acuerdo para poder afrontar con un mayor grado de legitimidad las reformas que consideraba necesarias para remontar la situación. La CEOE compartía este objetivo general y los límites a los incrementos salariales que se proponían (entre el 5,5% y el 7,5% para 1985). UGT, además de una vinculación especial con el Gobierno socialista que llevaba a considerar el acuerdo no sólo por sus contenidos sino por su contribución a reforzarlo, había adquirido ya una cultura asentada sobre la necesidad de buscar consensos y acuerdos para resolver los problemas económicos y laborales. CC.OO., sin embargo, decidió no firmar el acuerdo, que valoró negativamente en su Consejo Confederal del 3 de octubre de aquel año.

También a lo largo de 1984 se debate el proyecto de ley sobre libertad sindical. Presentado por el Gobierno en diciembre de 1983, es aprobado a finales de julio de 1984 tras su tramitación parlamentaria, aunque todavía debió esperar un año para ver la luz en el BOE como consecuencia de un recurso presentado ante el Tribunal Constitucional. La elaboración de esta ley supuso un nuevo punto de discrepancia sindical por dos motivos. El primero de ellos, el diferente modelo que defendían UGT y CC.OO., con mayor protagonismo para las secciones sindicales en el primer caso y para los comités de empresa en el segundo. El segundo, la ley conllevaba un cambio en los períodos de realización de las elecciones sindicales, prorrogando el mandato de los elegidos entonces hasta 1986, criterio que no era compartido por CC.OO.

²⁹ Ley 27/1984, de 26 de julio, sobre reconversión y reindustrialización. Dos años antes se había aprobado la Ley 21/1982, de 9 de junio, sobre medidas para la reconversión industrial.

Cuadro 5 – Acuerdos alcanzados entre 1981 y 1984

	Acuerdo Nacional de Empleo	Acuerdo Interconfederal	Acuerdo Económico y Social
Fecha	9 de junio de 1981	15 de febrero de 1983	9 de octubre de 1984
Firmantes	Gobierno, C.C.OO., UGT y CEOE	CC.OO., UGT y CEOE	Gobierno, UGT y CEOE
Definición	Acuerdo tripartito	Acuerdo bipartito	Acuerdo bipartito
Vigencia	1982	1983	1985 y 1986
		Naturaleza de lo pactado. Ámbito temporal	
Contenidos	<p>I. Compromiso de empleo (350.000)</p> <p>II. Crecimientos salariales en 1982</p> <p>Banda de crecimiento salarial (9% a 11%) Condiciones de aplicación Cláusula de revisión salarial Retribuciones de funcionarios Revisión en empresas estatales Pensiones de la Seguridad Social Salario mínimo Empresas en reconversión</p> <p>III. Cobertura de desempleo</p> <p>Subsidio complementario Protección a los desempleados Trabajadores fijos del campo Empleo comunitario y desempleados del campo Cartilla médico-farmacéutica Lucha contra el fraude Vigilancia y revisión del seguro de desempleo Oferta adecuada al empleo</p>	<p>I. Naturaleza del acuerdo</p> <p>II. Ámbitos del acuerdo</p> <p>III. Salarios</p> <p>Crecimientos salariales en 1983 (9,5% a 12,5%) Cláusula de revisión salarial Cláusula de garantía en convenios con otra vigencia</p>	<p>I. De carácter fiscal</p> <p>Incentivos a la inversión Rentas más bajas Comisión fiscal</p> <p>II. De carácter económico</p> <p>Inversión pública Obras y servicios públicos Fondo de solidaridad</p> <p>III. Retribuciones del personal al servicio de las Administraciones Públicas</p>
			<p>I. Naturaleza jurídica y ámbito de aplicación</p> <p>II. Salarios</p> <p>Bandas de crecimiento salarial (5,5%-7,5%) Cláusulas de revisión salarial Cláusula de garantía salarial en convenios con otra vigencia</p> <p>III. Otras condiciones de trabajo</p> <p>Productividad y absentismo Seguridad e higiene en el trabajo</p>

Sigue Cuadro 5 – Acuerdos alcanzados entre 1981 y 1984

Contenidos	Acuerdo Nacional de Empleo	Acuerdo Interconfederal	Acuerdo Económico y Social	
	<p>IV. Medidas de fomento del empleo Para determinados colectivos Empleo juvenil Jubilaciones pactadas en convenio Cotización por horas extraordinarias Pluriempleo Aportación del Estado a la financiación de la Seguridad Social</p>	<p>IV. Jornada laboral (1.826 horas y 27 minutos)</p>	<p>IV. Desempleo Horas extraordinarias Pluriempleo</p>	
	<p>V. Seguridad Social Cuota y base reguladora de las pensiones Comisión tripartita</p>	<p>V. Contratación colectiva Estructura de la negociación colectiva Contenido de los convenios de sector Acerca de la duración de los convenios Comité Paritario Interconfederal Comisión Consultiva Nacional</p>	<p>V. Seguridad Social y Seguridad e higiene en el trabajo Cotizaciones sociales Revalorización de pensiones Comisión tripartita para la reforma de la Seguridad Social Seguridad e higiene en el trabajo</p>	<p>V. Estructura de la negociación colectiva Estructura de la negociación Contenido de los convenios de Sector Duración de los convenios</p>
	<p>VI. Consolidación sindical Cuota sindical Reglamento del Inem y participación institucional Ayuda a la formación Instituto Social del Tiempo Libre</p>	<p>VI. Fomento del empleo Jubilaciones pactadas en convenio Horas extraordinarias Pluriempleo</p>	<p>VI. Contratación laboral y formación profesional Modalidades de contratación Formación profesional</p>	<p>VI. Procedimientos voluntarios para la solución de los conflictos</p>
	<p>VII. Otros acuerdos Regulación de empleo Desarrollo del Estatuto de los Trabajadores</p>	<p>VII. Productividad y absentismo Seguridad e higiene en el trabajo Productividad y absentismo Seguridad e higiene en el trabajo</p>	<p>VII. Legislación laboral</p>	<p>VII. Comité Paritario Interconfederal</p>
	<p>VIII. Comisión de seguimiento y control</p>	<p>VIII. Derechos sindicales</p>	<p>VIII. Participación Consejo Asesor del Presidente del Gobierno Participación Institucional</p>	
		<p>IX. Mediación, arbitraje y seguimiento del acuerdo</p>	<p>IX. Empresa pública X Patrimonio sindical acumulado XI. Comisión de seguimiento</p>	

Analizando con distancia aquel período, se observan aspectos contradictorios. El crecimiento económico parece repuntar de nuevo en 1985 y 1986. Pero 1985 vuelve a registrar una elevada tasa de paro (21,5%), explicada en parte por los procesos de reconversión industrial, y una pérdida adquisitiva de los salarios. De hecho, éstos crecen el 7,9%, ligeramente por encima del tope máximo fijado en el acuerdo. A pesar de ello, la conflictividad se reduce de forma significativa. La explicación está en parte en el acuerdo y en parte en la división sindical que todavía se arrastraba entonces. Pero hay un factor que no se debe pasar por alto: la propia percepción de los trabajadores, proclive –como se verá más adelante– a la búsqueda de acuerdos.

Por ello, la percepción crítica del AES no perjudicó, a pesar de todo, a UGT. Entre los trabajadores parece que pesó más su apoyo genérico al consenso que su falta de apoyo al AES. De hecho, en las elecciones sindicales de 1986, UGT es de nuevo la primera fuerza sindical. Sin duda contaba ya con un desarrollo organizativo suficiente tras casi diez años de acción en la legalidad, así como con otras facilidades derivadas de su política de cooperación, pero también influyó la percepción de los trabajadores sobre la necesidad de los acuerdos. Alcanzó un 40,92% de la representación sindical. No lo hizo a costa de CC.OO., que obtuvo un 34,54%, igualando así su resultado de 1978, sino de trabajadores no afiliados y mediante su extensión en las pequeñas empresas. Sin embargo, en el análisis de las elecciones sindicales de aquel año aparecía otro dato que matizaba el triunfo de UGT: CC.OO. ganaba las elecciones en las empresas de más de cien trabajadores, sobrepasando el 36%, mientras UGT obtenía el 34% de los delegados. En otras palabras, UGT tenía problemas de extensión y consolidación en las empresas que por tamaño constituían la base de las organizaciones sindicales. Este sindicato fue consciente de la necesidad de introducir un giro en su acción y en sus relaciones con CC.OO.

Unos meses antes de las elecciones sindicales, en junio de 1986, el Gobierno socialista revalidó su mayoría absoluta. En este año, el crecimiento económico fue mayor que en los anteriores, pero persistían graves problemas, como una tasa de paro del 20,6% y una inflación media que seguía siendo alta (8,8%), en comparación con el entorno europeo. El Gobierno decidió impulsar entonces una política económica con severas medidas de ajuste que provocaron un duro conflicto social.

Termina así un período de acuerdos iniciado en 1979 con el ABI. Esta etapa se caracterizó por:

- La prioridad de la política en las decisiones sindicales, ante la necesidad de consolidar la democracia en España.
- La obligación de transitar desde un modelo de relaciones laborales propio de una dictadura a un modelo democrático.

- La preocupación de crear instituciones sólidas, también en el ámbito de las relaciones laborales.
- Una situación económica y laboral con dificultades que debían abordarse, como el bajo crecimiento económico, la alta tasa de inflación y el fuerte incremento del desempleo.
- Una división profunda entre las dos principales organizaciones sindicales.
- La generación de acuerdos generales, bipartitos y tripartitos, que incluyen diferentes materias al mismo tiempo.
- La inclusión en los acuerdos de bandas salariales que trataban de limitar los incrementos acordados en los convenios colectivos.

2.2 Una etapa conflictiva (1986-1994)

No transcurre mucho tiempo desde la firma del AES para que los conflictos se recrudezcan. En junio de 1985, en plena vigencia del acuerdo, UGT y CC.OO. se enfrentan al Gobierno socialista por la reforma de las pensiones. El 4 de junio de 1985 es la primera vez que UGT convoca manifestaciones en toda España contra un Gobierno con el que tiene una especial relación. Una decisión difícil que trata de mantener abiertas vías de diálogo y alejada de la de CC.OO. de convocar una huelga general el día 20 de ese mismo mes.

En los años de vigencia del AES, 1985 y 1986, se siguen produciendo pérdidas de poder adquisitivo de los salarios y altas tasas de desempleo. Desde esta perspectiva, los trabajadores no entienden la exigencia de nuevos y mayores esfuerzos, pese a las explicaciones sobre la necesidad de acometer medidas para poder entrar en la Comunidad Económica Europea en mejores condiciones y continuar también la reconversión industrial.

La conflictividad vuelve a repuntar en 1987. Respecto al año anterior, según los datos del Ministerio de Trabajo, el número de trabajadores en huelga aumenta un 119,3%, las huelgas se incrementan un 63,8% y las jornadas de trabajo perdidas por huelga crecen un 120,4%. El paro, la temporalidad y las carencias de los sistemas de protección ante el desempleo tensan las relaciones sociales. Hubo contactos entre los diferentes interlocutores para ver si era posible un acuerdo que guiara las negociaciones de ese año, pero las distintas posiciones lo hicieron imposible. Finalmente, en 1987 se pactaron incrementos salariales que suponían un 6,51%, frente a una inflación media del 5,2%. Tras un largo período de pérdidas de poder adquisitivo, era el primer año en que se registraban ganancias.

Al margen de estas dificultades para alcanzar un acuerdo interconfederal, hay que mencionar las diferencias que se dan al mismo tiempo entre las organizaciones sindicales y el Gobierno socialista. Los sindicatos cuestionaban entonces el modelo de concertación social. UGT se proponía evitar nuevos acuerdos tripartitos. Había que diferenciar, en su opinión, entre las materias que debían ser abordadas con el Gobierno y las que correspondían al ámbito interconfederal, a la autonomía de las partes. CC.OO. llegaba a considerar los acuerdos generales firmados hasta entonces como “un modelo agotado con la transición política”³⁰.

Los dirigentes de UGT dimitieron como parlamentarios en 1987. Las discrepancias con el partido en el Gobierno hicieron que el 22 de octubre de aquel año perdieran por voluntad propia su condición de diputados Nicolás Redondo (secretario general) y Antón Saracíbar (secretario de organización).

También hay que reseñar que, en noviembre de aquel año, CC.OO. celebró su IV Congreso Confederal, en el que Marcelino Camacho fue sustituido por Antonio Gutiérrez en la Secretaría General.

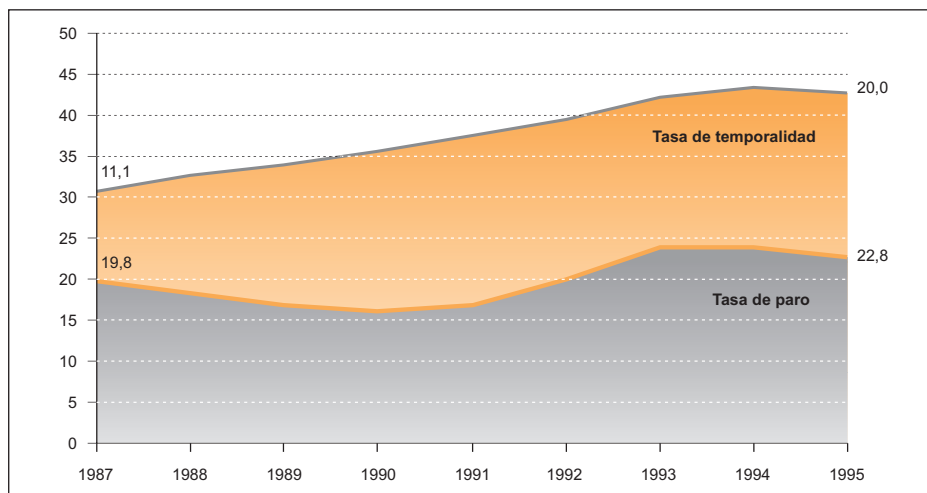
De nuevo, en diciembre de 1987, la CEOE mantuvo diferentes reuniones, por separado, con las organizaciones sindicales en un nuevo intento de contar con un acuerdo interconfederal para las negociaciones de los convenios colectivos de 1988. Aquellas reuniones no lograron un acuerdo.

En 1988 el paro continúa siendo muy elevado (18,3%, aunque tiende a la baja), la inflación se reduce hasta un 4,8% de media (la más baja desde el inicio de la transición) y los salarios se incrementan un 6,4% (lo que de nuevo genera ganancias de poder adquisitivo). Pero, junto al paro, se produce ya un nuevo fenómeno de desestructuración del empleo: la temporalidad. En 1988, tras la reforma de los modelos de contratación de los años anteriores³¹, la tasa de temporalidad alcanza casi a la cuarta parte de los asalariados. Entre parados y temporales, un 32,8% de la población activa sufre el deterioro del empleo en el último trimestre de 1988 (gráfico 4), a pesar de que el crecimiento económico registra cifras superiores al 5% en 1987 y 1988. En definitiva, los ingredientes suficientes para un conflicto social.

En 1988 se vivía una alta conflictividad en España. Sin tener en cuenta la huelga general de diciembre, el número de jornadas de trabajo perdidas por huelga alcanzó los 6.785.600, la cifra más alta registrada desde 1980 hasta el momento actual. Sólo faltaba la mecha, un Plan de Empleo

³⁰ Resolución del IV Congreso Confederal de CC.OO. sobre los acuerdos generales (octubre de 1987).

³¹ Hay que recordar la mayor flexibilidad en la contratación introducida en la Ley 32/1984 y la asunción en el AES de esta nueva normativa para entender la evolución de la temporalidad.

Gráfico 4 – Evolución de la tasa de paro y de la temporalidad en relación con la población activa. 1987-1995

Nota: La tasa de temporalidad está calculada respecto a la población activa y no sobre la población asalariada.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de INE (2002): *Encuesta de Población Activa. 2002. Series históricas revisadas 1976-2001.*

Juvenil que proponía un nuevo contrato de inserción para los jóvenes, que de salir adelante agravaría la precariedad ya existente.

Las organizaciones sindicales reaccionan frente a este proyecto con la convocatoria de una huelga general para el 14 de diciembre de 1988. A mediados de noviembre, CC.OO. y UGT dan un paso decisivo presentando un llamamiento conjunto a la huelga, una acción unitaria que daría pie a una mayor coordinación entre ellas a partir de entonces. Aquel manifiesto, bajo el lema “Juntos podemos”, pretendía la retirada del contrato de inserción para los jóvenes como objetivo central, pero se añadían otros: recuperación del poder adquisitivo perdido, incremento de la cobertura por el seguro de desempleo hasta el 48% de los parados, equiparación de las pensiones más bajas al SMI, reconocimiento de la negociación colectiva para los funcionarios... En definitiva, las reivindicaciones del 14-D tenían un amplio componente de solidaridad con los sectores o colectivos con mayores problemas.

La huelga general fue un éxito para las organizaciones sindicales³². La paralización de la actividad fue palpable y masiva la participación en

³² Según las cifras oficiales del Ministerio de Trabajo, en el mes de diciembre de 1988 se registraron 4.828.723 trabajadores en huelga, el 54% del total de los asalariados. Los sindicatos cuestionan esta cifra al considerar que está alterada a la baja.

las manifestaciones que acompañaron a la huelga. Más allá del número de participantes, el impacto de la huelga fue indudable en varios aspectos:

- Consiguió el objetivo de frenar la imposición de un contrato de inserción para los jóvenes en un momento de intensa precariedad en el empleo.
- Produjo una grave fractura en las relaciones entre UGT y el Gobierno del PSOE, llevando a la organización sindical a un mayor grado de independencia y autonomía en sus decisiones.
- Afianzó las relaciones entre las dos organizaciones sindicales más representativas, CC.OO. y UGT, dando origen a una unidad de acción que todavía hoy se mantiene, pese a algunos desencuentros.
- Tuvo un fuerte impacto social, más allá de lo estrictamente laboral, convirtiéndose aquella fecha en el símbolo del rechazo de la sociedad, y no sólo de los trabajadores, a la política económica del Gobierno.

La huelga general tuvo, además, otras consecuencias prácticas. A los tres meses, el Gobierno aprueba un Real Decreto-Ley de Medidas Adicionales de Carácter Social³³. Con el mismo se procede a la revalorización de las pensiones que hubiesen perdido poder adquisitivo, a la compensación de la pérdida de poder adquisitivo de los empleados públicos y a la ampliación de las prestaciones por desempleo. La propia norma estimaba el gasto de estas medidas en 197.600 millones de pesetas.

CC.OO. y UGT deciden a comienzos de 1989 que la negociación colectiva debe ser abordada con plataformas conjuntas de ambas organizaciones, iniciándose un trabajo coordinado hasta entonces inexistente. El 5 de octubre de 1989, UGT y CC.OO. firman la Propuesta Sindical Prioritaria (PSP), documento en el que recogieron las principales reivindicaciones ante el Gobierno y la patronal. La unidad de acción se va consolidando. Tras la huelga general de 1988 y la presentación de la PSP, a comienzos de 1990 se inicia una nueva etapa negociadora. De este período son tanto la ley por la que se establecen prestaciones no contributivas³⁴ en la Seguridad Social (lo que produjo el reconocimiento de 129.147 nuevas pensiones al acabar 1992, con un coste de 60.481 millones de pesetas), como medidas en relación con los empleados públicos: el derecho de negociación colectiva para la función pública y el pago de lo que entonces se llamó “la deuda social”, derivada de la pérdida de poder adquisitivo de los años anteriores³⁵, y que supuso un crédito extraordinario de 35.000 millones de pesetas. También se dan avances en la participación, como el derecho de

³³ Real Decreto-Ley 3/1989, de 31 de marzo, publicado en el BOE del 1 de abril.

³⁴ Ley 26/1990, de 20 de diciembre, publicada en el BOE del 22 de diciembre.

³⁵ Real Decreto-Ley 1/1990, de 2 de febrero, publicado en el BOE del 3 de febrero.

información sobre los contratos de trabajo o la creación de un Comité Consultivo vinculado al Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, en el que participan las organizaciones empresariales y sindicales. Medidas de mejora que conllevaron un esfuerzo económico considerable para el incremento del gasto social.

La unidad de acción de las organizaciones se asienta, pero no sin problemas. Al margen de las lógicas discrepancias entre organizaciones con historias y posiciones previas diferentes, el mayor conflicto entre CC.OO. y UGT se produce ante las elecciones sindicales de 1990. Hay que recordar que entonces todas las elecciones se concentraban en un solo trimestre, del 1 de octubre al 31 de diciembre. Los organizadores sindicales eran conscientes de que, aunque su fuerza organizada estaba en la gran empresa, el mayor número de delegados se elegía en la pequeña y mediana empresa. Quien tuviera mayor capacidad de llegar a este segmento ganaría las elecciones sindicales. En los procesos anteriores, UGT había contado con el suficiente soporte económico para abordar esta tarea, lo que había sido clave para el resultado final, disponiendo para ello de equipos de visita a las empresas. En 1990, CC.OO. decide coordinar la presentación masiva en un solo día, el 11 de julio, de todos los preavisos electorales posibles, primer paso en la convocatoria electoral en los centros de trabajo y determinante para establecer el calendario electoral. CC.OO. explica su decisión como necesaria para garantizar la concurrencia de todos los sindicatos en las pequeñas empresas al contar con un calendario conocido por todas las organizaciones, y ante el temor de que UGT hubiera adoptado la decisión de hacer una presentación masiva de preavisos en su exclusivo beneficio. Comenzó lo que se conoció como “la guerra de los preavisos”.

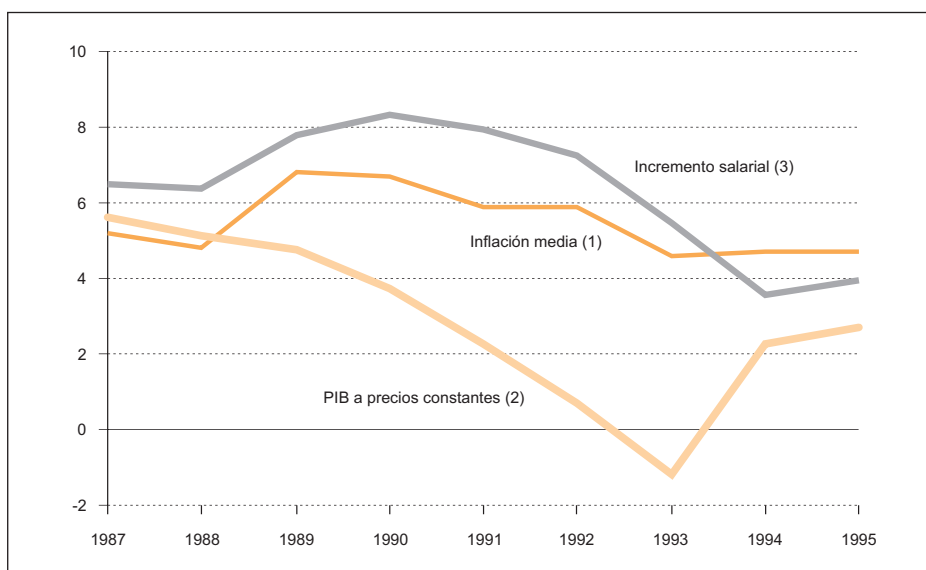
UGT volvió a ganar las elecciones sindicales porque, según dice Antón Saracibar –quien fuera su secretario de organización–, “lo importante no era el calendario electoral sino contar con los equipos de visita a las empresas, y a ello destinamos todos los recursos económicos necesarios”. Por desgracia, aquellas elecciones sindicales se vieron plagadas de multitud de acusaciones de fraude y de reproches mutuos entre dirigentes de ambas organizaciones sindicales. El resultado fue un duro enfrentamiento que generó nuevas desconfianzas entre ellos. Este desencuentro era un verdadero problema desde la perspectiva del diálogo social, proceso que requiere un mínimo nivel de confianza entre todos los interlocutores que participen en el mismo.

