

DOCTRINA

APUNTES BREVES SOBRE EL ACUERDO ECONOMICO Y SOCIAL (1985/86)

Juan Antonio Sagardoy Bengoechea*

1.— La Concertación Social Como Sistema Normativo.

Desde hace un tiempo la teoría de las fuentes del Derecho ha sufrido enormes convulsiones por el impacto de los nuevos comportamientos y objetivos de los agentes colectivos laborales. La presión creciente de los Sindicatos, ha obligado a los Gobiernos, con el beneplácito de las organizaciones empresariales, a la cesión de parcelas de poder. Así, el Boletín Oficial del Estado —escenario formal, por excelencia, del poder— ha visto sus páginas crecientemente “invadidas” por normativas de los grupos sociales con o sin la firma del Gobierno. El AMI de 1980 y el AES de 1984 son dos ejemplos significativos.

Esta reglamentación negociada que, entre los antecedentes más precisos tiene los Acuerdos de Grenelle de 1968, responde a un cambio (más o menos forzado) de mentalidad por parte de los Gobiernos y por parte de los actores sociales. Los Gobiernos, con la tecnificación creciente de la economía y la demanda participativa de nuestro momento cultural, tienen que asociar a los Sindicatos y organizaciones empresariales a su política socio-económica, so pena de su ineficacia. Por su parte, los actores sociales, máxime en épocas de crisis, precisan para su credibilidad la participación en las macrodecisiones, puesto que a niveles medios y bajos es muy difícil presentar a las bases unas actuaciones exitosas. Y para unos y otros puede valer, quizá, la creencia en que “sólo la responsabilidad hace responsables. El Estado omnipresente es una receta para actuaciones irresponsables” (Dahrendorf).

* Catedrático de Derecho del Trabajo de la Universidad de Alcalá de Henares, España.

Sea cual fuere la causa, lo cierto es que los pactos sociales tripartitos originan notables incertidumbre en cuanto a su naturaleza jurídica (De la Villa). De algún modo se cumple con tales pactos una función heterointegradora del ordenamiento jurídico, en función de que las normas jurídicas (vamos a decir "tradicionales") acaban con el tiempo por no responder a las necesidades del mercado que necesita otras nuevas.

Los acuerdos interconfederales, como el AMI de 1980, o el AI de 1983, tienen una naturaleza jurídica similar a la de los convenios colectivos con variante en cuanto a su eficacia (erga omnes o limitada) y ya el Estatuto de los Trabajadores (art. 83) contiene previsiones al respecto. Pero con el AES se ha hecho algo más difícil. En un mismo texto figuran: una Declaración del Gobierno sobre política económica, unos Acuerdos tripartitos entre Gobierno, CEOE, CEPYME y UGT y el Acuerdo Interconfederal del que el Gobierno está excluido.

La primera conclusión que podría extraerse es la de que el AES no admite una calificación jurídica unitaria, sino, si acaso, trinitaria:

- Declaración del Gobierno (DG): Compromiso político.
- Acuerdos Tripartitos (AT): Pacto político-social.
- Acuerdo Interconfederal (AI): Convenio colectivo impropio o de eficacia limitada.

Salvando la Declaración del Gobierno, que no es más que una declaración de intenciones, que compromete políticamente al Gobierno y que, por tanto, su cumplimiento o incumplimiento sólo será exigible en términos políticos, las dos partes restantes ofrecen mayor problemática. Y entrar en ella no es un divertimento científico, sino que por el contrario tiene una gran trascendencia: la de la exigibilidad de los compromisos y la credibilidad, de futuro, de pactos como éstos. Si no hay exigibilidad jurídica, la firma es sobre papel mojado y la concertación social sufrirá un duro golpe en cuanto a su interés.

A mi juicio —y dentro de la brevedad que se me ha impuesto para esta aportación— entiendo que los AT y el AI tienen rasgos

comunes y diferenciales. El rasgo común está en que ambos participan de la naturaleza de pactos de Derecho privado y por tanto exigibles en Derecho. El diferencial es que el primero es un pacto "de hacer" de alto contenido político, y sin más calificativos sustanciales, y el segundo pertenece a la categoría de los convenios colectivos impropios, que como nota principal tiene el de ser pactos de eficacia normativa, aunque no erga omnes.