A lo largo de los años siguientes se producen diferentes negociaciones y acuerdos, pero nunca se recuperan los acuerdos generales de la época de la transición. Hay contactos entre las organizaciones empresariales y las sindicales, pero los acuerdos interconfederales para guiar la negociación colectiva dentro de ciertos márgenes se hacen imposibles. El período comprendido entre 1990 y 1994 se complica en todos los frentes. El creci-

miento de la economía decae y en 1993 se produce una fuerte crisis que llevó la evolución del PIB hasta un $-1,2\%$. La tasa de paro continúa creciendo hasta casi el 24% en 1993 y 1994, por los efectos de la crisis y la inercia de los problemas arrastrados desde los años anteriores. La temporalidad alcanza su mayor registro en 1994, afectando al $34,5\%$ de los asalariados. La inflación disminuye ($4,6\%$ en 1993 y $4,7\%$ en 1994), pero manteniendo un diferencial con los países de nuestro entorno que perjudica la competitividad de nuestra economía. Y en 1994, cambiando la evolución sostenida hasta entonces, los salarios pactados en los convenios colectivos comienzan de nuevo a perder poder adquisitivo (gráfico 5).

A pesar de todo, la conflictividad sigue disminuyendo, salvo un repunte en 1991, si se excluyen las huelgas generales. Además, en las relaciones laborales no sólo hay conflictos. Aunque las confederaciones empresariales y sindicales viven de espaldas las unas a las otras durante esta etapa, continúa una intensa negociación colectiva sectorial y empresarial. Cada año se negocian en España unos 5.000 convenios colectivos, sectoriales y de empresa, que constituyen una base imprescindible no sólo para el establecimiento de las condiciones de trabajo y las retribuciones, sino para el desarrollo de las normas y de los acuerdos alcanzados en ámbitos superiores de negociación.

Gráfico 5 – Evolución del IPC, el PIB y el incremento salarial. Porcentajes de variación anuales. 1987-1995



(1) Tasa de variación media anual del IPC en base 1992. (2) Tasa de variación del PIB a precios de mercado a precios constantes en base 1986. (3) Incremento salarial pactado en los convenios colectivos.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, *Boletín de estadísticas laborales*, varios números; y datos INE, en www.inebase.es

También hay acuerdos entre las organizaciones sindicales y el Gobierno socialista, que muchas veces quedan relegados en el recuerdo por el impacto de las huelgas generales. Los intentos de restaurar el diálogo social no dejaron de producirse en esos años.

Mientras tanto, las organizaciones empresariales mantenían serias discrepancias con algunos de estos acuerdos. La más relevante sobre el derecho a la información sobre contratos de trabajo, negociación de la que CEOE se siente marginada. Según la patronal, era una norma que atentaba contra la libertad de empresa y el derecho a la intimidad y podía perjudicar la creación de empleo.

Aun con estos acuerdos parciales, y aunque no se abandonaron los intentos de encauzar nuevas negociaciones, los desencuentros fueron permanentes. En 1990 y 1991, el Gobierno intenta la negociación de un Pacto de Competitividad, que recibe como respuesta de los sindicatos la Iniciativa Sindical de Progreso (ISP). El proceso termina fracasando. Un año más tarde, el 4 de marzo de 1992, el Gobierno y las organizaciones sindicales deciden en una reunión al máximo nivel intentar normalizar las relaciones. Dos son entonces las preocupaciones sindicales: el borrador de ley de huelga alentado por el Gobierno y la crisis industrial que se vive en España. Sin embargo, la decisión del Gobierno de aprobar un Real Decreto-Ley que introducía recortes en las prestaciones de desempleo provocó que el 28 de mayo de ese mismo año las organizaciones sindicales convocaran una nueva huelga general con la finalidad de conseguir su retirada.

El Real Decreto-Ley 1/1992, de 3 de abril, de Medidas Urgentes sobre Fomento del Empleo y Protección por Desempleo, aprobado por el Gobierno, implicaba la introducción de severas restricciones en el acceso a las prestaciones de desempleo, aumentando a doce meses el período mínimo de cotización necesario para acceder a la prestación de nivel contributivo; la modificación de la escala que relacionaba períodos de cotización y períodos de prestación; y la reducción de la cuantía de la prestación, modificando los tipos aplicables a la base reguladora.

Hay que recordar que el paro alcanzaba a casi el 20% de la población activa en 1992. Desde la perspectiva sindical, la decisión del Gobierno ahondaba los problemas de desprotección ya existentes en el mercado de trabajo. Desde el punto de vista gubernamental, el déficit de las prestaciones por desempleo y las previsiones de que éste seguiría aumentando explicaban la adopción de medidas radicales.

No se trataba de una convocatoria comparable a la del 14-D de 1988. Por un lado, la huelga del 28-M se limitaba a media jornada. Por otro, el contexto en el que se desarrollaba era muy diferente, con un crecimiento económico muy reducido y unos problemas de paro y temporalidad en el

empleo crecientes. Quizás por ello la huelga fue secundada por un número menor de trabajadores³⁶.

A pesar del enfrentamiento, de nuevo las organizaciones sindicales y empresariales y el Gobierno intentan encauzar algunos problemas por la vía del diálogo. De hecho, a finales de ese mismo año se alcanzaron el primer Acuerdo Nacional de Formación Profesional Continua, bipartito, firmado el 16 de diciembre de aquel año, y, en relación con éste, el primer Acuerdo Tripartito, firmado el 22 de diciembre.

También en 1992 se alcanzaron acuerdos sobre dos leyes, aunque su desarrollo se vio frustrado: sobre salud laboral y sobre la ley de huelga. La primera, que comenzó a negociarse a mediados de 1990, quedó paralizada por el Gobierno y por la oposición de los empresarios. Los costes de su aplicación y la ampliación de competencias a las organizaciones sindicales fueron los motivos expuestos. La segunda llegó a tramitarse como proyecto de ley, pero el adelanto electoral decidido en 1993 por el Presidente del Gobierno dio al traste con ella en el último momento.

No sólo se quiebra el diálogo al hacer inviables algunos de sus resultados. En diciembre de 1993, el Gobierno aprueba un paquete de medidas de reforma laboral que provoca la convocatoria de la huelga general del 27 de enero de 1994. Las propuestas se refieren a la contratación, las condiciones de trabajo, la regulación del despido, la negociación colectiva, las empresas de trabajo temporal y las prestaciones por desempleo. Una reforma del mercado de trabajo inaceptable para las organizaciones sindicales, y tardía e incompleta para las organizaciones empresariales.

La reforma laboral de 1994 supuso un cambio radical en varios aspectos. Por un lado, el Gobierno imponía de forma unilateral un cambio normativo sobre las relaciones laborales, al margen de la opinión de las organizaciones sindicales y con un gran desacuerdo de las mismas. Además, la reforma implicaba un cambio sustancial: la norma, el Estatuto de los Trabajadores, desplazaba parte de la regulación de derechos hacia la negociación colectiva, atribuyendo a la misma la responsabilidad de ir o no más allá de los mínimos mantenidos en la ley. Esta teórica mayor responsabilidad de las organizaciones sindicales y empresariales no se vio acompañada, sin embargo, de una mayor capacidad de las mismas para garantizar la eficacia de su intervención. En otras palabras, se agrandaba el terreno de juego sin dotar de mayores recursos a los implicados. En realidad, la pretensión de la reforma era conseguir un mayor grado de flexibi-

³⁶ Según los datos oficiales del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 3.515.227 trabajadores secundaron la huelga general (37% de la población asalariada). Los datos son discutidos por las organizaciones sindicales, aunque se reconoce que el seguimiento fue menor que en la del 14-D.

lidad, actuando sobre los principales sistemas de determinación de los salarios y tratando de descentralizar la negociación colectiva. La imposición de la reforma contra la voluntad de las organizaciones sindicales produjo, en la práctica, el fracaso de la misma en muchos de los objetivos perseguidos.

Desde un punto de vista estrictamente laboral, la huelga general de 1994 tuvo un gran seguimiento³⁷. Si en algo se diferencia de la del 14-D de 1988 es en su menor impacto social y visibilidad. Quizás pueda explicarse este fenómeno por una clara diferencia entre ambas situaciones. En 1988 se registraba un buen crecimiento económico y la percepción social era de desigual reparto de la riqueza y de los esfuerzos, mientras que en 1993 se producía uno de los peores resultados en la evolución de la economía. Al margen de los datos de las huelgas generales, 1988 era un año de muy alta conflictividad laboral, mientras 1994 fue el año de menor conflictividad registrada hasta entonces, atendiendo al número de participantes.

En 1994 termina un período que se caracteriza por:

- Momentos de alta conflictividad y la convocatoria de tres huelgas generales.
- La desaparición de los acuerdos tal y como eran concebidos en la etapa de transición y la generación de acuerdos parciales con el Gobierno.
- Una crisis económica y del empleo especialmente relevante.
- Una negociación colectiva que se desarrolla sin tener ya bandas salariales previamente establecidas, ni por normas ni por acuerdos.
- La autonomía de las organizaciones sindicales.
- La unidad de acción entre los dos principales sindicatos, CC.OO. y UGT.
- La escasa relación entre las confederaciones sindicales y las empresariales.

2.3 Desde 1994 hasta la actualidad

Tras la huelga general de 1994 comienza un proceso de diálogo y concertación que dura hasta el momento actual. Parece que todas las partes convinieron en que el enfrentamiento constante y el acuerdo esporádi-

³⁷ Según los datos oficiales del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, la huelga general de 1994 fue secundada por 4.974.905 trabajadores, un 56% de los asalariados. Estos datos son discutidos por las organizaciones sindicales. Incluso teniendo en cuenta estas reservas, hay que reconocer que el seguimiento de esta huelga fue muy alto.

co no eran la mejor combinación para resolver los problemas. Desde entonces, las organizaciones empresariales y las sindicales vuelven a encontrarse, retomando con naturalidad unas relaciones que desde 1986 estaban casi anuladas por los constantes enfrentamientos, con la única salvedad del acuerdo sobre formación continua de 1992.

En abril de aquel año, Cándido Méndez sustituye a Nicolás Redondo como secretario general de UGT.

A mediados de 1994 se inician una serie de reuniones entre las organizaciones sindicales y las empresariales, por un lado, y de todas ellas con el Gobierno, por otro, para retomar el diálogo social. Parece imponerse entonces un criterio que todavía se mantiene: hay que diferenciar las materias de negociación en las que debe estar presente el Gobierno de aquellas que corresponden a los interlocutores sociales en exclusiva, evitando acuerdos generales y procurando acuerdos específicos sobre cada una de ellas.

En este año, CC.OO. y UGT alcanzaron también un acuerdo para modificar la normativa que regulaba las elecciones sindicales. Éstas dejan de realizarse en períodos cerrados de tres meses cada cuatro años, pasando a un sistema abierto de cómputo. También se establece un sistema de arbitraje para resolver los conflictos surgidos en los procesos electorales. Desde entonces, CC.OO. es la organización que obtiene el mayor número de delegados elegidos, con una fuerte caída de UGT en aquel año por el efecto combinado de varios elementos: el cambio de dirección que se produce, que centra los esfuerzos de la organización en materias distintas a las electorales; la pérdida de recursos económicos disponibles para la actividad electoral, como efecto de la crisis de su cooperativa de viviendas; la merma de legitimidad social que esta crisis conlleva en aquel momento; y el propio cambio de normativa.

Sindicatos y empresarios consiguen ponerse de acuerdo sobre un aspecto concreto: la sustitución de las ordenanzas laborales y las reglamentaciones de trabajo por convenios colectivos. El 7 de octubre de 1994 se firma el Acuerdo Interconfederal sobre esta materia (AIOR). Una vez más en el texto del acuerdo se destaca el papel fundamental de las organizaciones sindicales y empresariales y el principio de autonomía colectiva de éstas.

Con el Gobierno socialista, las organizaciones emprenden negociaciones que atañen a la salud laboral, las retribuciones de los empleados públicos y la reforma del Plan de Empleo Rural (PER). El 16 de septiembre de 1994 se firma el acuerdo entre la Administración y los sindicatos para el período 1995-1997 sobre condiciones de trabajo en la función pública. El PER para 1995 se elaboró tras los trabajos de una ponencia especial en el Congreso, cuyo dictamen fue negociado después con las organizaciones sindicales y empresariales. Y la Ley de Prevención de Riesgos Laborales no

vería la luz hasta el 8 de noviembre de 1995, con un alto grado de consenso sobre su necesidad, pero sin contar con un acuerdo pleno sobre sus contenidos.

Los pasos en las relaciones interconfederales y en la concertación con el Gobierno todavía eran tímidos, pero se iba asentando el diálogo social como cauce adecuado para abordar los problemas laborales y de protección social.

En este sentido, hay que mencionar el comunicado conjunto firmado por las organizaciones sindicales y empresariales el 30 de enero de 1995. En un momento en el que la vida política estaba especialmente crispada, los interlocutores sociales hicieron un llamamiento a las fuerzas políticas para “la resolución rápida y eficaz de una situación que se está haciendo insostenible, despejando las incertidumbres del panorama político”. Este comunicado añadía compromisos propios de los firmantes: continuar con el desarrollo del acuerdo sobre ordenanzas laborales, negociar un acuerdo sobre mediación, arbitraje y conciliación y hacer un llamamiento para que la negociación colectiva se desarrollase en un clima de entendimiento.

Entre 1994 y 1995 se desarrollan dos iniciativas que generarían posteriormente acuerdos de distinta índole. Por un lado, el Congreso de los Diputados aprueba el Pacto de Toledo, un acuerdo parlamentario sobre el sistema público de pensiones que obtuvo casi el mismo apoyo que los Pactos de la Moncloa de 1977. Las conclusiones del Pacto de Toledo han guiado todos los acuerdos posteriores sobre las pensiones. Por otro lado, el Consejo Económico y Social (CES) decide por iniciativa propia elaborar un informe sobre la solución extrajudicial de los conflictos laborales. Este documento sustenta la negociación posterior entre las organizaciones sindicales y empresariales sobre la materia.

El resultado de esta negociación fue la firma del primer Acuerdo sobre Solución Extrajudicial de Conflictos Laborales (ASEC) el 25 de enero de 1996. Un acuerdo interconfederal que, por su propio contenido, indica el rumbo que se quiere emprender. Se trata de contar con instrumentos estables que faciliten una relación permanente entre sindicatos y empresarios, reforzando su papel protagonista y su autonomía en la solución de los conflictos que les son propios. De ahí nace el Servicio Interconfederal de Mediación y Arbitraje (SIMA).

Lo destacable es que la decisión de todas las partes de retomar el diálogo social como mejor cauce de entendimiento se produce en 1994, justo después de la huelga general, aunque haya habido lecturas equivocadas que lo han situado en 1996, tras la victoria del Partido Popular (PP) en las elecciones generales de marzo de ese año. El PP se encontró con una situación de apuesta por el diálogo de los interlocutores sociales que supo reforzar en sus primeros años de Gobierno.

Gráfico 6 – Evolución del IPC, el PIB y el incremento salarial. Porcentajes de variación anuales. 1996-2007

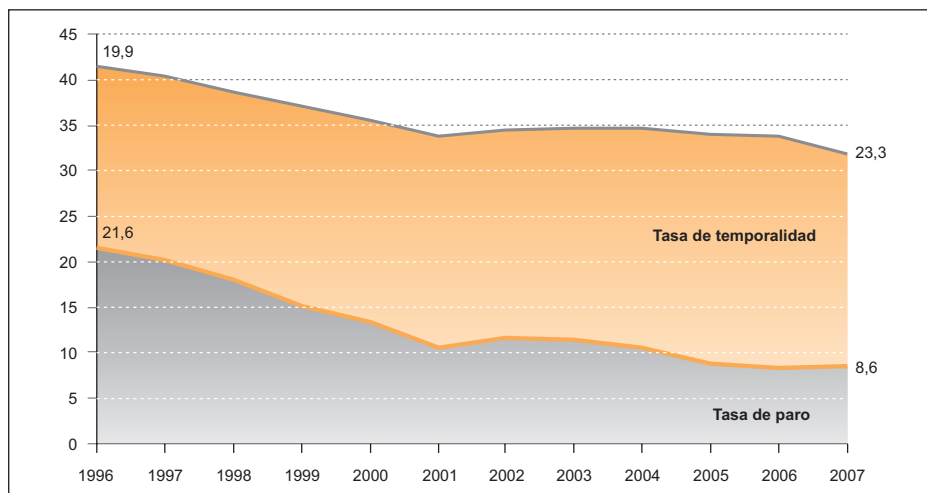


Nota: Los datos de 2007 son provisionales. (1) Tasa de variación media anual del IPC en base 1992 hasta 2001, desde 2002 la base es 2006. (2) Tasa de variación del PIB a precios de mercado a precios constantes en base 2000. Los datos de 2004 y 2005 son provisionales y los de 2006 y 2007 son avance. (3) Incremento salarial pactado en los convenios colectivos.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, *Boletín de estadísticas laborales*, varios números; y datos INE, en www.inebase.es

El diálogo social en 1996 debía desarrollarse en un contexto económico (gráfico 6) en el que todavía estaba muy reciente la crisis de 1993. Ya se crecía a un ritmo del 2,4%, por encima de la media de la UE-15 (1,7%), pero la inflación seguía siendo elevada y también superior a la media europea. En 1995, por segundo año consecutivo, los salarios pactados en los convenios colectivos perdían poder adquisitivo, evolución que se corrige a partir de 1996. Además, en 1995, la suma de paro y temporalidad afectaba ya a casi el 43% de la población activa y en 1996 a más del 41% (gráfico 7). Esta situación llevó a las organizaciones sindicales a lanzar una campaña “por el empleo estable y con derechos”.

El 9 de mayo de 1996 se reúnen las organizaciones sindicales y empresariales para tomar la iniciativa del diálogo social. Se quería dejar patente que era a éstas a las que correspondía la principal iniciativa y la determinación de las prioridades. La lista de materias establecida para la negociación era ambiciosa: el funcionamiento del mercado de trabajo; la racionalización y modernización de la estructura de la negociación colectiva; la corrección de los vacíos de cobertura derivados de la desaparición de las ordenanzas laborales; el desarrollo del Acuerdo de Solución Extrajudicial de Conflictos; la formación continua en las empresas a través del Acuerdo Nacional de Formación Continua; y, por último, la adaptación y

Gráfico 7 – Evolución de la tasa de paro y de la temporalidad en relación con la población activa. 1996-2007

Nota: Los datos de paro desde el primer trimestre de 2001 en adelante reflejan la nueva definición de parado establecida en el Reglamento 1897/2000 de la CE y no son directamente comparables con los de períodos anteriores.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de INE (2002): *Encuesta de Población Activa. 2002. Series históricas revisadas 1976-2001*; e INE, *Encuesta de Población Activa*, en www.inebase.es

aplicación de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, pendiente en aquel momento de desarrollo reglamentario.

El nuevo Presidente del Gobierno, José María Aznar, se reunió con las organizaciones empresariales en el Palacio de la Moncloa el 13 de mayo. Dos días más tarde lo hace con las organizaciones sindicales. En dichas reuniones se establecieron compromisos para la continuidad de los acuerdos ya en marcha y el inicio de nuevas negociaciones, diferenciando aquellas materias que debían ser negociadas con el Gobierno de aquellas otras que correspondían al campo exclusivo de las organizaciones sindicales y patronales.

Los acuerdos firmados en aquel período se centran en media docena de materias: protección social, empleo, negociación colectiva, solución extrajudicial de conflictos laborales, formación y salud laboral. Ésta es una de las principales diferencias respecto a los acuerdos de la etapa de transición. Ya no estamos ante grandes acuerdos omnicomprendidos, sino especializados. Además, cada negociación tiene su propio calendario.

El primer acuerdo firmado por el nuevo Gobierno es el Acuerdo Tripartito en materia de solución extrajudicial de conflictos laborales. Un acuerdo instrumental, necesario para que las organizaciones firmantes del ASEC pudieran desarrollarlo. Este modelo de acuerdos tripartitos, de apo-

yo necesario a los acuerdos interconfederales, se utiliza tanto en esta materia como en los acuerdos de formación.

De hecho, cuando el 16 de diciembre de 1996 se firma el II Acuerdo Nacional de Formación Continua, el Gobierno apoya su desarrollo firmando a su vez el correspondiente acuerdo tripartito, tal y como se había hecho con los primeros acuerdos de 1992. El 19 de diciembre se firman dos acuerdos sobre formación: el Tripartito de Formación Continua y el Acuerdo de Bases sobre la Política de Formación Profesional.

Además de recoger estas materias, ya abordadas en acuerdos anteriores, el Gobierno del PP asume el desarrollo del Pacto de Toledo sobre la reforma de la Seguridad Social a través de un acuerdo con las organizaciones sindicales, firmado el 9 de octubre de 1996. En la negociación también participan las organizaciones empresariales, pero deciden no firmarlo al no ver cumplidas sus expectativas. El acuerdo de las organizaciones sindicales y el Gobierno, sumado al acuerdo parlamentario, suponía una modificación estructural de la Seguridad Social al abordar aspectos de gran relevancia: la separación y clarificación de las fuentes de financiación del sistema y la constitución de un Fondo de Reserva; la modificación de la fórmula de cálculo de las pensiones, con un aumento de la contributividad; la garantía de mantener por ley el poder adquisitivo de las pensiones; y la mejora de las prestaciones para distintos colectivos. Incorporaba, además, el compromiso de futuras negociaciones y de la participación de las organizaciones sindicales en todo lo relacionado con el sistema de pensiones.

Se trataba, en suma, de reforzar y consolidar el sistema de protección público, poniendo en relación ingresos y gastos, fuentes de financiación y mejora de las prestaciones:

“Para conseguir este objetivo se debe realizar un desarrollo global y equilibrado del conjunto de las medidas que tenga como consecuencia una mejora progresiva de las prestaciones en relación con la riqueza creada, garantice la necesaria financiación repartiendo los esfuerzos de manera justa entre la población y avance simultáneamente en el grado de solidaridad y equidad dentro del sistema de Seguridad Social eliminando situaciones que distorsionan o, incluso, pervierten sus bases de funcionamiento”³⁸.

Este acuerdo sobre el sistema público de pensiones y el propio Pacto de Toledo suponen una base esencial para las decisiones adoptadas posteriormente sobre esta materia. Responden a la idea clave de que el siste-

³⁸ Así se recoge en un documento de CC.OO. y UGT en septiembre de 1996, “Consideraciones sobre el desarrollo de las recomendaciones del Pacto de Toledo”.

ma debe ser analizado y ajustado periódicamente y que dicho ajuste debe gozar del máximo consenso posible.

En este campo de acción, hay que recoger también el Acuerdo para el Empleo y la Protección Social Agrarios, firmado el 4 de noviembre de 1996, fruto de la negociación entre el Gobierno y las federaciones sindicales del sector agrario.

Por otro lado, la negociación entre las confederaciones sindicales y empresariales dio sus frutos con tres acuerdos firmados el 28 de abril de 1997: Acuerdo Interconfederal para la Estabilidad del Empleo (AIEE), Acuerdo Interconfederal sobre Negociación Colectiva (AINC) y Acuerdo Interconfederal de Cobertura de Vacíos (AICV).

Su importancia es indudable. Tras un largo período de discrepancias es la primera ocasión en la que las organizaciones sindicales y empresariales se ponen de acuerdo sobre materias como el empleo y la negociación colectiva, contenidos especialmente sensibles para ambas partes porque tocan el núcleo de las relaciones laborales. Aquellos acuerdos reforzaron el principio de autonomía de las partes en las negociaciones, al hacer recaer en los interlocutores sociales la responsabilidad de abordar aquellas cuestiones que les afectan de manera directa, incluso aunque implicaran cambios legislativos, como ocurría en el acuerdo sobre empleo. También reforzaron la unidad de acción entre CC.OO. y UGT. Ambas organizaciones trabajaron conjuntamente para alcanzar los acuerdos, tanto en la elaboración de las propuestas como en las decisiones sobre cada fase en la negociación.

En 1997, los empresarios eran conscientes de la necesidad de mejorar la productividad mediante una mayor estabilidad en el empleo, frente a una temporalidad excesiva como la que se registraba entonces³⁹. Un objetivo pretendido junto al de la reforma del coste del despido. Por otro lado, las organizaciones sindicales eran conscientes de que la temporalidad y la rotación en el empleo, el desempleo y las consecuencias de la reforma laboral de 1994 estaban teniendo efectos negativos entre los trabajadores que debían ser atajados cuanto antes. De ahí sus objetivos de mejorar la estabilidad en el empleo, asegurar la causalidad en la contratación temporal, incrementar la protección social para ciertas modalidades de contratación, fortalecer y extender la negociación colectiva como sistema de intervención y regulación, así como desarrollar la capacidad de organización colectiva, aunque fuera como un efecto derivado de las mejoras en la contratación.

³⁹ Ferreiro Aparicio, J. (2003): "Políticas de rentas y reformas laborales en España", en *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, 46.

El resultado fue un acuerdo que tenía como objetivos potenciar la contratación indefinida y fomentar el acceso al empleo estable de los colectivos que sufrían especialmente el desempleo; reforzar la causalidad de los contratos temporales y suprimir aquellas modalidades que no respondían a una causa específica, abordando también la regulación de las empresas de trabajo temporal; mejorar las condiciones de inserción laboral, de formación profesional y de protección social del colectivo de jóvenes; establecer una mejor regulación y protección social para el empleo a tiempo parcial y fijos-discontinuos; abordar la reducción y reordenación del tiempo de trabajo para generar nuevos empleos; y mantener la causalidad y la tutela judicial en los despidos individuales por causas objetivas. Sin duda, uno de los aspectos más destacados y controvertidos del acuerdo fue introducir un “contrato para el fomento de la contratación indefinida”, limitado a ciertos colectivos, que suponía, en el caso de un despido improcedente, una indemnización de 33 días por año trabajado con un límite de 24 mensualidades.

El acuerdo sobre empleo, a pesar de estar negociado en exclusiva entre las organizaciones empresariales y sindicales, tenía el objetivo explícito de modificar las normas que regulaban la contratación laboral. Las organizaciones firmantes declaraban que “apuestan decididamente en este Acuerdo por potenciar la contratación indefinida; favorecer la inserción laboral y la formación teórico-práctica de los jóvenes; especificar y delimitar los supuestos de utilización de la contratación temporal, especialmente los contratos de obra o servicio y eventual por circunstancias de la producción; mejorar conjuntamente con el Gobierno el actual marco de la protección social del trabajo a tiempo parcial, entre otros”. Este acuerdo es la base de las normas que se aprueban aquel mismo año, modificando la contratación laboral. Al mismo tiempo, el acuerdo otorga un mayor protagonismo a la negociación colectiva en la contratación, tal y como se afirma en su propia introducción.

Y junto a éste, los referidos a la negociación colectiva y a la regulación transitoria en sectores donde desaparecía la ordenanza laboral y no había convenios colectivos que establecieran criterios sobre estructura profesional, promoción, estructura salarial y régimen disciplinario. La pretensión del AINC era múltiple. Por un lado, trataba de influir en los contenidos de los convenios colectivos sectoriales, fijando incluso las materias que deberían abordarse en los mismos. Pero, sobre todo, intentaba evitar la excesiva atomización de la negociación y establecer un reparto adecuado de las materias que debían ser negociadas en cada ámbito.

El escaso resultado de este acuerdo al cabo de sus cuatro años de vigencia fue una de las causas por las que en 2001 el Gobierno propuso abordar una negociación sobre la norma que regula la negociación colectiva, para así forzar un cambio que de manera voluntaria no se producía. Esta

negociación terminó con un duro enfrentamiento entre las propias organizaciones, y entre éstas y el Gobierno. La reforma de la negociación colectiva sigue siendo, todavía, una cuestión pendiente y no por todos deseada.

En 1998 se firman dos acuerdos, y ambos con participación del Gobierno. El primero de ellos, sobre el plan de acción sobre la siniestralidad laboral, pactado en el seno de la Comisión Nacional de Salud y Seguridad en el Trabajo el 29 de octubre. A pesar de la existencia de la Ley de Prevención y de distintas normas de desarrollo, los datos sobre accidentes de trabajo y enfermedades laborales seguían siendo muy elevados. De ahí que se propusiera un plan de choque que permitiera actuar en campos como la formación, la difusión de la norma, la investigación y el apoyo a la actividad preventiva.

La negociación del segundo acuerdo, sobre el trabajo a tiempo parcial y el fomento de su estabilidad, tuvo más problemas. Firmado el 13 de noviembre de 1998, fue rechazado frontalmente por las organizaciones empresariales. Al igual que ocurrió un año antes con el AIEE, este acuerdo estaba dirigido a modificar la normativa, en este caso la que regulaba el trabajo a tiempo parcial, tanto desde la perspectiva laboral como desde la protección social; y así se hizo mediante un Real Decreto-Ley.

Este acuerdo tenía importancia por sus contenidos, pero su repercusión en el diálogo social fue mucho más allá, al provocar un duro enfrentamiento entre la CEOE y el Gobierno. Los empresarios podían asumir, aunque fuera con discrepancias, los acuerdos de mejora de la protección social, pero no aceptaban que el Gobierno atendiera las peticiones sindicales y firmara un acuerdo sobre aspectos directamente vinculados a las relaciones laborales y, por tanto, al funcionamiento de las empresas y la organización del trabajo en las mismas.

A partir de entonces no ha habido ya ningún acuerdo con el Gobierno que excluyera a las organizaciones empresariales. La huella de este enfrentamiento es que en 1999 no hay negociaciones ni acuerdos relevantes que reseñar. Hubo diálogo, entendiendo por tal la consulta y el intercambio de información, pero ya en un plano diferente a la etapa previa de concertación.

La mayoría absoluta del PP en las elecciones del año 2000 dio comienzo a una legislatura que, desde la óptica de la concertación social, fue complicada. Para el Gobierno ya no era imprescindible, desde el punto de vista de la legitimación social, impulsar la negociación. Al mismo tiempo, había distintos acuerdos cuya vigencia finalizaba entonces y debían ser renegociados: Seguridad Social, empleo, negociación colectiva, formación y solución extrajudicial de conflictos laborales.

En una situación de mayor estabilidad política y crecimiento económico, los problemas para las organizaciones sindicales se centraban en un

mayor desequilibrio en el reparto de la renta, el desempleo femenino y la temporalidad de los jóvenes, así como en los altos niveles de siniestralidad laboral.

Y, de nuevo, se registran cambios en las organizaciones sindicales, en este caso en CC.OO. En el VII Congreso Confederal, en abril de 2000, José María Fidalgo asume la secretaría general sustituyendo en el cargo a Antonio Gutiérrez.

En junio de 2000 se producen, como cuatro años antes, distintas reuniones entre las organizaciones empresariales y sindicales y el Presidente del Gobierno. En ellas se decide continuar con el mismo método de negociación que en el período anterior; es decir, acuerdos bipartitos o tripartitos según las materias, con calendarios y mesas de negociación diferentes para cada uno de los temas que debieran ser abordados.

CC.OO. y UGT mantienen la unidad de acción en los procesos de negociación, fruto de la cual es el documento de propuestas que presentan conjuntamente el 11 de octubre de 2000. La estabilidad en el empleo, la igualdad de oportunidades y la negociación colectiva son sus tres ejes.

El proceso negociador que se desarrolla entonces conduce hacia resultados muy diferentes. Los acuerdos sobre formación y sobre solución extrajudicial de conflictos laborales –cauces ya estables en las relaciones laborales– son firmados en diciembre de 2000 y en enero de 2001. Pero la renovación de los acuerdos firmados en abril de 1997 produce un duro enfrentamiento.

La negociación sobre empleo termina con una absoluta discrepancia entre las organizaciones sindicales y las empresariales. La posición del Gobierno, fuera de la mesa formal de negociación pero con una fuerte presión sobre la misma, fue decisiva. Las diferencias entre las partes no eran desconocidas. Los sindicatos querían incidir sobre la contratación temporal, las contrata y subcontrata y la reducción del tiempo de trabajo. Los empresarios perseguían, por el contrario, tratar la rescisión de los contratos indefinidos y flexibilizar la contratación a tiempo parcial. Las diferencias eran importantes, pero quizá no mayores que en negociaciones anteriores. De hecho, las personas que componían las delegaciones negociadoras eran las mismas que las que habían alcanzado los acuerdos de 1997 y sabían, por propia experiencia, cuáles eran las “líneas rojas” de la otra parte. Pero frente a negociaciones anteriores, el Gobierno dio un plazo cerrado a las partes para alcanzar un acuerdo: el 28 de febrero de 2001.

Bajo esta presión externa, la negociación fracasó. Dos días más tarde, el 2 de marzo, el Gobierno aprobó un Real Decreto-Ley que daba al traste con toda la negociación sobre empleo. Una decisión que fue calificada por las organizaciones sindicales de injustificable y desequilibrada

hacia los intereses empresariales. La reforma del trabajo a tiempo parcial, corrigiendo lo acordado en 1998 con las organizaciones sindicales, era una parte central de la nueva norma. El Gobierno daba marcha atrás y corregía así los problemas generados con las organizaciones empresariales sobre esta cuestión.

A pesar de todo, y aprendiendo de situaciones anteriores, hubo una decisión explícita de intentar recomponer el diálogo social en un tema crucial como era la reforma de la Seguridad Social. La negociación ya estaba en curso y todas las partes convinieron en intentar culminarla con éxito. Así se hace a lo largo del mes de marzo, hasta la firma del “Acuerdo sobre el desarrollo de la Seguridad Social” el 8 de abril de 2001, cuya principal aportación es la jubilación flexible a partir de los 61 años. Pero si en el acuerdo de 1996 faltó la firma de CEOE, en éste no estaría la de UGT. Aunque las dos organizaciones sindicales habían trabajado conjuntamente en la preparación de las propuestas y en el desarrollo de la negociación, UGT decidió oponerse a la firma del acuerdo en el último tramo.

Al mismo tiempo, el acuerdo interconfederal de 1997 sobre negociación colectiva cumplía sus cuatro años de vigencia en abril de 2001. En mayo, el Gobierno decide impulsar una negociación para reformar la regulación de la negociación colectiva. Esta negociación, reconocida como necesaria desde muchos años antes, nacía con mal pie. En primer lugar, por la desconfianza generada por los desencuentros previos entre sindicatos, patronal y Gobierno. En segundo lugar, porque el Gobierno entraba en una negociación que debía ser en teoría abordada de forma bipartita. Y, en tercer lugar, porque el Gobierno no quiso limitarse a participar sino que quiso determinar las materias a tratar y los plazos para la negociación. Al fin y al cabo, un método que ya había demostrado su inutilidad para alcanzar un acuerdo.

Y lo que mal nace, mal acaba. No era posible el acuerdo y el Gobierno llegó a considerar la posibilidad de alterar unilateralmente las reglas de la negociación colectiva. En octubre, por iniciativa de las organizaciones empresariales y sindicales, se mantiene una reunión con el vicepresidente económico del Gobierno. Dos eran las ideas centrales: reformar la negociación colectiva implicaba el consenso de las organizaciones sindicales y empresariales, y este objetivo requería actuar sin los plazos que el Gobierno había establecido de forma unilateral; al mismo tiempo, había un compromiso de abordar la negociación colectiva del año 2002 con unos criterios compartidos entre sindicatos y empresarios, conscientes de las repercusiones del cambio de moneda en circulación al pasar de pesetas a euros.

Mientras la primera idea de reforma queda pospuesta a mejores momentos, la segunda (sobre el establecimiento de unos criterios compartidos) se aborda de inmediato, y 2001 termina con un acuerdo bipartito fir-

mado el 20 de diciembre, el Acuerdo Interconfederal para la Negociación Colectiva 2002 (ANC-2002), primero de una serie de acuerdos que llegan hasta la actualidad. El acuerdo quiere ser, además de una guía de orientaciones para las negociaciones de los convenios colectivos, una reafirmación de que “el diálogo social es el cauce más adecuado para resolver conflictos y afrontar en mejores condiciones los cambios y las diferentes coyunturas por las que atraviesa la economía y el empleo” y “una señal de confianza que contribuya a alargar el ciclo de crecimiento económico, generando un mayor nivel de empleo, mejorando su calidad y promoviendo la igualdad de oportunidades”.

Además, habría que diferenciarlo de los primeros acuerdos interconfederales. En éstos, se pueden leer condiciones cerradas para los negociadores, como las bandas salariales, que permiten definir aquellos acuerdos como convenios universales que limitaban la autonomía colectiva en los convenios sectoriales y de empresa. Frente a este sistema de bandas salariales, el ANC reconoce de forma explícita la autonomía de las partes y establece sólo un criterio: llevar a cabo una política de moderado crecimiento de los salarios, con una primera referencia en la inflación prevista, y una segunda en la mejora por encima de la inflación dentro de los límites derivados del incremento de la productividad. Un método que sólo puede funcionar –y así lo recoge el ANC– si al mismo tiempo se incorpora una cláusula de revisión salarial.

Era una novedad que un acuerdo interconfederal recogiera esta formulación, pero no lo era el criterio establecido. La fórmula IPC+productividad+cláusula de revisión ya se incluía en los criterios unitarios de CC.OO. y UGT para la negociación colectiva de 1996. Y en términos similares también en la fórmula de coordinación que en el año 2000 ponen en práctica los sindicatos europeos integrados en la CES⁴⁰.

En definitiva, el objetivo era combinar la mejora moderada de los salarios pactados en convenio colectivo con la creación de empleo y el incremento de la inversión productiva. Como podrá verse más adelante (gráfico 9), el comportamiento del empleo y los salarios pactados en convenio se ajusta a esta previsión establecida en el ANC. Esta política salarial era muy diferente a la registrada en los primeros años de la década de los noventa, en la que la crisis económica y la fuerte destrucción de empleo se acompañan, sin embargo, de una mejora del poder adquisitivo de los salarios pactados, que sólo es posible por el crecimiento pasivo de la productividad, derivado de la pérdida de puestos de trabajo.

⁴⁰ Resolución adoptada por el Comité Ejecutivo de la CES en su reunión de los días 14 y 15 de diciembre de 2000.

Los ANC son bastante más que una política salarial. Reflejan el compromiso, más allá de la coyuntura, con un determinado modelo de crecimiento económico y de empleo. Significan un compromiso con un modelo que trata de fortalecer el tejido productivo de nuestro país sobre la base de competir con valor añadido. Compromiso que implica reconocer que la estabilidad en el empleo contribuye a mejorar la competitividad y el buen funcionamiento de las empresas; que debe haber un equilibrio entre flexibilidad y seguridad para defender el empleo y evitar ajustes traumáticos del mismo; que debe hacerse un esfuerzo permanente en lo referido a la cualificación profesional, la formación, la inversión en nuevas tecnologías, así como en la mejora de la calidad de productos y servicios; que deben favorecerse las inversiones productivas de las empresas, mejorando el empleo a través del incremento de su competitividad; que debe sostenerse el aumento del poder adquisitivo de los salarios, para contribuir con ello al crecimiento económico y del empleo a través del consumo; que debe fomentarse la igualdad de oportunidades y eliminar discriminaciones en el empleo; que el trabajo debe desarrollarse en condiciones adecuadas para la seguridad y la salud.

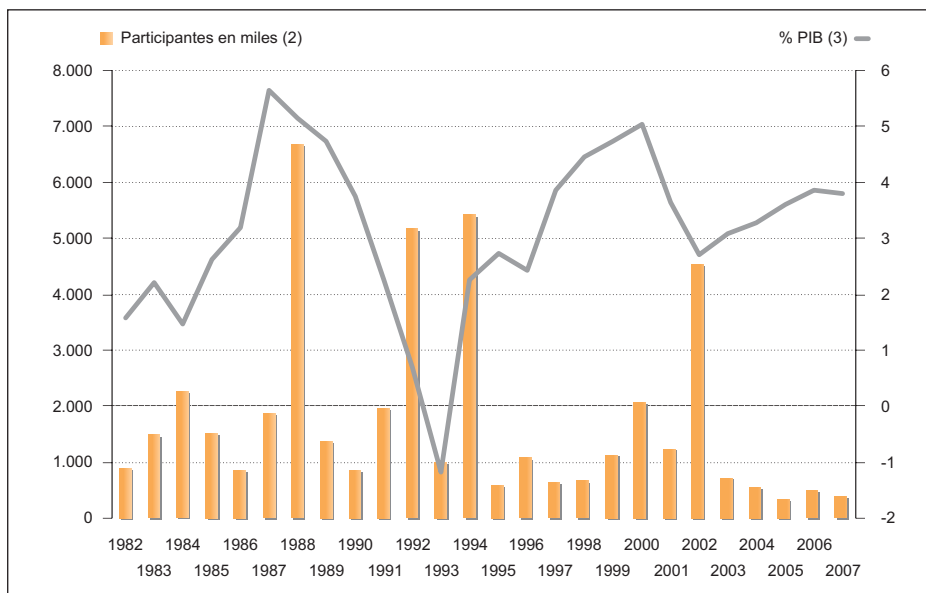
Con la firma del ANC-2002 se había restablecido el diálogo social entre las organizaciones sindicales y empresariales. Por el contrario, el Gobierno debió considerar que disponer de una mayoría absoluta confería suficiente legitimidad para tomar decisiones unilaterales que alteraran de forma significativa las relaciones laborales. Así, en abril de 2002, el ministro de trabajo comunica a los representantes sindicales que el Gobierno ha decidido modificar el Estatuto de los Trabajadores y, con ello, eliminar algunos de los derechos laborales existentes hasta entonces.

Las materias modificadas en profundidad eran dos: la protección por desempleo y el despido improcedente. Junto a los contenidos de las propuestas, la principal modificación estaba en el criterio seguido para adoptar las decisiones. El Gobierno rompía los cauces de diálogo y limitaba la relación con las organizaciones a una mera consulta sobre las modificaciones ya decididas y en un plazo de tiempo tasado. Todo ello conduce a una nueva convocatoria de huelga general para el 20 de junio de 2002.

La huelga, continuada por una amplia manifestación en Madrid celebrada en octubre de ese año, es un éxito para las organizaciones sindicales (gráfico 8). Mientras que en 1988, la huelga general del 14-D coincidía con un año de muy alta conflictividad, la del 20-J de 2002 se produce en uno de los de menor conflictividad registrada, a pesar de lo cual la huelga es secundada por varios millones de trabajadores⁴¹. Además de este

⁴¹ Según los datos oficiales del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, la huelga fue secundada por 4.258.779 trabajadores, cifra de la que discrepan las organizaciones sindicales.

Gráfico 8 – Evolución de los participantes en huelgas y del crecimiento económico (1). 1982-2007



(1) Porcentaje de variación anual del PIB a precios constantes. (2) De 1983 a 1985 no incluye datos de Cataluña y de 1986 a 1989 no incluye datos del País Vasco. Los datos de 2007 son de enero a octubre. (3) Los datos de 2004 y 2005 son provisionales y los de 2006 y 2007 avance.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, *Boletín de estadísticas laborales*, varios números; y datos INE, en www.inebase.es

dato, destacó la muy masiva participación en las manifestaciones que ese mismo día se desarrollaron por toda España. La precariedad en el empleo dificulta la participación activa en las huelgas, pero la estimula en las manifestaciones.

Tras la huelga general, el diálogo social se centra en corregir las decisiones del Gobierno. La huelga se desarrolla con un Real Decreto-Ley ya aprobado en mayo, con las medidas anunciadas, y parte de su éxito estuvo en que el Parlamento aprobó una ley en diciembre que corrigió algunas de las decisiones adoptadas por el Gobierno en mayo. Con ello se recuperaron derechos que afectaban a la protección al desempleo a los fijos discontinuos de llamamiento cierto; al derecho a los salarios de tramitación en caso de despido improcedente; al carácter objetivo y no discrecional de la llamada “oferta adecuada de empleo”; al derecho a compatibilizar indemnización por despido y subsidio por desempleo; a disfrutar las vacaciones antes del reconocimiento y pago de la prestación por desempleo, pero con cotización y cómputo de ese período a efecto de acceso a todas las prestaciones sociales, incluida la prestación por desempleo; y, además, se establecían mejoras para autónomos, discapacitados y trabajadores de la economía social.