Decía que los AT son algo más que un pacto político social, porque así lo ha querido el Gobierno (art. 1.º del Título preliminar) y por la propia dicción de los artículos de ese Título. Por ir a un ejemplo claro: Si el Gobierno no crea el Fondo de Solidaridad mencionado en el art. 8, habrá incumplido una obligación, y por tanto se podrá exigir su cumplimiento. Pero dicho ésto, hay que añadir de modo inmediato —y ahí está el "quid" del tema— que la mayoría de las obligaciones asumidas por el Gobierno son obligaciones sometidas a factores exógenos que, a la postre, las pueden hacer inoperantes. El Gobierno, como dice el art. 1.º del AES, se obliga en el "ámbito de su competencia". Por tanto, para cumplir sus compromisos deberá sujetarse a lo que la Constitución y demás normas jurídicas disponen para la actuación gubernamental. De ahí que los compromisos del AES que deban realizarse a través de una ley, se agotan en su cumplimiento, presentando el Proyecto de Ley ante las Cortes. Que luego no se aprueban como el Proyecto señala —aún con los votos del Partido en el poder, que no es "el Gobierno"— no supondría incumplimiento contractual. Todo el tema fiscal, entre otros, entraría en este apartado. Y si el compromiso de subvenciones, por ejemplo, tiene unos condicionamientos legales que, a pesar del propósito del Gobierno, no se dan, entonces tampoco habría incumplimiento. Lo que ocurre es que, como reconoció el Ministro de Trabajo, la dicción es incorrecta. Cuando el tema es de Ley, no puede decirse que el Gobierno "deducirá", "gravará", etc., sino que "presentará un Proyecto de Ley en el que..."

En definitiva, no puede decirse que los AT son un mero pacto político inexigible, porque ni se desprende de lo firmado por las partes, ni podría defenderse en una posición de mera honestidad en la concertación social. No obstante, los condicionamientos tácitos que los AT contienen y a los que me acabo de referir, pueden suponer una coartada al cumplimiento. Que sea o no coartada, y mayor o

menor, merecerá, eso sí, un veredicto político; pero el compromiso en sí pertenece a lo exigible en Derecho, porque aunque los AT tengan un contenido político, su naturaleza es la de pacto. El Gobierno no firma imponiendo obligaciones, sino asumiendo compromisos.

En cuanto al AI, hay que decir que los Acuerdos Interconfederales, ni aparecen con ese nombre en el Estatuto de los Trabajadores (ET), ni tienen acogida en el mismo cuando no se representa a la mayoría absoluta de los miembros de Comité de Empresa (art. 88). Resulta llamativo, (por no decir inexplicable, por la experiencia acumulada) que ni en la reforma del ET, ni en la Ley Orgánica de Libertad Sindical, se haya abordado este tema y en definitiva el de los convenios y acuerdos interconfederales de eficacia limitada. Pero así es. Que la obligación nuclear del AI sea incorporar su contenido a los convenios colectivos que se firmen, no le da, por transustanciación, la naturaleza de éstos. El AI no es un convenio colectivo sometido al ET, sino, a los más, lo que se ha denominado "convenio colectivo impropio", que en definitiva nada dice, a efectos jurídicos, pues las instituciones, o son "propias", o no lo son; y en este último caso la institución es otra, a pesar de la semejanza, afinidad o parecido. Se utiliza el término tan sólo con efectos descriptivos (1).

No obstante, hay que reconocer, como antes he dicho, que tales convenios tienen en su esencia algo más que un mero pacto civil. Concretamente, su eficacia normativa, aunque limitada a los firmantes. Eso constituirá una dificultad, sin duda, cara las pretensiones de CC. OO. de no firmar el AES y estar en las Comisiones que éste crea y que, por cierto, son bastantes. J. Aragón y E. Lillo defienden tal tesis de modo hábil, al entender que las Comisiones son para "seguir negociando" y no sólo para dar cumplimiento a las previsiones del AES (El País, 20-10-1984).