A pesar de esto, las relaciones de las organizaciones sindicales con el Gobierno estaban seriamente dañadas. El único aspecto que avanza, retomándose el diálogo social para ello, es el que afecta a la salud laboral y la prevención de riesgos laborales. Sobre esta materia, a finales de diciembre de ese año se alcanza un acuerdo que afecta a la reforma del marco normativo; a la prevención de riesgos laborales en materia de Seguridad Social; al reforzamiento de la función de vigilancia y control del sistema de inspección de trabajo y seguridad social; a los planes de actuación preferente sobre las empresas de alta siniestralidad; al nuevo sistema de información en materia de siniestralidad laboral; a los acuerdos del grupo de trabajo “salud laboral”, sobre enfermedades profesionales, profesionales sanitarios, vigilancia de la salud y protocolos específicos, y el sistema de información sanitaria en salud laboral; a los criterios para la integración de la prevención en las empresas; y a la fundación para la prevención de riesgos laborales.

Más allá de estos acuerdos, lo único que tiene continuidad es la relación bipartita entre las organizaciones empresariales y las sindicales. En 2003 se firma de nuevo el ANC para guiar la negociación de los convenios colectivos en aquel año. Además, se alcanza entre los firmantes un consenso sobre “Consideraciones generales y buenas prácticas sobre igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en la negociación colectiva”. Al acabar el año, se firma una declaración conjunta en el día internacional de las personas con discapacidad y se decide prorrogar el acuerdo vigente para el año 2004.

También hay que reseñar que los grupos parlamentarios renuevan el Pacto de Toledo el 30 de septiembre de 2003⁴². No sólo se revisan las recomendaciones de 1995, sino que se amplían a aspectos como nuevas formas de trabajo y desarrollo profesional, mujer y protección social, dependencia, discapacidad e inmigración. Esta renovación impulsa alguna de las negociaciones posteriores.

La Declaración para el diálogo social de 2004

Las elecciones generales de marzo de 2004 y el cambio de partido en el Gobierno supusieron un giro de la situación política que también influyó en el diálogo social. El 8 de julio de ese año, en el Palacio de la Moncloa, el Gobierno y las organizaciones sindicales y empresariales firman la Declaración para el diálogo social “Competitividad, empleo estable y cohesión social”, en la que se reafirma que el diálogo social constituye uno de los activos más importantes en el proceso de construcción y consolidación

⁴² Véase *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, n. 596. 2 de octubre de 2003.

de España como un Estado social y democrático de derecho, y se establece una guía para la concertación social a lo largo de toda la legislatura.

Las organizaciones sindicales y empresariales han continuado desde entonces con una relación bipartita concretada en nuevos ANC en 2005, que se prorrogó al año 2006, y en 2007, prorrogado al año 2008. En 2005 se firmó el III ASEC y en 2006 el IV Acuerdo Nacional de Formación. Hay que destacar que en este año, en la comisión de seguimiento del ANC, se aprueba el informe "Negociación colectiva e inserción laboral de personas con discapacidad". En definitiva, los cauces de relación entre los interlocutores sociales se han ido consolidando y están muy asentados actualmente.

Los acuerdos son de distinta índole con el Gobierno actual. Algunos son instrumentales para el desarrollo de los acuerdos bipartitos, tal y como ya se venía haciendo con los de formación y de solución extrajudicial de conflictos laborales. Otros son acuerdos adoptados en comisiones de seguimiento o grupos de trabajo sobre distintas cuestiones, bien novedosas o bien pendientes de desarrollo por compromisos anteriores. Se pueden mencionar desde el reglamento de la Ley Orgánica sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social hasta aspectos vinculados a la negociación colectiva, como los procedimientos de extensión de convenios colectivos o el funcionamiento de la Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos, o cuestiones de prevención de riesgos laborales y salud laboral, como el funcionamiento de la Fundación y del Instituto de Seguridad e Higiene en el Trabajo o el papel de determinados funcionarios públicos en actividades comprobatorias de seguridad y salud. Lo más relevante en este campo ha sido el acuerdo alcanzado en 2007 sobre la Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo.

Ahora bien, hay que destacar tres acuerdos tripartitos por su importancia: el Acuerdo sobre la acción protectora de la atención a las situaciones de dependencia (21 de diciembre de 2005), el Acuerdo sobre el desarrollo de medidas del informe de renovación del Pacto de Toledo (30 de mayo de 2006) y el Acuerdo para la mejora y el crecimiento del empleo (9 de mayo de 2006).

En 2001 ya se incluyó en el Acuerdo sobre el desarrollo de la Seguridad Social un compromiso de diseñar una política de atención a la dependencia, a partir del cual se fueron elaborando informes y propuestas que han hecho posible no sólo el acuerdo en el marco del diálogo social, sino la nueva Ley de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia aprobada a finales de 2006. Es un nuevo derecho social dirigido a proteger a más de 1.400.000 personas que en la actualidad sufren algún tipo de dependencia, una parte clave del Estado del Bienestar que completa lo ya existente, como sanidad, educación y pensiones. Se trata de poner en marcha un sistema público y universal

de prestaciones, a las que se debería poder acceder en condiciones de igualdad y, por lo tanto, con un sistema regulado de forma común en toda España, aunque la gestión esté descentralizada, próximo y ágil en su capacidad de respuesta a las necesidades de la población afectada, con garantías de financiación suficiente y servicios adecuados a estas necesidades. El camino que se inicia con este acuerdo y con la ley que pone en marcha este nuevo sistema es largo y ambicioso, aunque los primeros pasos sean todavía tímidos y, en ocasiones, erráticos.

Las implicaciones de la puesta en marcha de este nuevo sistema son múltiples. Contribuirá a mejorar, por un lado, la atención a las personas con dependencia y su calidad de vida y, por otro, las condiciones de aquellas personas que están dedicadas a sus cuidados, sobre todo mujeres, facilitando ayudas y soportes externos que también redundarán en su mayor capacidad de elección entre cuidados, tiempo de ocio o descanso y empleo. Además, permite profesionalizar un sector en el que hasta ahora hay demasiado empleo sumergido y precario, convirtiéndose también en un nuevo yacimiento de empleo.

También en el campo de la protección social se ha firmado el tercer acuerdo sobre Seguridad Social. Tanto los interlocutores sociales como el Gobierno parten de una primera exigencia: cómo atender las nuevas necesidades derivadas del crecimiento del número de pensionistas, del aumento de la esperanza de vida y, por tanto, de los años en los que se percibe cada pensión, y del incremento del valor de las pensiones, tanto por la mejora de las mínimas como por la lógica sustitución de pensionistas con prestaciones más bajas que las de aquellos que entran ahora al sistema.

Lo singular en España es que la difícil respuesta que tiene esta simple formulación la estamos basando en el consenso y el diálogo. Primero, porque el Pacto de Toledo puso las bases para ello. Luego, porque los diferentes Gobiernos han asumido que el acuerdo con las organizaciones sindicales y empresariales es la mejor vía para encauzar los problemas y encontrar las soluciones. Hay que reconocer que no es un compromiso fácil. Obliga a todas las partes a pensar a largo plazo y adoptar decisiones que, a veces, tropiezan con la presión de lo más inmediato, incluyendo los discursos electorales. Que todo el arco parlamentario y los interlocutores sociales hayan decidido sostener el modelo de reparto que hace de nuestro sistema público de pensiones un cauce de solidaridad básico es una de las principales fuentes de legitimidad y buen funcionamiento del sistema.

El acuerdo firmado en 2006 es el primero, de los que atañen a la Seguridad Social, que ha sido suscrito por ambos sindicatos y por las organizaciones empresariales, además de por el Gobierno. Este amplísimo consenso debe permitir afrontar en los próximos años una negociación que aborde las reformas estructurales que sin duda necesitará el sistema. Se debe tener en cuenta que el último acuerdo se centra en la mejora y el ajus-

te de algunas prestaciones, pero sólo aborda dos problemas estructurales: la integración de los trabajadores por cuenta ajena del Régimen Especial Agrario en el Régimen General, tras un proceso transitorio de al menos 15 años, y la revisión del Régimen Especial de Empleados de Hogar. En este caso, se trata de revisar su actual régimen laboral especial, así como la convergencia de sus prestaciones con el Régimen General.

Por último, el otro acuerdo de relevancia que se ha producido en el último período está en relación con el empleo. Desde 1994 es el primer acuerdo firmado con el Gobierno que aborda el empleo de forma general. En 1997 hubo un acuerdo interconfederal, sin presencia del Gobierno en las negociaciones, aunque muy implicado en su desarrollo posterior. En 1998 se firmó un acuerdo entre sindicatos y Gobierno, pero limitado al trabajo a tiempo parcial. En 2001 y 2002 se produjeron decisiones unilaterales del Gobierno, con una negociación bipartita frustrada en el primer caso y sin siquiera negociar en el segundo. En 2006 se ha alcanzado, por tanto, el primer acuerdo sobre empleo que implica a todas las partes abordando los problemas generales del empleo.

El acuerdo resume sus propios objetivos en tres bloques.

“En primer lugar, el Acuerdo contiene medidas dirigidas a impulsar y apoyar el empleo, la contratación indefinida y la conversión de empleo temporal en fijo, bonificando y estimulando los nuevos contratos indefinidos y reduciendo las cotizaciones empresariales al Fondo de Garantía Salarial y por desempleo, centradas estas últimas en el empleo estable”.

“En segundo lugar, el Acuerdo incluye medidas para limitar la utilización sucesiva de contratos temporales, así como para introducir mayor transparencia en la subcontratación de obras y servicios entre empresas cuando comparten un mismo centro de trabajo. Se contempla también el refuerzo de los recursos humanos y materiales de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, articulando la participación de los interlocutores sociales en la definición de sus objetivos y programas”.

“En tercer lugar, se acuerdan medidas destinadas, por una parte, a potenciar la eficiencia de las políticas activas de empleo y la capacidad de actuación del Sistema Nacional de Empleo, y, por otra, a mejorar la protección de los trabajadores ante la falta de empleo, tanto en materia de protección por desempleo como en las prestaciones del Fondo de Garantía Salarial”.

Aunque no formó parte del acuerdo sobre empleo por la oposición de las organizaciones empresariales, las organizaciones sindicales negociaron con el Gobierno las medidas laborales que posteriormente se incluyeron en la Ley Orgánica de igualdad efectiva entre mujeres y hombres.

Cuadro 6 – Resumen de los acuerdos alcanzados entre 1979 y 2007 por tipo de acuerdo

	Interconfederales sindicatos-empresarios	Tripartitos	Bipartitos sindicatos-Gobierno	Acuerdos en comisión de consulta o seguimiento
1979	Acuerdo Básico Interconfederal (ABI) No firma CC.OO.			
1980	Acuerdo Marco Interconfederal (AMI) No firma CC.OO.			
1981		Acuerdo Nacional sobre Empleo (ANE)		
1983	Acuerdo Interconfederal (AI)			
1984	Acuerdo Interconfederal (en el AES) No firma CC.OO.	Acuerdo Económico y Social (AES) No firma CC.OO.		
1992	Acuerdo Nacional de Formación Continua (ANFC)	ANFC Tripartito		
1994	Acuerdo Interconfederal en materia de Ordenanzas Laborales y Reglamentaciones de Trabajo (AIOR)			
1995	Comunicado conjunto			
1996	Acuerdo sobre solución extrajudicial de conflictos laborales (ASEC)	ASEC Tripartito	Acuerdo sobre consolidación y racionalización de la Seguridad Social	
	II ANFC	II ANFC Tripartito		
1997	Acuerdo Interconfederal sobre negociación colectiva (AINC)	Acuerdo de bases sobre política de formación profesional		
	Acuerdo sobre cobertura de vacíos			
	Acuerdo Interconfederal para la estabilidad del empleo (AIEE)			
1998		Plan de acción sobre la siniestralidad laboral	Acuerdo sobre trabajo a tiempo parcial y fomento de su estabilidad	
1999				Acuerdo sobre revalorización de las pensiones mínimas del Sistema de la Seguridad Social para el año 2000

Sigue Cuadro 6 – Resumen de los acuerdos alcanzados entre 1979 y 2007 por tipo de acuerdo

	Interfederales sindicatos-empresarios	Tripartitos	Bipartitos sindicatos-Gobierno	Acuerdos en comisión de consulta o seguimiento
2000	III ANFC	III ANFC Tripartito		
2001	Acuerdo Interconfederal para la negociación colectiva 2002 (ANC 2002)	Acuerdo sobre el desarrollo de la Seguridad Social. No firma UGT		
	II ASEC	II ASEC Tripartito		
2003	ANC 2003	Propuestas en materia de prevención de riesgos laborales		Declaración conjunta de CEOE, CEPYME, CC.OO. y UGT en el Día Internacional de las Personas con Discapacidad
	Prórroga para 2004 del ANC 2003			Consideraciones generales y buenas prácticas sobre igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en la negociación colectiva. Comisión de Seguimiento ANC 2003
2004		Declaración para el diálogo social		Acuerdo sobre el Reglamento de Extranjería
2005	ANC 2005	Acuerdo sobre la acción protectora de la atención a las situaciones de dependencia		Acuerdo sobre la Fundación para la Prevención de los Riesgos Laborales
	III ASEC	III ASEC Tripartito		Acuerdo sobre funcionarios públicos habilitados con funciones comprobatorias de seguridad y salud
		Acuerdo Marco para fomentar el desarrollo y modernización de los sectores industriales		Acuerdo sobre el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo (INSHT)
		Acuerdo por el que se institucionaliza y articula el diálogo social vinculado al cumplimiento del Protocolo de Kyoto.		Programa de objetivos y necesidades de la Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos

Segu Cuadro 6 – Resumen de los acuerdos alcanzados entre 1979 y 2007 por tipo de acuerdo

	Interconfederales sindicatos-empresarios	Tripartitos	Bipartitos sindicatos-Gobierno	Acuerdos en comisión de consulta o seguimiento
2005				Declaración de la Comisión de Seguimiento del diálogo social en relación con la responsabilidad social de las empresas
				Acuerdo sobre el procedimiento de extensión de convenios colectivos (RD 718/2005)
				Acuerdo sobre la modificación del ET en lo referido a las cláusulas de los convenios colectivos referidas al cumplimiento de la edad ordinaria de jubilación (Ley 14/2005)
2006	Prórroga para 2006 del ANC 2005	Acuerdo sobre desarrollo de medidas del informe de renovación del Pacto de Toledo		Acuerdo por el que se desarrollan las bases de funcionamiento para la concertación y el diálogo social
	IV ANFC	Acuerdo para la mejora y el crecimiento del empleo		Informe aprobado en la Comisión de Seguimiento del ANC sobre "Negociación colectiva e inserción laboral de personas con discapacidad"
	ANC 2007	IV ANFC Tripartito (RD 295/2007)		
2007	Prórroga para 2008 del ANC 2007			Acuerdo sobre la Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo

Una negociación sobre empleo nunca ha sido, ni será, fácil. Para las organizaciones empresariales existen problemas de costes, de libertad y certidumbre en sus decisiones, y de organización del trabajo en las empresas. Para las organizaciones sindicales, sin embargo, los problemas son de precariedad y temporalidad en el empleo, de falta de control en la aplicación de las normas legales, de dilución de responsabilidades en los procesos de subcontratación y de carencias en la protección por desempleo. Encontrar el equilibrio entre la flexibilidad que reclaman unos y la seguridad que exigen otros nunca será sencillo⁴³.

Como se observa, hoy nos encontramos en un período en el que:

- El modelo de relaciones laborales está consolidado, aunque siempre requiera revisiones parciales en su funcionamiento.
- El diálogo social es considerado el mejor cauce para afrontar los problemas económicos, laborales y sociales, aunque persistan momentos de conflicto y riesgos en su desarrollo.
- La unidad de acción entre las organizaciones sindicales se impone a sus diferencias.
- La relación entre los sindicatos y las organizaciones empresariales es algo habitual.
- El sistema de negociación diversificado, con acuerdos parciales que pueden ser bipartitos o tripartitos, está dando buenos resultados.

3. Contribución del diálogo social en España

Según la OIT, las ventajas del diálogo social se resumen en que sirve para democratizar la formulación de políticas económicas y sociales, facilita la legitimación de las decisiones adoptadas y la participación de los interlocutores sociales en su desarrollo, reduce los conflictos sociales facilitando la cooperación y una actitud proclive a la solución de conflictos, alivia las tensiones sociales en los períodos de transición o de crisis económica, facilita la viabilidad de las reformas de la economía y del mercado de trabajo, incorpora la dimensión social al programa de reformas económicas y favorece el progreso económico y social.

⁴³ Véase Comisión de las Comunidades Europeas (2006): *Libro Verde "Modernizar el derecho laboral para afrontar los retos del Siglo XXI"*; así como la comunicación "Resultado de la consulta pública sobre el Libro Verde de la Comisión" (octubre de 2007). También Comité Económico y Social Europeo (2007): *Flexicurity ((internal flexibility dimension-collective bargaining and the role of social dialogue as instruments for regulating and reforming labour markets)*, SOC 272.

Respecto al caso español, hemos narrado hasta aquí los hechos, los acuerdos y los conflictos entre los distintos Gobiernos, las organizaciones sindicales y las organizaciones empresariales. Lo que pretendemos a partir de este punto es analizar de forma somera cuáles han sido algunas de las repercusiones que ha tenido todo este proceso, evaluar su importancia en términos económicos y sociales.

3.1 Crecimiento económico y estabilidad social

El diálogo social en España ha sido concebido desde sus orígenes como un factor de estabilidad económica, política y social, que contribuye a generar certezas en las relaciones laborales entre empresarios y trabajadores y a encauzar la lógica conflictividad fruto de la confrontación de intereses.

Hace treinta años, en España se tuvo que conjugar política y economía en un momento crítico. La fortuna fue contar con organizaciones sindicales y empresariales que supieron ajustar su papel, anteponiendo a sus reivindicaciones más inmediatas la necesidad de consolidar la democracia y estabilizar la economía. No fue tarea fácil ni exenta de conflictos entre las organizaciones y en el seno de las mismas. Pero cualquier observador externo puede asegurar que si la opción adoptada entonces hubiera sido otra, no se estaría hablando hoy de una transición política modélica para muchos otros países. En este aspecto, aún hay mucho que hacer para reconocer de forma adecuada la contribución de los interlocutores sociales al fortalecimiento de la democracia y a la defensa de las libertades a lo largo de todos estos años en España.

No fue una posición coyuntural, propia del momento y limitada al mismo. La defensa de la libertad es consustancial a las organizaciones sindicales y empresariales en España. La propia actividad previa al fin de la dictadura, desarrollada en condiciones muy difíciles, facilitó que, llegada la transición, los cambios no se limitaran a los aspectos estéticos en las relaciones laborales y el reconocimiento del papel de los interlocutores sociales. La defensa de valores como la solidaridad y la equidad exige, en primer lugar y como base fundamental, la defensa de la libertad. Es un requisito imprescindible para hablar de igualdad de oportunidades en sociedades abiertas como la nuestra.

Y no hay libertad sin derechos colectivos, laborales y sociales, sin regulaciones que establezcan condiciones mínimas de protección a los sectores más débiles de la sociedad, sin normas comunes y respetadas, sin redes de seguridad y sin instituciones democráticas sólidas que garanticen una mayor igualdad de oportunidades. Ésta es la contribución más importante que puede hacer el diálogo social, entendido como punto de en-

cuentro entre todas las partes implicadas en la resolución de los problemas económicos, sociales y laborales.

Si se observan con atención los contenidos de los acuerdos alcanzados a lo largo de estos treinta años se descubre que se centran, en realidad, en pocas materias, pero de gran importancia: protección social; empleo y contratación; negociación colectiva; solución extrajudicial de conflictos laborales; formación profesional; salud laboral y prevención de riesgos laborales; igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres; inmigración; y políticas sectoriales. Éstos son los principales campos de acción del diálogo social. En definitiva, se trata de la distribución de la renta, del crecimiento económico y la distribución de los esfuerzos requeridos, así como de los resultados obtenidos.

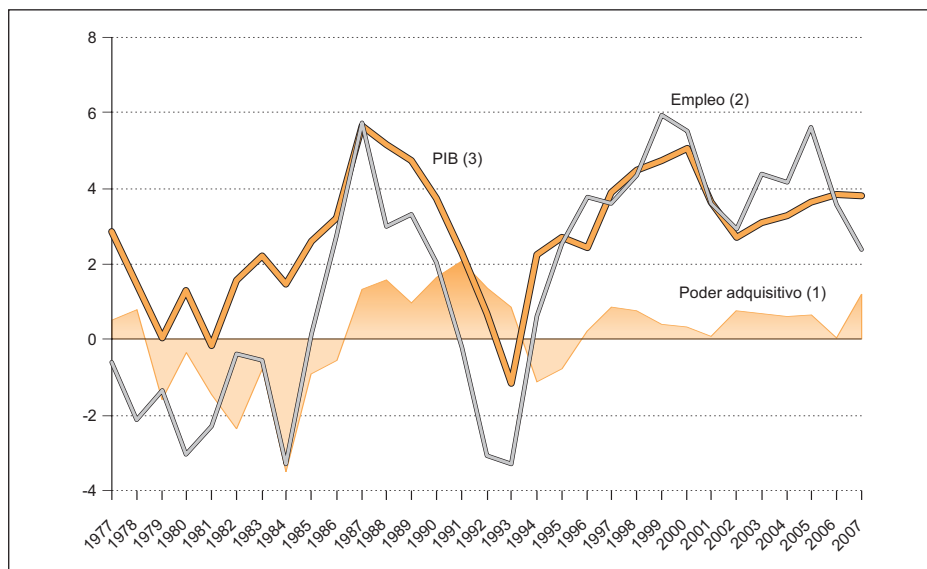
El diálogo social tiene, sobre estas materias, algunas constantes. En primer lugar, la decisión de todas las partes concernidas de intervenir de forma consensuada. En segundo lugar, la extensión de redes de protección, de solidaridad y de igualdad, que suponen estos acuerdos. Además, aunque se aborden de forma diferenciada, todos los asuntos tienen relación entre sí y deben ser entendidos globalmente para que los resultados sean coherentes. Por último, negociar exige pensar a largo plazo, cuestión que no es fácil cuando prima en el comportamiento cotidiano la búsqueda del éxito inmediato, por efímero y volátil que sea.

Todo ello podría resumirse en la expresión utilizada en los ANC: el diálogo social da una señal de confianza. Se la da a quienes actúan como agentes económicos, a quienes desde el campo de la política toman decisiones en el Gobierno o aprueban nuevas leyes en el Parlamento, a quienes gestionan las empresas y a los propios trabajadores y sus organizaciones.

Éste es un elemento crucial que explica el crecimiento económico que vivimos en España de forma continuada desde hace años. Sería excesivo pensar que la continuidad del crecimiento económico que se registra en nuestro país desde hace 14 años se debe al clima de diálogo, pero parece prudente preguntarse si la intensidad y continuidad de este crecimiento hubieran sido similares de haberse vivido en este período un clima de confrontación social similar al de los primeros años de la transición, si la negociación colectiva no hubiera estado orientada por criterios compartidos por sindicatos y empresarios o si la protección social hubiera estado sometida a decisiones cortoplacistas o a recortes bruscos.

Estamos viviendo un período en el que el diálogo social se desarrolla en un marco muy favorable. Crecimiento económico, creación de empleo y ganancia de poder adquisitivo de los salarios pactados en convenio colectivo son tres aspectos que por primera vez se combinan de forma positiva (gráfico 9). En la primera etapa, de transición, el crecimiento económico fluctuaba con serios problemas, disminuía el empleo y los salarios

Gráfico 9 – Evolución de la ganancia o pérdida de poder adquisitivo y del porcentaje de variación anual del empleo y del PIB. 1977-2007



(1) Diferencia entre el incremento salarial pactado en los convenios colectivos y el IPC. Los datos de 1980 no incluyen los convenios de Cataluña y País Vasco, los de ámbito provincial ni los de ámbito inferior. Los datos de 1981 y 1982 no incluyen los convenios de Cataluña, los de ámbito provincial ni los de ámbito inferior. Los datos de 2007 son provisionales. (2) Empleo medido según la EPA del cuarto trimestre de cada año. (3) Tasa de variación del PIB en euros constantes. Hasta el año 1995 son en base 1986 y desde 1996 en base 2000. Los datos de 2004 y 2005 son avance y los de 2006 y 2007 estimación.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, *Boletín de estadísticas laborales*, varios años; y datos INE, en www.inebase.es

perdían poder de compra. En la segunda, de crisis del diálogo social, a partir de 1987 comienza un período de disminución tanto del crecimiento económico como de la creación de empleo, que termina con una profunda crisis en 1993. Sin embargo, los salarios ganan poder adquisitivo durante esa etapa debido a que el incremento de la productividad generado por la destrucción de empleo permite un reparto diferente de las plusvalías. Los años 1994 y 1995 son años de ajuste, tras los cuales comienza un período de gran estabilidad en el que el crecimiento económico permite generar empleo con tasas incluso superiores a las del PIB, al tiempo que los salarios pactados en convenio colectivo ganan poder adquisitivo. Los problemas, como luego veremos, están en otros aspectos.

El diálogo social es hoy, por lo tanto, proactivo y no reactivo ante una situación crítica. Los procesos se retroalimentan y al mismo tiempo que el diálogo social contribuye a la estabilidad, ésta contribuye a su vez a hacer viable la aceptación del diálogo social como cauce de encuentro entre todos los interlocutores. El reto está en sostener el valor del diálogo también cuando la situación sea menos favorable.

3.2 Evolución de la conflictividad laboral

En páginas anteriores se ha desgranado la evolución de la conflictividad laboral en España a lo largo de estos treinta años. En ello no influye sólo ni principalmente el que existan procesos de negociación entre las confederaciones sindicales y empresariales y los Gobiernos. El factor clave está en la propia negociación colectiva, en los sectores y en las empresas, y en la capacidad de resolver en el seno de la misma los conflictos surgidos.

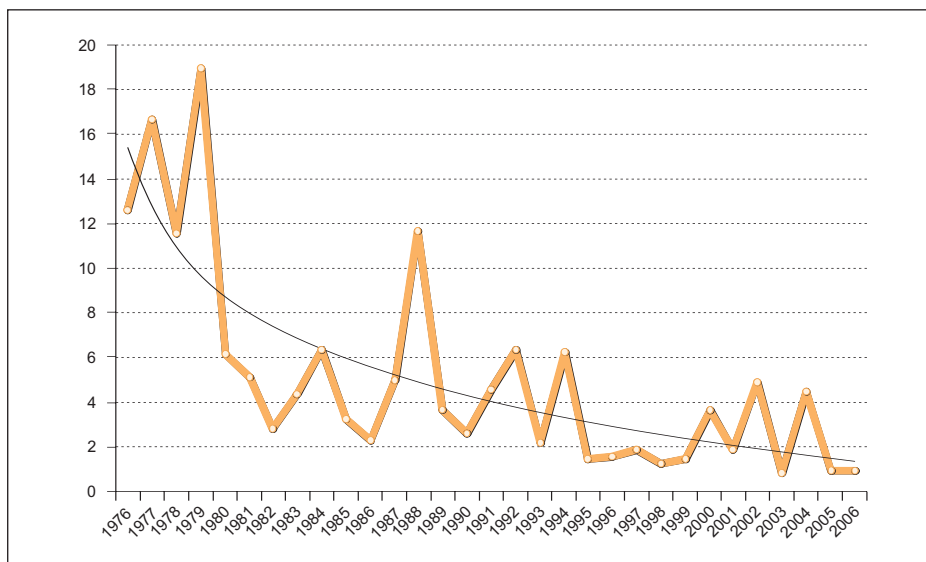
Así, se ha podido transitar desde los muy elevados datos de conflictividad de los años de la transición a los registros actuales. En 1976, según los datos oficiales de entonces, se convocaron en España 3.662 huelgas, que afectaron a 2.556.800 trabajadores y supusieron la pérdida de 12.593.100 días de trabajo⁴⁴.

Los años posteriores no fueron más tranquilos. Tanto en 1977 como en 1978⁴⁵ se producen un gran número de huelgas con millones de jornadas perdidas; y 1979 no fue mejor, a pesar de la firma de los Pactos de la Moncloa. Según la OIT, en 1979 se registraron 2.680 huelgas que afectaron a 5.713.200 trabajadores, con 18.917.000 días no trabajados. El año de mayor conflictividad registrada hasta ahora.

Sin embargo, la conflictividad disminuye de una forma llamativa a partir de 1980. La explicación puede deberse a dos factores. El primero, que los conflictos entran en el campo estrictamente laboral, ya se ha completado en gran medida el tránsito de un modelo predemocrático en las relaciones laborales a otro en el que los sindicatos y su actividad están reconocidos y en el que el nuevo marco legal, el Estatuto de los Trabajadores, ha comenzado su andadura. El segundo, que en 1979 y 1980 la UGT y CEOE firman el ABI y el AMI, situando los márgenes para la negociación colectiva y limitando, en la práctica, la vía del conflicto en los sectores y en las empresas.

⁴⁴ Estos datos son de la OIT. Sin embargo, Robert M. Fishman, en *Organización obrera y retorno a la democracia en España*, libro editado por el Centro de Investigaciones Sociológicas en 1996, asegura que los datos de aquellos años no son fiables. Recoge las cifras de dos estudios publicados a comienzos de los años ochenta que elevan el número de huelguistas en 1976 hasta los 2.956.000 (Maravall, J. M. (1984): *La política de la transición, 1975-1980*. Madrid: Taurus) o los 3.638.957 (Sagardoy, J. A. y León Blanco, D. (1982): *El poder sindical en España*. Barcelona: Ed. Planeta). Como puede verse, la variación de los datos es sustancial, pero reafirma la conclusión sobre el alto nivel de conflictividad.

⁴⁵ Estos datos son de la OIT. Las huelgas en 1977 fueron 1.194, 16.641.700 los días no trabajados y 2.955.000 de trabajadores. Los números, como ya hemos dicho, son discutibles. Maravall da una cifra de 3.265.000 huelguistas en 1977, mientras que Sagardoy y León Blanco la reducen a 2.317.026. Según los datos de Sagardoy y León Blanco, en 1978 se incrementó la conflictividad respecto al año anterior, de tal modo que el número de trabajadores en huelga creció un 57% y el de horas perdidas por huelgas un 39%.

Gráfico 10 – Evolución de las jornadas no trabajadas por huelgas. En millones. 1976-2006

Nota: Antes de 1990 excluido el País Vasco, entre 1980 y 1985 excluida Cataluña.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de OIT, *Base de datos Laborsta*.

Hay repuntes de conflictividad (gráfico 10), que obedecen, por un lado, a las huelgas generales (1988, 1992, 1994 y 2002) convocadas de forma unitaria por CC.OO. y UGT y, por otro, a conflictos sectoriales que afectan a un gran número de trabajadores durante un período de tiempo, como sucede en 2000 (la construcción) y 2004 (el campo de Sevilla).

Pero quizá lo más importante no sea registrar el número de jornadas o el de participantes en las huelgas convocadas. Lo novedoso del último período es que las organizaciones sindicales y empresariales, con el respaldo material del Gobierno, han desarrollado sistemas de solución extrajudicial de conflictos laborales, con un organismo estatal (SIMA) y otros propios en todas y cada una de las comunidades autónomas. En definitiva, no sólo se ha reducido la conflictividad, sino que se han construido instituciones estables para resolver los conflictos.

Baste reseñar aquí que el SIMA cuenta con 98 sectores y 178 empresas adheridas. Desde su puesta en marcha, en 1998, ha abordado 1.385 conflictos, de los que ha resuelto con acuerdo una media del 34%. A estos datos hay que sumar los correspondientes a los 17 sistemas autonómicos y a los sistemas de mediación y arbitraje previstos en algunos convenios sectoriales.

3.3 Efectos sustantivos del diálogo social

Se han mencionado ya cuáles son los principales asuntos abordados por el diálogo social a lo largo de estas tres décadas: protección social, empleo, negociación colectiva, solución de conflictos, políticas sectoriales y responsabilidad social de las empresas, migraciones, salud laboral y medio ambiente y formación profesional. La cuestión que debe ser respondida es si el diálogo social ha conseguido, y en qué campos, los objetivos que se proponía.

No se trata de realizar un balance exhaustivo de todo lo acordado y sus resultados, sino de hacer una breve aproximación a cómo están evolucionando algunas de las principales magnitudes en las materias consideradas por los negociadores. Señalar los progresos puede ser interpretado como una pretensión de esconder los problemas económicos, laborales y sociales que todavía subsisten, pero no es ésta nuestra pretensión. Más adelante se tratará este tema. Se intenta analizar si el camino del diálogo emprendido merece la pena desde el punto de vista de sus resultados.

Las reformas acometidas a través de las negociaciones requieren un tiempo que impacienta a los más ardientes defensores de las mismas y su intensidad siempre es menor de lo deseado por alguna de las partes negociadoras. La contrapartida está en que son reformas consolidadas, estables, al haber sido fruto del consenso, lo que da certezas y confianza a toda la sociedad. Éste es un valor intangible del diálogo social que es común a todas las negociaciones.

Se observa de manera especial en el campo de la protección social. El número de pensiones se ha incrementado un 13,4% entre 1997 y 2007, alcanzando ya la cifra de 8.334.316 en diciembre de este último año. En el mismo período, la pensión media se ha incrementado en un 21,3%, en euros constantes de 2007. Todo ello ha podido acometerse generando, a la vez, un Fondo de Reserva que contaba ya en 2007 con 45.716 millones de euros. El sistema de Seguridad Social representa un gasto de casi 100.000 millones de euros, el 35% del gasto consolidado en los Presupuestos Generales del Estado y un 9,5% del PIB⁴⁶. A todo esto hay que añadir la puesta en marcha del nuevo sistema de atención a las personas con dependencia.

Cabe poner en duda que estos progresos hubieran sido posibles sin el amplio consenso político y social que ha rodeado a la protección social en estos años. Un consenso imprescindible para poder acometer en el futuro el reto que supondrá el previsto envejecimiento de la población y el consiguiente incremento del número de pensiones. Los ajustes y reformas

⁴⁶ Si se incluyen las prestaciones económicas por desempleo y del Fondo de Garantía Salarial, la Seguridad Social supone el 12% del PIB.

del sistema requerirán nuevos acuerdos entre todos los partidos políticos y las organizaciones sindicales y empresariales.

También en el campo del empleo se observa algún resultado de los acuerdos alcanzados. Desde el último trimestre de 1996 hasta el mismo período de 2007 ha aumentado en algo más de siete millones el número de empleos asalariados. Si entre 1988 y 1995 se crearon un promedio de 70.800 puestos de trabajo anuales, entre 1996 y 2007 fueron 639.200. Una creación de empleo muy intensa que ha permitido reducir la tasa de paro desde casi el 22% registrado al finalizar 1996 hasta el 8,7% al acabar 2007. Sin duda, tal y como se podía ver en el gráfico 9, tiene mucho que ver con el ciclo económico. Pero a ello está contribuyendo tanto el clima de confianza y la estabilidad que se deriva de los acuerdos como una política salarial que trata de combinar creación de empleo con ganancias moderadas del poder adquisitivo de los salarios pactados en convenios colectivos.

Gran parte de este crecimiento responde a la masiva incorporación de las mujeres al mercado de trabajo, así como a la entrada de un gran número de inmigrantes. Una incorporación que, sin embargo, requiere mayores esfuerzos para garantizar tanto la igualdad de oportunidades como la igualdad de trato. La concertación social ha permitido dar pasos decisivos en esta dirección, aunque sin duda son asuntos que deberán ser abordados de nuevo en la próxima etapa.

Ciñéndonos al último acuerdo (2006), se observa que la tasa de temporalidad se ha reducido, pasando de un 34,4% antes del acuerdo al 30,9% en el cuarto trimestre de 2007. Este resultado es consecuencia tanto del incremento del empleo indefinido como de la disminución de la contratación temporal. Otro efecto del acuerdo y la reforma legal es que el encadenamiento de contratos temporales se está reduciendo ligeramente, pasando del 41,7% de los asalariados temporales al 39,4%. De la misma forma, se ha incrementado la conversión de contratos temporales en indefinidos.

La temporalidad preocupa a los trabajadores que se ven afectados por la misma. Es un obstáculo no sólo laboral, sino para la autonomía personal, para la capacidad de hacer proyectos vitales a medio plazo, lo que la convierte en un problema social de primer orden. Pero es igualmente preocupante para la competitividad de la economía española, lastrada por un modelo que margina la experiencia laboral, la cualificación profesional y la formación de sus trabajadores. Los acuerdos tratan de mejorar también la formación profesional de trabajadores y trabajadoras⁴⁷. Y lo es,

⁴⁷ Según la Fundación Tripartita FORCEM, encargada de la gestión, en 2006 se formaron 1.146.679 personas.

además, para las organizaciones sindicales, que se encuentran con mayores problemas para representar y organizar a quienes trabajan en condiciones más precarias, precisamente quienes mayor defensa colectiva necesitan.

De ahí la importancia de alcanzar acuerdos sobre la estabilidad en el empleo, aun sabiendo que sus resultados están limitados, como luego veremos, por un cuestionable modelo económico.

Hay avances en la protección social, en el empleo, en la negociación colectiva, en la formación, en la salud laboral y en todos y en cada uno de los campos abordados por las negociaciones. Si no hubiera mejoras, la pérdida de legitimidad del diálogo social lo haría inviable. Sin embargo, los acuerdos tienen limitaciones en su alcance, y no conocerlas de antemano conduce a la frustración. De ello hablaremos más adelante.

3.4 *Percepción del diálogo social*

A pesar de la importancia del diálogo social y de los acuerdos generados, apenas hay estudios sobre cómo son percibidos, tanto por la sociedad en su conjunto como por los trabajadores y empresarios. Ni los organismos que se preocupan de estudiar la opinión pública ni las organizaciones firmantes de los acuerdos tienen un análisis detallado de la percepción de los resultados del diálogo social. Sería conveniente que en el futuro se pudiera disponer de investigaciones al respecto.

Existen estudios sobre “las conductas, actitudes y opiniones de los trabajadores”, como los realizados por Víctor Pérez Díaz entre 1978 y 1984. También, los trabajos de Robert M. Fishman, elaborados entre 1980 y 1982, sobre el papel y las opiniones de los dirigentes sindicales de empresa. Pero, tanto el tiempo transcurrido como la finalidad de los análisis mencionados hacen necesario buscar otras fuentes de información.

Un medio de aproximación es utilizar las encuestas y barómetros del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS). Aunque casi todas las preguntas están relacionadas, cuando se hacen, con la pertenencia a alguna organización, el grado de simpatía o confianza que suscita o el poder que se le supone, también se han hecho algunos estudios sobre acuerdos y huelgas. Además, debe tenerse en cuenta que las encuestas no se ciñen a conocer la opinión de los trabajadores sino del conjunto de la sociedad.

Unos meses antes de que se firmara el AES, en julio de 1984, en el barómetro del CIS se incluían unas preguntas sobre la actitud de los trabajadores⁴⁸. Pues bien, un 74% consideraba que “dada la situación econó-

⁴⁸ CIS (1984): *Estudio 1.423*

mica actual, lo normal es que empresarios y sindicatos busquen formas de entendimiento y colaboración para salvar las empresas". Un 62% prefería un acuerdo general a la negociación empresa por empresa. No quiere esto decir que hubiera un apoyo mayoritario al AES en concreto, sino a la búsqueda de acuerdos y consensos en general. De hecho, un estudio⁴⁹ realizado poco después de la firma del AES ponía en evidencia una cierta lejanía de los trabajadores respecto al mismo. Sólo un 23% lo consideraba positivo, otro 23% poco o nada positivo, un 51% no sabía y un 3% no contestaba. De la encuesta se deducía una percepción de mayor beneficio del acuerdo para el Gobierno (37%) y los empresarios (35%) que para los trabajadores (17%) y los jubilados (12%).

En este mismo estudio también se preguntaba respecto a la percepción de los trabajadores sobre las organizaciones sindicales CC.OO. y UGT. El primer dato destacable es que la mayoría de los entrevistados "no saben" o "no contestan", lo que reflejaba un problema sobre el grado de conocimiento o identificación de los trabajadores respecto a las organizaciones sindicales. De las respuestas se deduce que CC.OO. era vista como una organización más independiente de los partidos políticos y del Gobierno, como la que más apoyaba a los trabajadores en general y la más extremista en sus actuaciones. UGT, por contra, era percibida como un sindicato con más poder e influencia, mejores dirigentes, mejor organizada, más dialogante y dada a la negociación, por lo que merecía más confianza y era más realista.

Una constante de diferentes estudios es que la población española prefiere que las organizaciones sindicales y empresariales se pongan de acuerdo entre ellas antes que vivir situaciones de conflicto en las empresas. En octubre de 1996, según un estudio del CIS⁵⁰, el 78,2% de los encuestados creían que "las decisiones económicas importantes deberían tomarse conjuntamente entre el Gobierno, los sindicatos y la patronal". Este dato confirmaba el ya mencionado de 1984, cuando un 74% consideraba necesario que las organizaciones sindicales y empresariales se pusieran de acuerdo y buscaran formas de cooperación. En febrero de 1997, un nuevo estudio⁵¹ recogía que el 69,3% de los encuestados consideraba que "cualquier medida de reforma del mercado de trabajo que legalmente se adopte debería ser previamente aceptada por empresarios y sindicatos", aunque la mayoría de los encuestados (79%) daba más importancia a la adopción de medidas para mejorar el empleo que al hecho de que éstas fueran fruto de un acuerdo.

⁴⁹ CIS (1984): *Estudio 1.436*.

⁵⁰ CIS (1996): *Estudio 2.224*.

⁵¹ CIS (1997): *Estudio 2.235*.

En junio de 2002, el CIS hace un estudio de opinión⁵² sobre la huelga general convocada el día 20 de ese mismo mes. En él se observa también la inclinación mayoritaria por la negociación frente al conflicto. Un 53,7% de los encuestados cree que hay muchos o bastantes motivos para convocar la huelga general, frente a un 37,1% que ve pocos o ninguno. Pero, al mismo tiempo, un 64% cree que los sindicatos deberían haber hecho un mayor esfuerzo para negociar, frente a un 19,8% que piensa que no.

En otras palabras, el diálogo social se percibe como una necesidad social, política y económica, que debe ser atendida por las organizaciones sindicales y empresariales y por los Gobiernos.

Pero la principal percepción es la de los trabajadores respecto a quienes les representan en las negociaciones. Los votos cosechados por CC.OO. y UGT en las elecciones sindicales son los que atribuyen más del 75% de los delegados a estas dos organizaciones sindicales, las habituales firmantes de los acuerdos. Por otro lado, en España se vive un fenómeno sindical peculiar para el entorno europeo: crece la afiliación. Representación y organización son dos aspectos que no pueden atribuirse de forma directa al diálogo social y sus resultados, pero parece indudable la aceptación del papel desempeñado por ambas organizaciones sindicales en estos procesos de negociación.

4. Protagonistas y requisitos del diálogo social

El diálogo social exige también a sus protagonistas unos requisitos que lo hacen viable o no, o al menos lo facilitan o lo dificultan. La OIT señala como condición para un diálogo social constructivo, en primer lugar, la libertad sindical. Además, debe contar con unos fundamentos democráticos porque sólo puede prosperar en una sociedad democrática. Y, sobre todo, “la efectividad del diálogo social depende fundamentalmente de la legitimidad de los interlocutores sociales”. Es decir, necesita contar con organizaciones que tengan suficiente representatividad, que actúen con transparencia en la formulación de sus políticas y en la toma de decisiones, participativas y abiertas en el diálogo social a la consideración de aquellas cuestiones que afectan a la población en general, y unitarias cuando se trata de organizaciones diferentes que deben trabajar cooperando entre ellas para facilitar un diálogo social constructivo. Además, el diálogo social exige confianza, lealtad y compromiso de todas las partes concernidas.

Junto a todo lo anterior, la OIT destaca asimismo la necesidad de un marco político que facilite la aceptación social del papel regulador de los

⁵² CIS (2002): *Estudio 2.460*.

interlocutores sociales, la exigencia de una cierta competencia técnica de éstos y la capacidad de cumplir lo pactado por todas las partes, supervisando y evaluando los resultados de lo acordado.

En sentido contrario, la OIT señala como riesgos para el diálogo social la falta de voluntad de las partes implicadas, el desequilibrio en las posiciones cuando pesa más lo ideológico que el intento de resolver los conflictos, la ausencia de acuerdos básicos sobre el análisis o los preceptos económicos y la falta de responsabilidad y legitimidad democráticas.

Jesús Cruz Villalón⁵³ resume las condiciones para el diálogo social: fortaleza del poder estatal; carácter democrático del poder político; predisposición a compartir el poder político; agentes sociales con un poder real; cultura del consenso entre los agentes sociales; legitimidad pública externa; y contenidos efectivos sobre los que actuar.

A lo largo de estas páginas se ha ido desgranando la historia del diálogo social y alguno de sus resultados en España. Pero llegar hasta aquí también ha requerido cambios en las decisiones de los negociadores y en sus características.