Prueba de la dificultad de catalogar los Acuerdos tripartitos entre las instituciones consagradas en el Derecho, la tenemos en el art. 1 del Título Preliminar, en el que con un tono coloquial y, por ello, insólito en una norma jurídica, dice... "Nos hallamos, pues, ante un amplio abanico de estipulaciones de carácter tripartito..". Con ello no se define nada, sino que se narra un hecho. Quizá lo sustancial esté en la continuación "configuradoras de obligaciones de hacer

para las partes firmantes, en sus respectivos ámbitos de competencia". Decir que se trata de estipulaciones de carácter tripartito, no define la naturaleza jurídica de los AT. Simplemente describe lo que es: un pacto exigible. Y cuando en el mismo artículo se define a los compromisos del Título II como Acuerdos Interconfederales no parece decirse —por el AES— nada sustancialmente distinto a lo que dice de los AT, pues acudiendo a la definición del AI en el art. 1 de dicho Título, vemos que se monta sobre "la naturaleza contractual, generadora de obligaciones y compromisos para ambas partes". A pesar de ello, de que el AES no distingue el AI, como especie del género: pacto de derecho privado, ha de decirse que la eficacia normativa del AI es el dato más relevante de diferenciación de los AT.

Queda, por último, una cuestión nada baladí, como es la de la publicación del AES es el B. O. E. (de 12-10-1984) (2).

Dejando a un lado el aparatoso motivo justificativo de la publicación (art. 80.3 de la Ley de Procedimiento Administrativo: interesados desconocidos y de domicilio ignorado), lo cierto es que insertar el AES en el B. O. E. tiene la importancia de añadir un dato formal de eficacia y otro material, como es el general conocimiento. Que aparezca, además, la Resolución del IMAC en el capítulo de Disposiciones Generales, no deja de ser llamativo.

2.— La Significación del AES.

1984 ha sido un año huérfano de acuerdo interconfederal o interprofesional; en definitiva, de pacto social escrito. Ha sido un año que en parte se pasó gestando el AES. Quizá ello ha contribuido a que la conflictividad fuera más espontánea que controlada. Si las horas perdidas por conflictos son muchas o pocas respecto de otros años, con Acuerdos, no dice mucho, pues el tema clave del 84 (y de los años próximos) ha sido el de la reconversión, que curiosamente no aborda el AES.

Respecto de los protagonistas, lo más significativo ha sido la firme decisión política del Gobierno por conseguir el Acuerdo y la ausencia de CC. OO. Lo primero propició el Pacto y lo segundo lo enturbió.

CC. OO., de modo claro y rotundo, apuesta por la confrontación directa con la política social del Gobierno —a nivel macro—, abandonando la negociación global que el AES entraña. Resulta indudable que ello responde a una estrategia, que el Sindicato considera rentable y el tiempo con sus resultados dirá la última palabra. Lo cierto es que la ausencia beligerante de CC. OO. va a suponer un lastre importante para la eficacia del AES, lo cual no deja de ser penoso en circunstancias socio-laborales como las que tenemos.

Sin embargo, este Sindicato desea —y exige, incluso por vía judicial, si es preciso— estar presente en las Comisiones instituidas en el AES. El tema es complejo desde el punto de vista jurídico, y desde el social; el dilema estará en si es preferible sentar en la mesa al adversario (del Acuerdo) o dejarle fuera, y todo ello en función de lo que los firmantes del AES piensen que va ser el comportamiento de CC. OO. en las fábricas y en la calle, a pesar de participar en las Comisiones.

Lo cierto es que, a pesar de las nubes que están sobre el AES, éste supone, por su contenido, un paso de primer orden en la concertación social española, e incluso en la europea.

3. — El Contenido del Acuerdo.