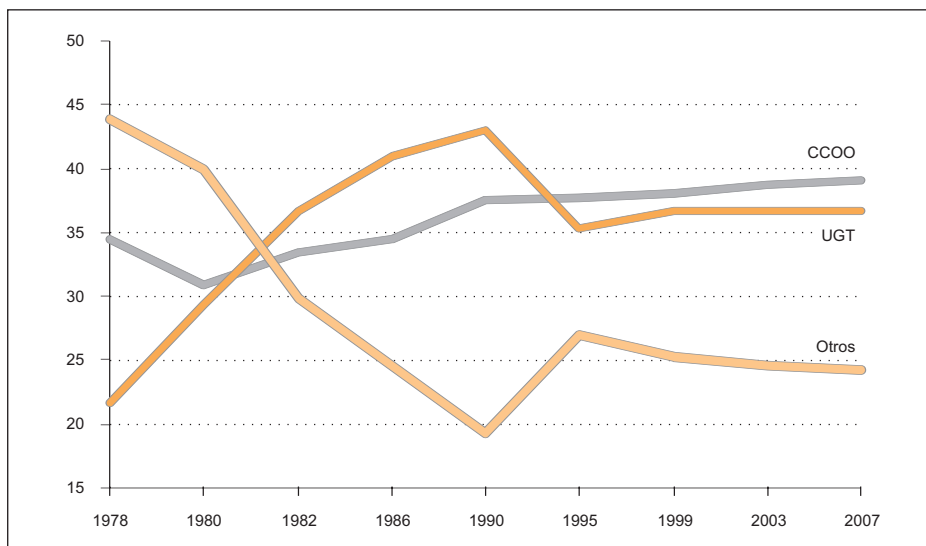
Una de las premisas para el diálogo social en España es que se ha producido una selección de interlocutores por ambas partes, lo que ha permitido racionalizar y coordinar el discurso sindical y el discurso empresarial. Contamos hoy con organizaciones sindicales y empresariales que han demostrado una gran madurez a lo largo de estos años. A su vez, al tratarse de organizaciones fuertes y estructuradas, han sido capaces de hacer cumplir lo pactado entre los propios afiliados. Además, la cada vez mayor capacidad profesional de sus estructuras ha permitido afrontar las negociaciones con un amplio conocimiento, tanto de los asuntos tratados como de los límites de las decisiones acordadas.

4.1 Sindicatos, unidad de acción y autonomía sindical

Las organizaciones sindicales que protagonizan la concertación social son CC.OO. y UGT. Existen otras organizaciones sindicales en los ámbitos autonómicos –como en Galicia o País Vasco– y en los ámbitos sectoriales –con sindicatos corporativos que pueden llegar a tener un gran peso–, pero las dos grandes confederaciones sindicales mencionadas son las que negocian con las organizaciones empresariales CEOE y CEPYME, así como con el Gobierno.

⁵³ Cruz Villalón, J. (2006): “Caracterización de la concertación social en España”, en *Gaceta Sindical. Reflexión y Debate*, 7.

Gráfico 11 – Evolución de los resultados de las elecciones sindicales. En porcentaje de representantes elegidos. 1978-2007



Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, *Elecciones sindicales. Resultados nacionales*, varios años; y datos de CC.OO.

Desde la transición, ambas organizaciones han sido las que han obtenido mejores resultados en las elecciones sindicales (gráfico 11). Y desde 1986, de una forma bastante estable, el 75% de los delegados y delegadas elegidos en las empresas y en las Administraciones Públicas forman parte de sus listas. Este resultado tiene una doble importancia. Por un lado, muestra el apoyo que reciben las dos centrales sindicales. Por otro, permite saber quién tiene derecho a participar en ciertas negociaciones.

La Ley Orgánica de Libertad Sindical (LOLS, 1985) establece diferencias entre los sindicatos en función de los resultados electorales. Así, se consideran “sindicatos más representativos a nivel estatal” a aquellos que obtienen más del 10% de los delegados elegidos en toda España. Hasta ahora, este listón sólo ha sido sobrepasado por CC.OO. y UGT. Este reconocimiento de sindicatos más representativos les confiere, según la LOLS, “una singular posición jurídica a efectos tanto de participación institucional como de acción sindical”.

Hay otros sindicatos que son “más representativos a nivel de comunidad autónoma” (deben tener un 15% de los delegados con un mínimo de 1.500), como sucede con ELA-STV y CIG. Y existen otros sindicatos reconocidos como representativos por alcanzar el 10% de los delegados de un ámbito territorial y funcional específico.

En definitiva, CC.OO. y UGT participan de manera protagonista en el diálogo social porque son las únicas organizaciones sindicales que reúnen la condición de más representativas en el ámbito estatal.

El nivel de representación alcanzado es también una señal del respaldo a su actividad. Se podría entender que lo es a su papel en el diálogo social y a los resultados alcanzados en el mismo, pero los análisis de las elecciones sindicales muestran que tienen más que ver con otros aspectos.

La presencia sindical en las empresas y centros de trabajo es el núcleo de la actividad de estas organizaciones. Gracias a ella, tras la legalización de las organizaciones sindicales, éstas pudieron empujar los cambios en una determinada dirección y demostrar su fortaleza ya desde las primeras elecciones de 1978. Sin embargo, esta presencia es hoy más compleja que entonces. La debilidad de la presencia sindical en las empresas es un factor que actúa contra el reconocimiento del valor del diálogo social por parte de los trabajadores. Baste recordar que según el *Directorio central de empresas* elaborado por el INE a 1 de enero de 2007 había en España 1.630.517 empresas con asalariados. Los sindicatos sólo pueden promover elecciones sindicales en las que tienen seis o más asalariados, condición que reúnen 357.353 empresas en toda España. Las dificultades que conllevan las microempresas producen como resultado que sólo haya elecciones en la mitad de ellas. Más de diez millones de trabajadores y trabajadoras no tienen la opción de elegir a sus representantes.

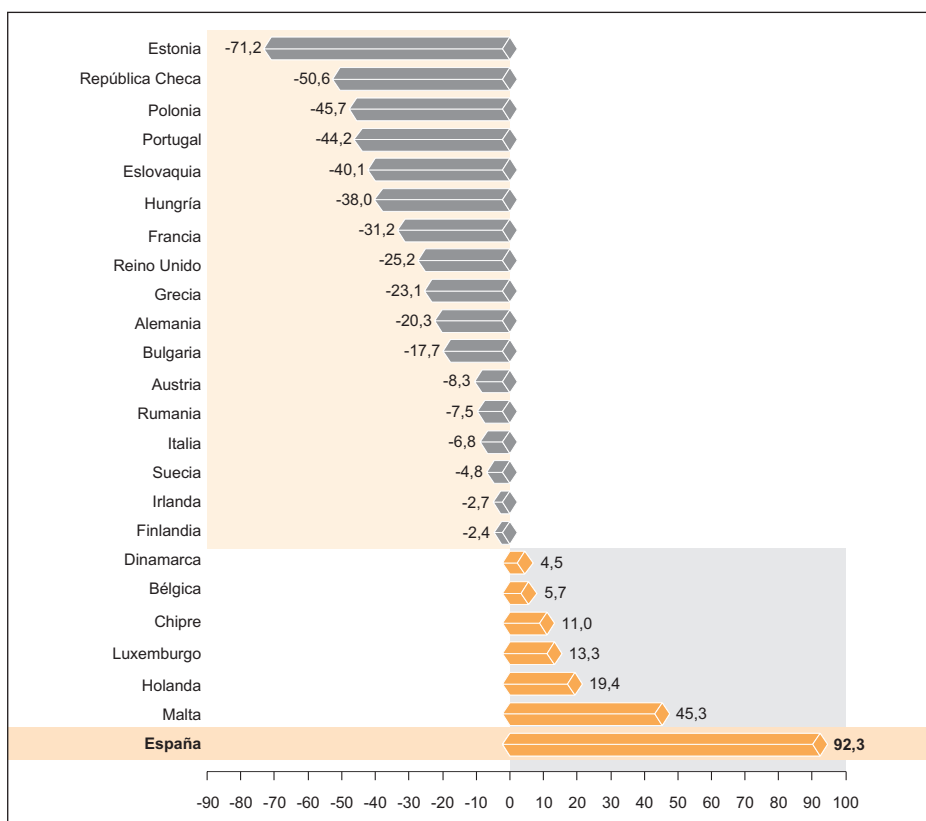
Ésta es una de las paradojas de la situación actual de las organizaciones sindicales en España. Cuando mayor es la necesidad de proteger a quienes trabajan en una situación precaria (bien por la volatilidad de su contrato o bien por sus condiciones de trabajo), cuando mayor es la dispersión empresarial y la fragmentación laboral, cuando más difusas son las fronteras (las políticas, las económicas y las laborales) es cuando los sindicatos tienen mayores dificultades legales y organizativas para actuar en las empresas. Sin embargo, al mismo tiempo, la representación institucional y el reconocimiento de su papel en el diálogo social están en alza. Esta dualidad es la que produce fuertes contradicciones, tanto en la actividad sindical como en la percepción que se tiene de la misma.

El diálogo social no gozará de la legitimidad necesaria si los sindicatos carecen de la fuerza organizativa más esencial para su desarrollo. Existe negociación porque los sindicatos tienen el respaldo social para ello y lo mantendrán mientras su presencia en las empresas, su capacidad de representación y de acción, sea amplia y sólida. Hay influencia social cuando hay influencia en las empresas. Diferentes autores reconocen que contar con sindicatos fuertes es una base imprescindible para el diálogo social. Víctor Pérez Díaz afirma que allí donde los sindicatos fueron “estratégicamente moderados y organizativamente fuertes” es donde se hace posible alcanzar acuerdos neocorporatistas.

La fuerza de los sindicatos reside en su capacidad de representación, de organización y afiliación y de resolución de conflictos, negociando o movilizándolo a los trabajadores para hacer posibles las negociaciones. Ya se ha dicho que CC.OO. y UGT obtienen el 75% de la representación electoral. Además, ambas organizaciones sindicales cuentan con el 77% del total de negociadores en las negociaciones de los convenios colectivos y deciden sobre las condiciones de trabajo y los salarios que afectan al 99% de los trabajadores con convenios sectoriales y al 93% de los que tienen convenios de empresa.

Junto a estos datos de amplia representatividad, tanto en términos electorales como de negociación, el reto de estas organizaciones, tanto en

Gráfico 12 – Evolución de la afiliación a sindicatos en la UE. Porcentaje de variación del número de afiliados. 1985-1995



Nota: Los datos de Portugal son desde 1986; los de Luxemburgo desde 1987; los de Polonia desde 1989; los de la República Checa y Eslovaquia desde 1990; los de Irlanda hasta 1993; los de Bulgaria y Rumania desde 1991 hasta 1993 y los de Alemania desde 1991; y los datos de Italia, Suecia, Dinamarca, Malta y España son hasta 1994.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de Organización Internacional del Trabajo (1997): *El trabajo en el mundo: relaciones laborales, democracia y cohesión social. 1997-1998*. Ginebra: OIT.

España como en Europa, sigue siendo la baja afiliación, que siempre se ha visto como un signo de debilidad.

Al comparar la afiliación en la UE, hay que diferenciar primero a los países que utilizan el “sistema Ghent”⁵⁴, por el que los sindicatos gestionan el seguro de desempleo. Esta vinculación es la que lleva a que algunos países nórdicos alcancen cifras de afiliación del 85%, aunque la aparición de sistemas independientes (como en Finlandia) ha erosionado la afiliación en estos países. En segundo lugar, hay que considerar si se compara la afiliación entre población activa o si se incluye en la comparación a los pensionistas afiliados a los sindicatos, cuestión clave para considerar los datos de Italia (gráfico 12).

La OIT⁵⁵ ya se hacía eco de la disminución de la afiliación en el período comprendido entre 1985 y 1995. Sin embargo, en su informe destaca el crecimiento de la afiliación en España de una forma relevante frente al resto de los países, con un 92,3% de incremento entre 1985 y 1994.

Los datos de la OIT no son idénticos en sus cifras absolutas a los que manejan otras fuentes, pero sí se confirman las tendencias de evolución. Según un informe del Observatorio Europeo de Relaciones Industriales (EIRO)⁵⁶, la afiliación en gran parte de los países europeos ha disminuido entre 1993 y 2003, pero España es de nuevo uno de los países que mayor porcentaje de crecimiento registra (gráfico 13). Los datos de 2003 de este informe referidos a España apuntan que CC.OO. tenía 958.000 afiliados, 944.000 UGT, 106.000 USO y 100.000 CGT; un total de 2.108.000 afiliados. Es evidente que a estos datos habría que sumar los de los dos sindicatos autonómicos más representativos, ELA-STV y CIG, así como los de los sectoriales representativos.

Este crecimiento de la afiliación sindical en España lo confirman otras investigaciones, como la de Pere Beneyto⁵⁷. Según este autor, en 1977 había en España 1.606.600 personas afiliadas⁵⁸, cifra que disminuye a

⁵⁴ Debe su nombre a la ciudad belga de Ghent, en la que fue introducido por vez primera.

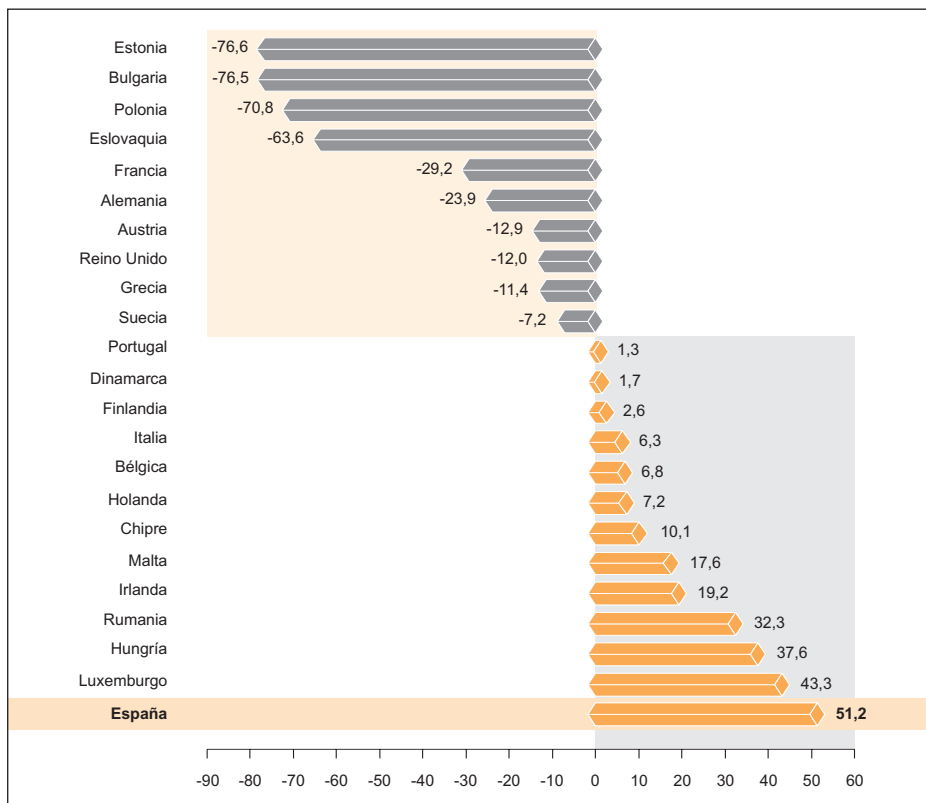
⁵⁵ Organización Internacional del Trabajo (1997): *El trabajo en el mundo: relaciones laborales, democracia y cohesión social. 1997-1998*. Ginebra: OIT.

⁵⁶ Carley, M. (2004): *Trade Union Membership 1993-2003*. EIRO.

⁵⁷ Beneyto, P. J. (2004): “La afiliación sindical en España: evolución reciente y factores determinantes”, en *Revista Arxius*, 11, 86-106.

⁵⁸ Habría que distinguir entre afiliados y cotizantes para tener una idea cierta de la evolución del número de miembros de las organizaciones sindicales. Por ejemplo, Antonio Ojeda Avilés escribe lo siguiente: “Existía un gran caos organizativo sindical, manifestado en expresiones como que la UGT había distribuido en 1977 más de un millón de carnets de afiliados... pero sólo había 4.160 cotizantes y unos 400.000 afiliados no cotizantes, para más tarde reconocer en 1983 una afiliación media de 262.472” (Véase Ojeda Avilés, A. J. (2000): *Respuestas sindicales a la globalización: el caso español*. Ginebra: Instituto Europeo de Estudios Laborales (DP/114/2000).

Gráfico 13 – Evolución de la afiliación a las principales centrales sindicales en la UE. En porcentaje de variación. 1993-2003



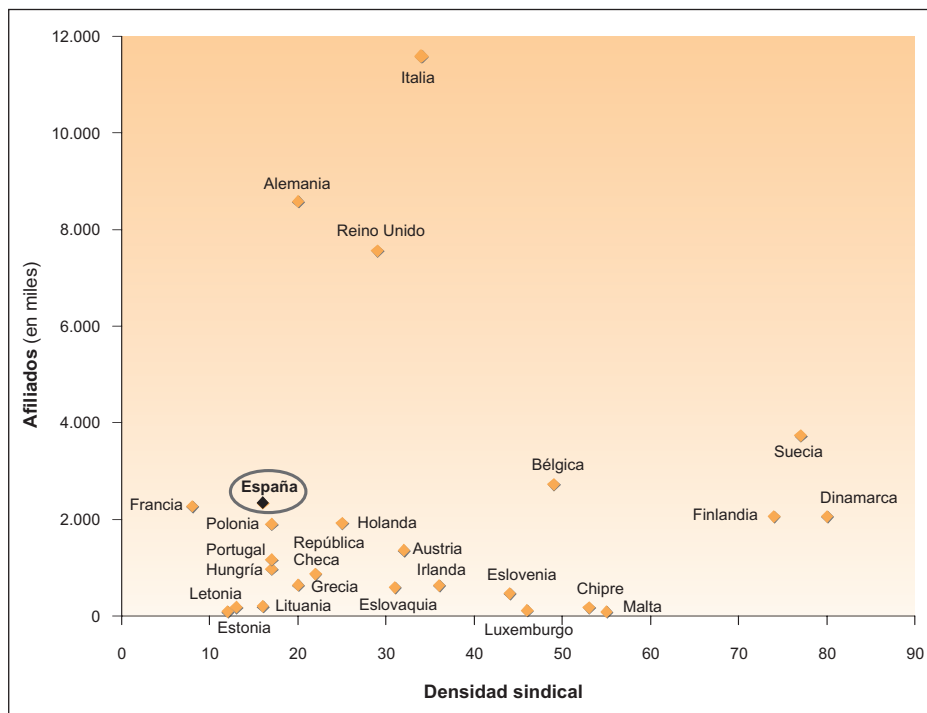
Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de Carley, M. (2004): *Trade union membership 1993-2003*, en www.eurofound.europa.eu/eiro/2004/03/update/tn0403105u.htm

1.037.000 en 1985 para iniciar una remontada que aún no ha terminado y que ha permitido que en 2007 hubiera en España 2.940.000 trabajadores afiliados a las organizaciones sindicales.

Este incremento en términos absolutos también se observa en términos relativos, midiendo el peso de la afiliación sindical entre el conjunto de la población asalariada, la densidad sindical, aunque con una menor intensidad (gráfico 14). Pere Beneyto lo sitúa en un 17,5% en 2007, por encima del 13,7% registrado en 1980, pero todavía lejos del 29,2% de la media europea.

Junto al crecimiento afiliativo se produce una recomposición de la estructura interna de esta afiliación. Según Beneyto, la afiliación industrial de los dos sindicatos más representativos a nivel estatal ha pasado de un 69,3% en 1980 al 35,6% en 2002. La mayor afiliación se concentra en am-

Gráfico 14 – Afiliación y densidad sindical en la Unión Europea. 2004



Nota: Los datos de Bélgica, Estonia, Grecia, España, Francia, Chipre, Luxemburgo, Holanda, Polonia, Portugal y Suecia son de 2003.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de Comisión Europea (2006): *Industrial relations in Europe 2006*. Luxemburgo.

bos sindicatos en el sector servicios, que supone ya el 64,4% del total. En realidad, la estructura afiliativa se ha acomodado a la del empleo.

En definitiva, CC.OO. y UGT poseen un alto nivel de representatividad obtenido en las elecciones sindicales, tienen una amplia participación en la negociación colectiva y se están reforzando organizativamente, incrementando su afiliación, a pesar de la tendencia predominante en Europa y de las dificultades que el actual mercado de trabajo implica para su actividad.

Sin duda esta capacidad sindical se asienta en dos principios esenciales, también, para el buen funcionamiento del diálogo social: unidad y autonomía.

Si el diálogo social tiene hoy cierta continuidad en España es, entre otras razones, porque la unidad de acción entre las dos principales organizaciones sindicales da estabilidad a los procesos de negociación. Sería impensable hablar de diálogo social en paralelo a la confrontación sindi-

cal. Hay, sin duda, diferencias de criterio entre ambas organizaciones y en algunas ocasiones algún desencuentro sonado. Pero, por fortuna, está prevaleciendo la unidad frente a la diferencia. Ambas organizaciones presentan propuestas conjuntas a las mesas de negociación, deciden a la par sobre las conclusiones y gestionan de común acuerdo los resultados. Al mismo tiempo, sería difícil hablar de diálogo social si los sindicatos se limitaran a ser apéndices de los partidos políticos que sustentan los Gobiernos o que pretenden actuar desde la oposición. Sólo hay negociaciones entre quienes se tratan como iguales y se respetan como tales, lo que no sucede si se quiebra la autonomía sindical. Y sólo hay autonomía cuando los sindicatos actúan según sus propios criterios, anteponiendo los intereses de los trabajadores y promoviendo las propuestas necesarias para la solución de sus problemas, gobierne quien gobierne.

Sin unidad de acción sindical es difícil avanzar en el diálogo social, y sin autonomía sindical éste se convertiría en una pantomima. Esto requiere no sólo el esfuerzo sindical por mantener principios básicos como los mencionados, sino el respeto de quienes afirman el valor del diálogo social como cauce idóneo para la resolución de los problemas.

Por último, asumir el diálogo social ha requerido otros cambios en las organizaciones sindicales, quizás más sutiles para el observador ajeno. Las propuestas sindicales tratan de partir de un análisis previo de cada problema, de un diagnóstico de la situación que permite fijar objetivos y propuestas, así como instrumentos de actuación y sistemas de control. Este trabajo obliga a los sindicatos a contar con personas con una dedicación exclusiva a la actividad sindical y con un nivel de formación cada vez más amplio.

En definitiva, la fuerza sindical, la unidad y la autonomía en sus acciones y la responsabilidad en sus propuestas son elementos clave del buen funcionamiento del diálogo social en España.

4.2 El papel de las organizaciones empresariales

Las organizaciones empresariales que protagonizan el diálogo social en España son CEOE y CEPYME (esta última centra su actividad en la pequeña y mediana empresa), pero a efectos del diálogo social ambas organizaciones se comportan como una sola. Son las asociaciones patronales más representativas, aunque existan otras que en ámbitos sectoriales específicos tengan suficiente representatividad para firmar convenios colectivos y no estén afiliadas a la CEOE o a la CEPYME.

Las organizaciones empresariales en Europa pueden ser catalogadas bajo dos epígrafes: aquellas que actúan como interlocutor social y las que lo hacen como grupo de presión, como *lobby*. En el primer caso, son or-

ganizaciones que asumen como una tarea esencial la negociación colectiva, la relación directa o indirecta con las organizaciones sindicales. En el segundo caso, estas asociaciones patronales tratan de defender sus intereses en la elaboración de normas por parte de los Gobiernos o de obtener ayudas económicas en apoyo de su actividad. Sin duda, hay también organizaciones que desempeñan un doble papel como interlocutores sociales y como grupos de presión.

Aunque en la mayoría de los países europeos el número de organizaciones empresariales de máximo nivel es reducido, lo que facilita las negociaciones, no siempre es así. En Italia hay 16 organizaciones, 8 en Hungría, 7 en Portugal, 5 en Noruega y en Suecia y 4 en Francia, Finlandia e Irlanda; esto es debido a que la representación es muchas veces sectorial⁵⁹. En España, el hecho de que sean sólo dos las organizaciones empresariales más representativas, que además actúan como una sola en las negociaciones, facilita el desarrollo del diálogo social.

Las confederaciones empresariales españolas representan un papel similar al que tienen en otros países. Por un lado, son claves en la coordinación de la negociación colectiva, aunque ésta se desarrolle con una amplia autonomía de los ámbitos sectoriales y de las empresas. Por otro, ejercen una labor de *lobby*, que determina la orientación y el resultado de algunas decisiones adoptadas por Gobiernos y Administraciones de diferentes ámbitos. Y, por último, ejercen una amplia representación institucional, que les permite participar activamente en distintos aspectos de la vida económica y social.

Las organizaciones empresariales españolas asumieron su papel de interlocutores sociales desde los años de la transición, tal y como hemos visto, sin dejar por ello de actuar en otros campos diferentes a la negociación colectiva y al diálogo social. Han participado de forma decidida en el diálogo social, siendo escasos los ejemplos en los que se haya llegado a un acuerdo sin su firma. Sin duda, sus razones son diferentes a las de las organizaciones sindicales, pero su voluntad de negociar y su esfuerzo por encontrar los puntos en común han hecho posible los acuerdos alcanzados a lo largo de los últimos treinta años.

El anterior presidente de la CEOE, José María Cuevas, decía recientemente que el diálogo social ha demostrado ser un instrumento útil para crear un clima de diálogo y mantener en niveles razonables la conflictividad laboral; contribuir a la creación de riqueza y empleo; asumir compro-

⁵⁹ EIRO (2004): 'Employers' organisations in Europe, en www.eurofound.europa.eu/eiro/

misos que han implicado reformas sustanciales; y crear mecanismos que sirvan para mantener un diálogo social permanente⁶⁰.

La decidida aportación de las organizaciones empresariales al diálogo social no está exenta de problemas. Al menos se pueden apreciar dos. El primero de ellos es que las empresas o sectores que se adhieren a las confederaciones empresariales (la CEOE asocia a 230 organizaciones y grandes empresas) mantienen entre ellas una relación de competencia, lo que puede dificultar el acuerdo interno en negociaciones con terceros por el lógico choque de intereses. El segundo hace referencia a que el alcance de la acción de las confederaciones empresariales se frena en sectores en los que las correspondientes organizaciones empresariales han decidido no formar parte de las mismas (CEOE y CEPYME representan al 75% de las empresas). Ambas cuestiones diferencian claramente la acción de las confederaciones empresariales respecto a las sindicales. Las primeras se organizan sobre la base de la competencia, mientras las segundas lo hacen teniendo en cuenta la cooperación. Y los sindicatos llegan a empresas y sectores en los que los empresarios o las patronales no se sienten concernidos por los acuerdos de las confederaciones empresariales.

Cuando los acuerdos tienen una aplicación automática e inmediata, como sucede con aquellos que se traducen en norma, esto no representa ningún problema. Sin embargo, cuando se trata de desarrollar acuerdos a través de la negociación colectiva en los sectores y en las empresas surgen problemas que frenan el alcance de las medidas pactadas y quiebran la confianza en los resultados del diálogo social.

En relación con lo anterior, se deben considerar los cambios producidos en España a lo largo de estos años en la estructura empresarial y sectorial, con sus consecuencias en el tipo de empleo generado.

Por un lado, se ha pasado de ser un país con un gran peso de la agricultura y la industria a predominar el sector servicios y la construcción. Las tres cuartas partes de las empresas existentes se concentran en ocho sectores de actividad (tabla 1).

Como se aprecia, el comercio, la construcción y la hostelería suponen más de un millón y medio de empresas de las existentes en 2007 en España, en coherencia con el modelo de crecimiento económico que se ha desarrollado en nuestro país a lo largo de estos años.

Esto lo confirman los datos de distribución de la población activa por sectores económicos. En los veinte años transcurridos entre 1987 y 2007, la suma de agricultura e industria se ha reducido casi a la mitad

⁶⁰ Intervención el 13 de junio de 2007 en la Conferencia de la OIT.

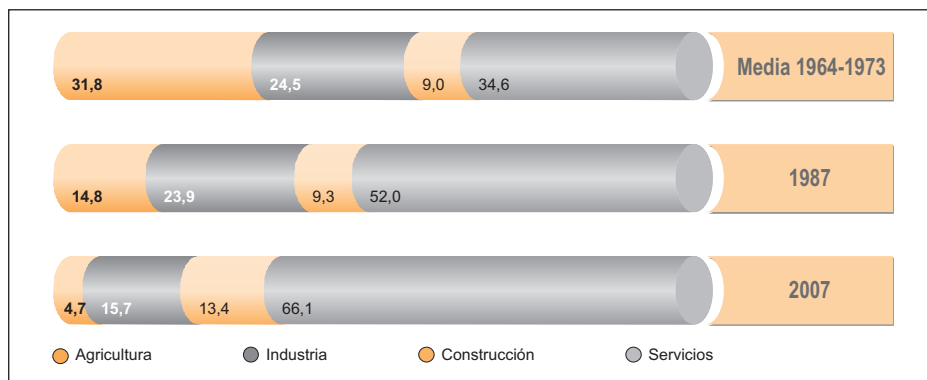
Tabla 1 – Evolución de las empresas por sectores de actividad. 1995-2007

	1995		2007	
	Absoluto	%	Absoluto	%
Comercio al por menor, excepto comercio vehículos motor, motocicletas y ciclomotores	549.551	23,9	542.059	16,2
Construcción	221.646	9,6	488.408	14,6
Otras actividades empresariales	241.991	10,5	468.591	14,0
Hostelería	249.359	10,8	287.055	8,6
Comercio al por mayor e intermediarios del comercio, excepto vehículos motor y motocicletas	171.512	7,5	223.178	6,7
Actividades inmobiliarias	44.202	1,9	217.900	6,5
Transporte terrestre; transporte por tuberías	183.250	8,0	209.905	6,3
Actividades sanitarias y veterinarias, servicio social	81.637	3,5	126.544	3,8
Resto	558.411	24,3	773.017	23,2
Total	2.301.559	100	3.336.657	100

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de INE, *Directorio central de empresas*, varios años.

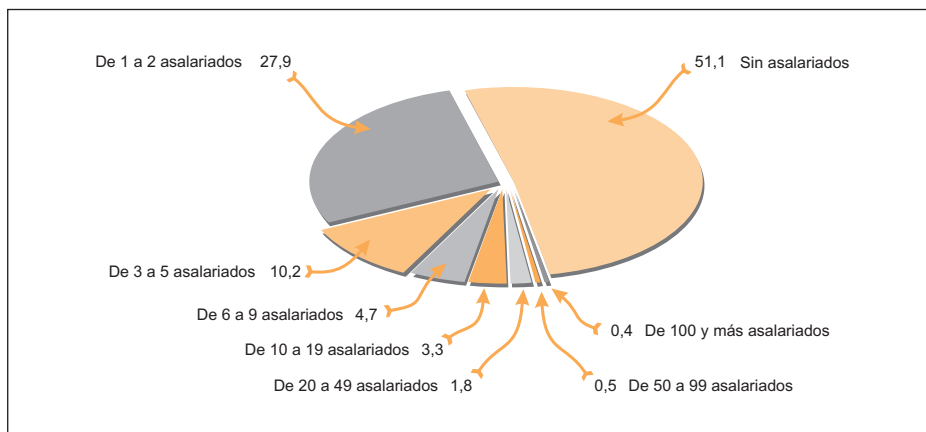
(gráfico 15). Entre servicios y construcción suman casi el 80% del total de la población activa.

Esta progresiva transformación del peso de los sectores económicos tiene, por lógica, su repercusión en el tipo de empresas, así como en el tipo de empleo que se genera.

Gráfico 15 – Evolución de la población activa por sectores económicos. 1964-2007

Nota: Los datos de 1987 y 2007 corresponden a los cuartos trimestres y la media de 1964 a 1973 a la media de los cuartos trimestres de cada año. No se ha tenido en cuenta a los activos no clasificables por sectores económicos.

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de Bentolila, S. y Toharia, L. (1991): *Estudios de economía del trabajo en España III: El problema del paro*. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social; INE (2002): *Encuesta de Población Activa 2002. Series históricas revisadas 1976-2001*; e INE (2008): *Encuesta de Población Activa 2007*.

Gráfico 16 – Empresas según el número de asalariados. En porcentaje. 2007

Fuente: Elaboración Fundación Encuentro a partir de INE (2007): *Directorio central de empresas 2007*.

Según datos de 2007⁶¹, existen 3.336.657 empresas. Más de la mitad son empresas sin asalariados (51,1%) y una gran mayoría de las restantes tienen menos de diez asalariados (42,9% del total de las empresas). Por tanto, en España predominan hoy las pequeñas empresas vinculadas al sector servicios (gráfico 16).

Sobre este tejido empresarial, las organizaciones empresariales tienen que actuar en su papel de liderazgo en el diálogo social y de coordinación de la negociación colectiva y las organizaciones sindicales deben extender su implantación.

4.3 El Gobierno y el diálogo social

Sin organizaciones empresariales y sindicales negociando no se puede hablar de diálogo social. Pero parece imposible que éste se pueda desarrollar si los Gobiernos no contribuyen a ello, al menos estableciendo las bases que lo hacen posible. Por un lado, mediante el reconocimiento del papel de los interlocutores sociales en la formulación de políticas nacionales, tal y como señala la OIT. Por otro, porque los Gobiernos tienen una importancia fundamental a la hora de facilitar las negociaciones, mediar si es preciso, regular y garantizar el cumplimiento de las normas.

“El gobierno tiene la responsabilidad de fomentar y aplicar el marco jurídico adecuado para garantizar la independencia de criterio y los dere-

⁶¹ INE (2007): *Directorio central de empresas 2007*.

chos fundamentales de los interlocutores sociales, como son la libertad sindical y el derecho a la negociación colectiva tal como se estipula en el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87) y en el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98)⁶².

Tal y como explica Jesús Cruz Villalón, mediante la concertación social el poder público puede adoptar: decisiones informadas, a través de la interlocución con los agentes sociales; decisiones fundadas, porque la concertación permite explicar razones, motivaciones y justificaciones; decisiones condicionadas, por las posiciones de intereses expresadas y defendidas por los agentes sociales y por el poder público.

En el caso español, los motivos de los distintos Gobiernos han variado en estos treinta años. Los primeros acuerdos promovidos o participados por el Gobierno de UCD tenían el doble objetivo de conseguir mayor legitimidad para el sistema político en un momento de transición, al tiempo que se intentaba abordar un paquete de medidas económicas que enderezaran el rumbo en aquellos momentos críticos. Las negociaciones y acuerdos impulsados por los Gobiernos del PSOE pretendían establecer compromisos mínimos ante reformas estructurales como las que afectaron a la industria, a la regulación de la contratación, al sistema de pensiones o a la protección por desempleo. También fue importante la entrada en 1986 en la Comunidad Económica Europea. Los Gobiernos del PP, sobre todo en la primera legislatura, intentaron conseguir un mayor grado de legitimidad social, demostrar que un Gobierno de derechas podía mantener un clima de consenso social. Junto a ello, colocar las bases económicas para la incorporación de España a la moneda única europea. Y el actual Gobierno socialista, a partir de 2004, trata de hacer del diálogo y el consenso, social y político, una seña de identidad.

Los Gobiernos de los últimos años, tanto del PSOE como del PP, han contribuido al diálogo social de diferentes maneras:

— Admitiendo que hay materias que deben ser tratadas de forma bipartita entre sindicatos y empresarios, como es el caso de la negociación colectiva. Un Gobierno puede acometer reformas en este tema, como hizo en 1994 e intentó en 2001, pero sabe que siempre será una causa de conflicto si no goza del acuerdo de las partes implicadas en su desarrollo.

— Facilitando los instrumentos necesarios para el desarrollo de medidas adoptadas en acuerdos bipartitos, como sucede con la formación y con la solución extrajudicial de conflictos laborales.

— Asumiendo como propias las reformas normativas acordadas entre los interlocutores sociales, como ocurrió en 1997.

⁶² Ishikawa, J. (2004).

— Promoviendo negociaciones tripartitas sobre distintas materias y adquiriendo el compromiso de someter determinados asuntos a estas negociaciones, como sucede con el sistema público de pensiones.

— Aceptando su propio papel de empleador en el caso de las Administraciones Públicas y negociando con los sindicatos propios de este ámbito.

La importancia del diálogo social para los distintos Gobiernos se ha puesto de manifiesto en los últimos discursos de investidura. En 1996, José María Aznar decía:

“Por esta razón, en la elaboración, desarrollo y ejecución de las políticas en favor del empleo que el Gobierno se propone emprender, mantendremos el diálogo social como un instrumento básico al servicio de este objetivo. Confío en la fecundidad del diálogo con los agentes económicos y sociales. Lo iniciaré con carácter inmediato y estoy persuadido de que, con el concurso de todos, alcanzaremos acuerdos operativos en este ámbito”.

También en el año 2000 el discurso de investidura del Presidente Aznar recogió múltiples referencias al diálogo social y a su importancia. José Luis Rodríguez Zapatero ha mantenido esta línea en su discurso en 2004:

“Mi voluntad de entendimiento no se limitará a los actores políticos; tiene que extenderse a los agentes sociales, desde luego a los sindicatos, que siguen siendo hoy el mejor instrumento de participación de los trabajadores en las decisiones colectivas, y, con ellos y junto a ellos, las organizaciones empresariales. Con ambos quiero desarrollar un diálogo social fecundo que asegure el crecimiento económico y la participación efectiva de todos los ciudadanos en el bienestar social; una voluntad de entendimiento que quiero alcance igualmente a la amplia red de organizaciones sociales que defienden intereses de colectivos necesitados de especial atención y ayuda, y a las organizaciones no gubernamentales, que encontrarán en el Gobierno un aliado eficaz para el trabajo ejemplar que desarrollan”.

Sin embargo, los Gobiernos están en este campo sometidos a presiones desde distintos ámbitos, y encontrar el equilibrio no siempre es fácil. Por ejemplo, en 1997 algunos parlamentarios mostraron su desagrado por tener que asumir un acuerdo de los interlocutores sociales que, entendían, menoscababa la capacidad del Parlamento. Sin duda, hay presiones para acelerar la adopción de medidas que, sometidas a negociación, siempre se deciden con plazos más largos y con intensidades diferentes a las previstas al inicio.

A pesar de todo, las reformas respaldadas por el consenso social contarán siempre con mayor estabilidad. Además, este camino brinda mayor

reconocimiento y legitimidad a los Gobiernos que la imposición unilateral y los conflictos consiguientes.

El riesgo, de nuevo, está en el incumplimiento de los acuerdos alcanzados o en la falta de instrumentos de control en su aplicación y de evaluación de sus resultados⁶³. La tentación de algunos Gobiernos, también de los autonómicos, en algunos casos es firmar acuerdos con grandes afirmaciones genéricas, pero sin compromisos, ni instrumentos, ni plazos, ni control ni evaluación. En estos casos, la legitimación política conseguida a corto plazo se transforma en deslegitimación social del proceso negociador y de sus resultados, haciendo un flaco favor al fortalecimiento del diálogo social.

Por otro lado, junto a la concertación social, estamos viviendo en los últimos años un proceso de extensión del diálogo a otras organizaciones. Como se dijo al principio de este capítulo, se debe diferenciar la concertación social del diálogo civil. En España, los sindicatos y las organizaciones de empresarios tienen un papel singular reconocido por el artículo 7 de la Constitución Española que las distingue del resto de organizaciones y asociaciones profesionales, económicas o de consumidores y usuarios. Ésta es una de las razones que hacen destacable la concertación social en España en comparación con otros países.

La tendencia puede ser, sin embargo, desdibujar este papel constitucionalmente relevante, llevando las negociaciones a espacios en los que se multiplica el número de interlocutores y de intereses cruzados. Esto se observa en ámbitos de negociación donde la ampliación exuberante de materias a tratar obliga a la participación de múltiples asociaciones y organizaciones de diferente tipo (como en Irlanda). O en ámbitos en los que la especialización de la materia y la existencia de organizaciones o asociaciones con capacidad de presión sobre la misma llevan al Gobierno a buscar ámbitos de negociación ajenos al diálogo social.

El primero de los riesgos señalados se aprecia en España con mayor intensidad en los ámbitos autonómicos de negociación. Respecto al segundo hay que decir que, en algunas negociaciones, el Gobierno ha considerado que el papel de los interlocutores sociales debía estar limitado a aspectos parciales o ser reducido a consultas e intercambio de informaciones. Así sucedió con el Estatuto del Trabajo Autónomo, de 11 de julio de 2007, norma elaborada mediante consulta con las organizaciones sindicales y empresariales y con las asociaciones de trabajadores autónomos. Algo que

⁶³ Hay que recordar que en el ANE se estableció el compromiso de crear 350.000 puestos de trabajo, cuando en realidad en 1982 disminuyó en 107.000 el número de personas ocupadas. También el AES fijó como objetivo que la tasa de cobertura de las prestaciones por desempleo alcanzara un 48% a finales de 1986, cifra que no se logró hasta cinco años más tarde.

ya había sucedido también con la regulación de la relación laboral especial para los despachos de abogados, de 17 de noviembre de 2006, también realizada al margen del diálogo social y limitada a consultas, entre otros, con el Consejo General de la Abogacía.

Por último, los Gobiernos deben asegurar que su política tributaria garantiza los ingresos suficientes para el Estado con el fin de abordar los cambios necesarios para resolver los problemas, como veremos más adelante en lo que respecta a la inversión productiva, educativa, etcétera.

5. Los límites del diálogo social

El diálogo social corre el riesgo de deslegitimarse si de él se esperan logros imposibles o se le atribuyen capacidades inviables. Los interlocutores sociales han repetido en varias ocasiones que si no hay conciencia de los límites del diálogo social no sólo se terminará con él, por la frustración generada, sino que se dejarán sin resolver cuestiones fundamentales que requieren otras vías de actuación.

Los límites son de distinta índole. Nos referiremos a ellos de una forma breve, pero conviene que queden señalados.

5.1 Límites económicos y el modelo de crecimiento

La Declaración para el diálogo social firmada en La Moncloa el 8 de julio de 2004 parte del reconocimiento de una necesidad: "Apostar por un modelo de crecimiento económico equilibrado y duradero basado en la mejora de la competitividad de las empresas y en el incremento de la productividad". Éste es el principal reto al que se enfrenta la sociedad española. Lograrlo no depende tanto de la concertación social como de la adopción de decisiones que corresponden, sobre todo, al Gobierno.

Nadie duda de la buena marcha de la economía española en los últimos años, atendiendo a indicadores como el crecimiento del PIB y del empleo. La cuestión es saber si se está aprovechando este momento excepcional para prepararnos ante el futuro o se está dejando escapar una ocasión irrepetible. Datos para la preocupación existen: altas tasas de inflación, en comparación con los países de nuestro entorno; elevado déficit con el exterior; alto endeudamiento de las economías domésticas, explicado en gran parte por el encarecimiento de la vivienda; deficiencias de nuestro tejido productivo; desigual reparto de la riqueza, que se refleja en la distribución de la renta nacional; paro, sobre todo femenino; altas tasas de temporalidad; intenso crecimiento del número de trabajadores inmigrantes, con dificultades para su integración laboral y social; déficit de protec-

ción social en relación con la Unión Europea. Todo ello son señales que nos indican que tenemos una economía con riesgos ante el futuro y con desigualdades no corregidas.

Los problemas de nuestro mercado de trabajo no son casuales. Obedecen a un modelo determinado de crecimiento y no se resuelven sólo con nuevas reformas laborales o con futuros acuerdos producidos por la concertación social. España está en una encrucijada. O nos inclinamos hacia la construcción de un modelo basado en el valor añadido o hacia otro que trate de competir con bajos costes laborales. O construimos el futuro o nos anclamos a un pasado que no conduce más que a ahondar nuestros problemas económicos y sociales.

Este cambio de modelo puede ser alentado desde el diálogo social, como se desprende de la Declaración de 2004, pero no puede limitarse a los resultados del mismo. Se requieren inversiones productivas y políticas sectoriales activas. Se precisa de esfuerzo notable para el desarrollo tecnológico y la recuperación del tiempo perdido si queremos progresar en investigación, desarrollo e innovación. Se necesita invertir en infraestructuras que permitan modernizar nuestras redes de comunicaciones y energéticas, así como nuestras tecnologías de la información y la comunicación.

Y, primordialmente, se necesita invertir en nuestro sistema educativo. Es difícil hablar de empleo estable y de calidad si al mismo tiempo se deja de lado un problema crucial para la sociedad española como es el de la formación en todos sus niveles. Nos encontramos ante un fenómeno con dos variantes: por un lado, demasiados jóvenes con cualificación universitaria trabajando en empleos inadecuados a su titulación; por otro, un alto volumen de jóvenes no llega a terminar los estudios secundarios. La formación debería ser el tema prioritario en las agendas políticas y sociales. No es posible leer los resultados del Informe PISA, que muestran las enormes carencias de la educación y la formación en España, y no reaccionar de una forma decidida ante lo que se está configurando como el principal problema de la sociedad española hoy y, sobre todo, para el futuro.

La incompreensión sobre los límites para el diálogo social que se derivan de nuestro modelo económico conduce a la pérdida de legitimidad del mismo. Exigimos a los acuerdos lo que no pueden producir. Se pueden distinguir dos situaciones. Por un lado, hay acuerdos que implican cambios de normas con reconocimiento automático de derechos. Podrá estar-se o no conforme con los mismos, pero sus efectos son inmediatos y generales. Pero, por otro lado, gran parte de los resultados de la concertación social requieren el desarrollo de las medidas sector por sector y empresa por empresa, con nuevas adaptaciones y distintas personas interpretando y decidiendo sobre ello. El marco en el que se actúa no es ajeno a los resultados que se obtienen.

Un ejemplo característico es el empleo. Se podrá modificar cuantas veces sea preciso el Estatuto de los Trabajadores y el resto de las normas que afectan a la contratación, se podrán firmar cuantos acuerdos consideren necesarios los interlocutores sociales, pero si no se modifica el entorno en el que hay que actuar en relación con el empleo será difícil obtener buenos resultados. Si el empleo se crea en sectores que compiten en función de sus bajos costes laborales, las desigualdades y la precariedad seguirán cebándose con las mujeres, los jóvenes y los inmigrantes. Si, además, fallan los sistemas de control de aplicación de la legalidad. Y si a ello se añaden los problemas organizativos y legales que tienen los sindicatos para actuar precisamente allí donde más se concentran los problemas, los resultados de los acuerdos sobre empleo siempre se moverán dentro de unos límites más estrechos de lo deseable para resolver los problemas abordados.

5.2 Límites políticos y de oportunidad

La eficacia del diálogo social exige que éste goce de la máxima credibilidad y de gran legitimidad social. Por ello, tanto los Gobiernos como los interlocutores sociales están obligados a buscar los momentos más adecuados para iniciar y terminar los procesos de negociación. A la necesidad hay que sumar un criterio de oportunidad.

Por ejemplo, si un Gobierno propusiera, en vísperas de unas elecciones generales, la firma de un acuerdo sobre alguna materia con los interlocutores sociales, la sociedad tendría derecho a preguntarse si se trata de una medida encauzada a resolver un problema o de un acto puramente estético buscando el aplauso fácil entre los menos avisados.

De hecho, las negociaciones en las que participa el Gobierno comienzan habitualmente tras las elecciones generales, de forma que los acuerdos suelen producirse en los dos primeros años de legislatura. Son los momentos de mayor ímpetu en la promoción de nuevas medidas por parte del Gobierno entrante, por unos u otros motivos. Además, influyen también los plazos legislativos. Estas negociaciones suelen conllevar cambios en las leyes laborales o de protección social, lo que requiere contar con los tiempos de negociación de los acuerdos y su posterior traducción en ley a través del Parlamento. De ahí que al final de la legislatura no sea oportuno tratar de iniciar una negociación que no podrá ver un resultado adecuado al carecer de plazos para ello. Se podría recurrir a procedimientos de urgencia, pero éstos someten a los Gobiernos a mayores tensiones parlamentarias y tienen límites establecidos por la jurisprudencia cada vez más estrictos.

Por ejemplo, en septiembre de 2004 comenzaron las reuniones sobre Seguridad Social entre el Gobierno y las organizaciones sindicales y empresariales. El acuerdo se alcanzó en mayo de 2006. La ley que desarrolla gran parte de lo acordado ha visto la luz en el BOE del 5 de diciembre de 2007. Tres años de negociación social y negociación política.

Las negociaciones abordadas en el marco del diálogo social no son rápidas ni pueden obedecer a un criterio de mera respuesta a lo más inmediato. En España, a diferencia de lo que ocurre en otros países, se ha optado por un proceso progresivo de reformas, conscientes de que el acuerdo y los consensos sobre las medidas adoptadas incrementan la eficacia de las mismas. Esto implica asumir que el diálogo social debe ir más allá de las coyunturas políticas más inmediatas para poder tener, entre otras cosas, el valor añadido de anticipación a los problemas.

En la oportunidad y los ritmos influye, sin duda, la fortaleza o debilidad de cada Gobierno, su mayor o menor necesidad de alianzas en el Parlamento y fuera de él. Un Gobierno sin mayorías absolutas tiende con mayor normalidad a buscar aliados, a consensuar sus decisiones. En este marco encaja bien la concertación social. Sin embargo, esta misma debilidad implica en ocasiones que las negociaciones tienen demasiados interlocutores, tanto los que participan de manera formal y visible en las mesas de negociación como aquellos que desde otros ámbitos tratan de condicionar el resultado y su aplicación. Por el contrario, un Gobierno con mayoría absoluta, en teoría con más capacidad para negociar en el marco del diálogo social, tiende a relegar la búsqueda de acuerdos a un segundo plano y a actuar de forma más unilateral.

Los problemas para el diálogo social comienzan cuando se entiende como una muleta que sólo sirve para el sostén de un Gobierno mientras éste lo necesita, como fuente de legitimación de la actividad gubernamental. Quien así lo concibe desde un Gobierno nunca comprenderá el diálogo social y la concertación mientras esté en la oposición. Se opondrá a él y presionará a las organizaciones sindicales y empresariales para dificultarlo. Es necesario dar seguridad al diálogo social, más allá de los avatares electorales en la vida política. Quizás sólo se pueda hablar de que la concertación social ha alcanzado en España el debido nivel de madurez cuando un Gobierno con mayoría absoluta acepte someter a la consideración de los interlocutores sociales sus decisiones sobre cuestiones relevantes en el ámbito laboral y de protección social y la oposición asuma con normalidad esta vía de participación de las organizaciones sindicales y empresariales.

Las organizaciones sindicales y empresariales no están libres de sus propios límites de oportunidad para actuar en el diálogo social. Para las primeras hay dos procesos que siempre deben ser considerados. Uno de ellos, las elecciones sindicales. Si el diálogo social y la negociación colecti-

va llevan a la cooperación entre CC.OO. y UGT, las elecciones en las empresas y en las Administraciones Públicas llevan a la competencia. En todo caso, desde el cambio de la normativa en 1994 y por los acuerdos firmados entre ambas organizaciones, los conflictos electorales están ahora acotados y sus efectos son bastante limitados. El otro proceso que se debe considerar se refiere a su vida interna. Más allá de situaciones extraordinarias, cada cuatro años celebran congresos que implican cambios entre las personas que dirigen las organizaciones, aunque se mantengan los secretarios generales de las mismas. El grado de unidad o de conflictividad interna de las organizaciones, acentuado este último en las etapas de congreso, puede facilitar o dificultar la capacidad de una organización para actuar en el marco de una negociación.

Por último, las organizaciones empresariales también actúan con los criterios de oportunidad más adecuados para los intereses que representan. Como en cualquier organización, hay conflictos internos y éstos se hacen más visibles en épocas de cambio. Pero quizá el mayor problema en una confederación empresarial es aunar los intereses de múltiples sectores y empresas que conciben su relación más en términos de competencia que de cooperación. O hay una fuerte delegación en los dirigentes de las organizaciones empresariales por parte de sus asociados o la negociación tropezará con dificultades que en ocasiones ni siquiera podrán ser explicadas.

El problema común a todas las partes es saber que hay contenidos de las negociaciones que antes deben ser madurados en cada organización. Cada parte tiene sus propios ritmos de debate y su propia historia. Hay que encontrar para cada tema el punto de maduración suficiente que permita someterlo al duro proceso de una negociación sin perder, por precipitación, la posibilidad de alcanzar un acuerdo.

5.3 Desplazamiento de los ámbitos de decisión

Por último, debemos señalar como límites para la concertación social la progresiva difusión de competencias, tanto por nuestra incorporación a la Unión Europea como por las transferencias hacia las comunidades autónomas. Este doble proceso ha adelgazado al Estado y limitado las posibilidades de actuación de los Gobiernos, ha desplazado los ámbitos de decisión y, por lo tanto, de negociación, y ha condicionado los contenidos de las negociaciones y de los acuerdos en el marco de la concertación social.

Como vimos al inicio de este estudio, las organizaciones sindicales y empresariales españolas que protagonizan la concertación social están integradas también en organizaciones europeas que participan de forma activa en el diálogo social, tanto entre ellas como con la Comisión Europea.

En este sentido, parte de los contenidos de las negociaciones en nuestro país tienen un origen europeo. Por un lado, porque ha habido que transponer directivas europeas que nacieron de acuerdos producidos por el diálogo social europeo. Sirvan de ejemplo las negociaciones sobre trabajo a tiempo parcial de 1998, que debían transponer a la normativa española lo establecido por la Directiva 97/81/CE. Por otro lado, porque los negociadores en España debían decidir también cómo trasladar a nuestro país los acuerdos marco firmados en Europa por las organizaciones empresariales y sindicales. Por ejemplo, el acuerdo marco sobre teletrabajo de julio de 2002 se incorpora en España a través del ANC-2003, el acuerdo marco europeo sobre el estrés ligado al trabajo mediante el ANC-2005 y el acuerdo marco europeo sobre acoso y violencia en el lugar de trabajo en la prórroga del ANC en 2008.

Este proceso de acomodación de los acuerdos y las consiguientes directivas europeas a las normas españolas no siempre es pacífico. No lo fue para las organizaciones empresariales en el caso del trabajo a tiempo parcial de 1998. No lo fue para las organizaciones sindicales en el caso de la transposición de la Directiva 1999/70/CE sobre el trabajo de duración determinada, que el Gobierno pretendía dar por hecha con el Real Decreto-Ley de 2 de marzo de 2001.

También hay que tener en cuenta que el desarrollo de la Estrategia de Lisboa, tras su revisión en 2005, implica la elaboración de los Programas Nacionales de Reforma (PNR), que a su vez conllevan un teórico proceso de consulta en su elaboración, generalmente valorado como insatisfactorio por los interlocutores sociales. Ni en la elaboración del PNR de 2005, vigente durante tres años, ni en los Informes Anuales de Progreso de 2006 y 2007 se ha producido la adecuada participación de los interlocutores sociales.

La influencia europea no está sólo en los contenidos de la negociación, sino también en los procedimientos. Los interlocutores sociales y el Gobierno firmaron en marzo de 2005 el acuerdo sobre las bases de funcionamiento para la concertación y el diálogo social. En dicho acuerdo se encuentran, por un lado, cuestiones en relación directa con la Declaración de 2004 sobre el diálogo social: un compromiso genérico de mantener reuniones periódicas al máximo nivel para el seguimiento del mismo, previsiones sobre cómo deben abordarse las negociaciones sobre los temas previstos y cuáles deben ser los procedimientos para las reuniones formales. Junto a ello se observa un compromiso más amplio sobre los asuntos no previstos en la Declaración. El Gobierno se compromete a consultar a los interlocutores sociales antes de presentar nuevas propuestas en el ámbito sociolaboral, y entre todas las partes deben establecer la posible orientación, el método de concertación y el período orientativo de negociación. El Gobierno se compromete, además, a respetar las iniciativas de los interlo-

cutores sociales en aquellas materias que pertenezcan al ámbito exclusivo de la autonomía colectiva.

El procedimiento está más regulado en Europa. La Comisión debe consultar a los interlocutores sociales antes de presentar propuestas en el ámbito de la política social. Éstos deben responder con un dictamen o una recomendación, o bien comunicar su voluntad de iniciar una negociación al respecto. Ésta debe producirse en un plazo máximo de nueve meses, prorrogables sólo por acuerdo con la Comisión. Los acuerdos resultantes pueden ser de dos tipos: pueden ser realizados a través de los procedimientos y prácticas propios de los interlocutores sociales y de los Estados miembros o bien mediante decisiones del Consejo a propuesta de la Comisión. Por eso, hay acuerdos que se desarrollan mediante directivas y otros denominados voluntarios.

Los ámbitos de decisión, al mismo tiempo, se están desplazando en un sentido geográficamente más restrictivo, hacia las comunidades autónomas. A partir de 1984, y más allá de las transferencias de servicios que se producen en paralelo a la aprobación de los Estatutos de Autonomía y a las primeras elecciones autonómicas, se van realizando nuevas transferencias de competencias. Transferencias que afectan a los expedientes de regulación de empleo; a la unidad administradora del fondo nacional de protección al trabajo; a programas de apoyo a la creación de empleo; a servicios en materia de trabajo y de Seguridad Social; a las cooperativas, calificación y registro de sociedades anónimas laborales y programas de apoyo al empleo; a la gestión de la formación profesional ocupacional; y a la gestión del Inem (hoy ya convertido en Servicio Público de Empleo Estatal) en trabajo, empleo y formación⁶⁴. Todo este proceso ha generado en las comunidades autónomas procesos propios de concertación social con contenidos y ritmos distintos en cada caso.

El desarrollo autonómico conlleva la aceptación de límites en las competencias y capacidades del Gobierno de la nación. De las materias abordadas en la concertación social, sólo la Seguridad Social mantiene la unidad. En el resto (dependencias, empleo, formación, salud laboral, solución extrajudicial de conflictos laborales, negociación colectiva), la concertación social tiene límites derivados de las transferencias. Aun así, el diálogo social se convierte en ocasiones en una garantía de tratamiento común de un problema y contribuye a garantizar que esta diversidad se acompaña de criterios compartidos de solidaridad y de equidad. Según Jesús Cruz Villalón, la concertación en España favorece la cohesión territorial y la unidad de mercado y constituye “un inestimable instrumento de articulación y canalización global de las materias”. En todo caso, un problema

⁶⁴ No se han producido todavía las transferencias al País Vasco.

pendiente de resolver es que no se ha desarrollado en paralelo a las transferencias un sistema de información y coordinación que permita intervenir sobre los problemas detectados de manera común y conjunta.

6. Perspectivas de futuro

Después de treinta años de experiencia de diálogo y concertación, hay que preguntarse sobre su futuro en España a partir de ahora. La primera conclusión, fácilmente extraíble de lo escrito hasta aquí, es que la concertación y el diálogo social están contribuyendo a resolver problemas económicos, laborales y sociales, a encauzar los conflictos, a generar un clima de mayor estabilidad económica y social, a conformar cauces estables de relación entre los interlocutores sociales y con el Gobierno y a generar certezas en las relaciones laborales entre empresarios y trabajadores. Merece la pena sostener este esfuerzo colectivo. Por si alguien tuviera alguna duda, bastaría pensar cómo hubieran ido las cosas si en una legislatura políticamente complicada como la iniciada en 2004 se hubiera producido, además, un clima de fuerte confrontación laboral y social.

No cabe duda de que hay nuevos retos que deberán ser tenidos en cuenta por todas las partes implicadas en el diálogo social. Los cambios que se están produciendo en el mundo del trabajo están entrelazados con muchos de los cambios económicos, incluidos los financieros y empresariales, que se registran en todo el mundo. La capacidad de acción con la pretensión de resultados ciertos e inmediatos está hoy más limitada que nunca.

Por un lado, estamos ante problemas de dimensiones globales que requieren respuestas transnacionales. Las organizaciones sindicales, las organizaciones empresariales y los Gobiernos son conscientes de la mundialización de los procesos económicos y de las limitaciones que esto conlleva para actuaciones estrictamente nacionales. Por ello, tiene una especial relevancia reforzar el papel de la OIT, organismo tripartito donde Gobiernos, empresarios y sindicatos participan de forma activa. De la misma forma, la promoción de acuerdos en las empresas transnacionales y la extensión del diálogo social para desarrollar las normas fundamentales del trabajo, con instrumentos que refuercen la responsabilidad social de las empresas, aparecen como líneas de acción cada vez más importantes.

Por otro lado, hoy es inevitable pensar en términos europeos. El diálogo social en Europa incide en las negociaciones en España. Cada día será más importante la perspectiva europea en el diagnóstico de nuestros problemas y en la búsqueda de soluciones a los mismos. En este aspecto tiene interés resaltar que las organizaciones empresariales y sindicales en el ámbito europeo han conseguido ponerse de acuerdo sobre los asuntos cla-

ve que deben ser afrontados por los mercados de trabajo en Europa⁶⁵, así como sobre un conjunto de recomendaciones que afectan a temas como las políticas activas en los mercados de trabajo, la educación y la formación, las políticas macroeconómicas, los entornos empresariales favorables, los sistemas tributarios y de prestaciones, los servicios públicos, la cohesión e inclusión sociales, la movilidad, el empleo sumergido, las leyes laborales, protección del empleo y negociación colectiva, *flexiguridad* y diálogo social.

Sobre este último aspecto, las organizaciones sindicales y empresariales establecen recomendaciones dirigidas tanto a los Estados miembros como a las instituciones de la UE. En el primer caso, insistiendo en generar “un clima de confianza y diálogo social” entre empresarios y sindicatos, respetando la autonomía de los interlocutores sociales, incluido su derecho a negociar y a organizarse. Se llama a la participación de los interlocutores sociales en la administración del mercado de trabajo, incluido el diseño y la ejecución de los programas nacionales de reforma con el fin de alcanzar los objetivos de Lisboa. Y se pretende que se preste asistencia y apoyo a los interlocutores sociales y asociarlos en las decisiones sobre cómo gastar los fondos destinados al fortalecimiento de su capacidad y, en particular, los disponibles en el marco del Fondo Social Europeo.

En relación con las instituciones europeas, los interlocutores sociales proponen promover el diálogo social desde el reconocimiento de que ellos son los responsables de su organización, tanto en el ámbito interprofesional como en los sectoriales, dentro del marco de las previsiones que existen en el Tratado europeo. En los procesos de consulta, los interlocutores sociales europeos requieren el suficiente espacio para poder contribuir al desarrollo de la estrategia de crecimiento y empleo.

Hay, además, lo que en su momento se definió como nuevas realidades económicas y productivas al hablar de descentralización y subcontratación en las empresas. Procesos de reestructuración empresarial que implican, por un lado, fusiones y concentraciones empresariales generando nuevos grupos de empresa, y, por otro, segregaciones y subcontrataciones de la actividad. Se concentra la propiedad y se descentraliza la producción de bienes y servicios.

La repercusión sobre el empleo, la organización del trabajo y las condiciones de trabajo de estos procesos varía según los casos, pero es indudable. La flexibilidad de las relaciones empresariales y la volatilidad de éstas en muchos casos se transfiere a los sistemas de relaciones laborales.

⁶⁵ “Key challenges facing European labour markets: a joint analysis of European social partners”. Documento firmado en octubre de 2007 por la Confederación Europea de Sindicatos y Business Europe, UEAPME y CEEP.

Pero no se trata sólo de debatir sobre las bases de seguridad que deben tener los trabajadores en este entorno de flexibilidad y volatilidad, sino de decidir, dentro de las capacidades posibles en cada Estado, qué papel se quiere desempeñar en un mundo económico multipolar.

El Gobierno de España, con la contribución de las organizaciones empresariales y las sindicales, debe impulsar un cambio de modelo de crecimiento económico, con mayor inversión productiva (en infraestructuras físicas, telecomunicaciones y recursos humanos), que permita asentar el compromiso con la competitividad, el empleo y la cohesión social adoptado formalmente en 2004. Éste debe ser, de nuevo, el esfuerzo que se ha de realizar en la próxima etapa.

Aspectos como la educación y la formación deberían tener una especial relevancia en el terreno de la concertación social, aumentando la inversión y promoviendo medidas que mejoren la calidad en todos sus niveles. Además, para reforzar la igualdad y la cohesión social se necesita mejorar los servicios públicos de empleo, la coordinación entre ellos y la mejora de sus programas. Hay que asegurar, junto al desarrollo del nuevo sistema de atención a las personas dependientes, un mayor apoyo a las familias, uno de los ámbitos donde sigue habiendo importantes carencias. Por otro lado, conseguir que la vivienda sea considerada como un bien social será la mejor manera de contribuir a que los proyectos personales y familiares de mucha gente, incluidos los jóvenes con las lógicas ansias de emancipación, salgan adelante. Por último, se debe asegurar que la inmigración en España se produce de forma ordenada y con derechos, invirtiendo recursos y aplicando una política integral de inmigración que actúe de forma coherente sobre distintos aspectos.

Sin duda, habrá que abordar en los próximos años la continuidad de cuestiones ya tratadas en los acuerdos que ha producido la concertación social en el último período. Habrá que renovar acuerdos como los relacionados con la solución extrajudicial de conflictos laborales (31 de diciembre de 2008) y la formación (31 de diciembre de 2010), con sus correspondientes acuerdos tripartitos. Igualmente, cada año los interlocutores sociales deciden desde diciembre de 2001 la firma o prórroga de los ANC. Habrá que abordar en el futuro nuevas reformas sobre el sistema de Seguridad Social (el último acuerdo prevé la elaboración de un informe al cabo de los dos años de la firma) y el desarrollo del sistema de atención a las personas con dependencia, al igual que el empleo deberá ser objeto de nuevas negociaciones tras revisar los efectos del último acuerdo firmado, prestando especial atención a la situación laboral de las mujeres y a la capacidad de la economía y de la sociedad española para la integración sociolaboral de la población inmigrante. También deberá ser abordada la salud laboral y la prevención de riesgos laborales, en el marco del desarrollo de la Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo elaborada

para el período 2007-2012. Y se deberán revisar los acuerdos alcanzados en el diálogo social vinculados al cumplimiento del Protocolo de Kyoto, reforzando los compromisos de los interlocutores sociales con proyectos que contribuyan al desarrollo sostenible.

Además, de la Declaración de 2004 se desprenden asuntos que todavía no están cerrados o que están pendientes de ser tratados: la revalorización del salario mínimo interprofesional o del indicador público de renta de efectos múltiples (IPREM); la revalorización de la Inspección de Trabajo, para hacer cumplir las normas laborales; el reconocimiento de los espacios institucionales necesarios, con los medios e instrumentos adecuados, para la actuación de las organizaciones sindicales y empresariales; y la reforma de la negociación colectiva, cuestión que en todo caso debe ser decidida de manera autónoma por los interlocutores sociales y con un alto grado de acuerdo entre ellos.

Los negociadores son conscientes de que hay problemas que ya no tienen un carácter general y que deben ser abordados de forma específica para ciertos grupos o colectivos o en determinados ámbitos sectoriales o territoriales. No basta con medidas genéricas. Si los problemas del mercado de trabajo en España inciden de una manera más intensa entre las mujeres, si la temporalidad crece en las Administraciones Públicas mientras se reduce en los sectores privados, si la precariedad y el empleo sumergido se ceban en los inmigrantes, estamos obligados a pensar en actuaciones particulares, más allá de las modificaciones de normas que son comunes a todos. En el futuro habrá que profundizar en diálogos sectoriales que permitan una intervención más especializada sobre los problemas.

Las futuras negociaciones deberían integrar también mejores sistemas de control y evaluación en el desarrollo de lo pactado. Comprender lo que funciona y lo que fracasa, conocer sus causas, ayuda a corregir las medidas decididas y a prever las futuras actuaciones.

Hay que terminar diciendo que el diálogo social no es algo que haya que dar por sentado, cuya existencia ya esté fuera de todo peligro por el hecho de tener treinta años a sus espaldas. La experiencia nos ha enseñado que es más fácil destruir que construir las vías de consenso en las relaciones laborales. De todos nosotros depende que la concertación y el diálogo social sigan contribuyendo, como lo vienen haciendo hasta ahora, a la estabilidad económica y social de España.