3.1 La Declaración del Gobierno.

La DG pretende ofrecer una cierta seguridad jurídica a las partes firmantes, al establecer las líneas macroeconómicas de la política gubernamental. La DG no supone ningún compromiso jurídico, sino tan sólo político. De ahí que su exigibilidad hay de montarse sobre el plano segundo y no sobre el primero, lo que significa, en definitiva, que no es exigible en Derecho.

Llama la atención que la DG tenga un “alto voltaje” económico y ninguno directo, referido a la política social del Gobierno. El empleo es el protagonista y a ello se refiere toda la DG, al enumerar las grandes magnitudes en el orden fiscal, productividad, inversiones, déficit e inflación. La DG termina con un compromiso a medias (pues dice que “el Gobierno entiende que puede contribuir a la creación de empleo...”) referido a la contratación en 1985 por parte de la

Administración Pública de no menos de 25,000 trabajadores. Sería importante conocer si el término “trabajadores” se ha utilizado técnicamente o no, pues si se trata de funcionarios, la cuestión tiene matiz diverso a si fueran trabajadores ligados por contrato de trabajo, debido al crecimiento preocupante de los efectivos de la Función Pública, en una época necesitada de creación de empresas.

La DG puede entenderse que se está refiriendo efectivamente a los funcionarios, al mencionar la “mejora de la gestión pública” o “un eficaz servicio a los ciudadanos”.

3.2 Los Acuerdos Tripartitos.

Antes me he referido a su naturaleza y ahora lo haré a su contenido, y con la limitación de un artículo de esta naturaleza.

En los AT puede decirse que, en general, dominan los compromisos del Gobierno y con un cierto halo de imprecisión en algunos de ellos. Así, por ejemplo, los artículos en los que se barajan cifras —de aportaciones al INEM, de la creación del Fondo de Solidaridad, de ingresos o desgravaciones fiscales, etc. son muy concretos y precisos. Enormemente concreto es, asimismo, en materia de Comisiones. Nada menos que diez se crean en los AT, lo cual parece excesivo e incluso disgregador, si no existe un órgano de unión que no es necesariamente, según la dicción literal del AES, la Comisión de Seguimiento, pero que debería serlo. En otros temas, como el de la legislación laboral, existe una mayor vaguedad como, por ejemplo, al referirse a la armonización de la nuestra con la europea.

A este respecto, hay que decir que la Directiva de 1975, a que se refiere el art. 17, fue una norma comunitaria dirigida a reforzar la protección de los trabajadores en los despidos colectivos, lo cual no deja de ser llamativo a la hora de flexibilidad nuestro mercado de trabajo. Lo que ocurre es que nuestra legislación es aún más rígida que tal Directiva, y por ello será preciso que en 1985— 86 se lleve a las Cortes un Proyecto de Ley de Reforma del ET, ya que en esta norma (art. 51) es donde se regula el despido; tanto el individual como el colectivo.

Puntos de especial interés son la ampliación de la acción protec-

tora por desempleo —llegar a una cobertura del 48 o/o para 1986—, la reducción de las cuotas a la Seguridad Social y la revalorización de pensiones en un promedio del 7 o/o para 1985. Son temas importantes y laudables en su contenido, pero que tienen sobre sí la tremenda carga de “los números”. No se cuantifica en el AES el valor de lo comprometido, pero es de suponer que los responsables tendrán las cifras, necesariamente altas.

Llama la atención, aunque se está en línea con el criterio adoptado por la Ley Orgánica de Libertad Sindical, que se trate de la retribución de los funcionarios públicos, con lo que se pretende, de modo claro, introducir a este colectivo de modo progresivo en los acuerdos socio-laborales y económicos que el Gobierno firme con la CEOE y los dos Sindicatos más representativos a nivel nacional, pero que tienen menor incidencia en la función pública que en el ámbito laboral estricto. Puede darse un vacío de representación mayor o menor, en la medida en que no intervengan otros sindicatos representativos, en la Administración Pública. De cualquier modo, se instaura en el art. 9.2, una “paranegociación” colectiva con las “organizaciones más representativas existentes en el sector” para repartir 2.000 millones de pesetas en 1985. La ausencia de normas reguladoras de tal negociación debe impulsar a su aparición para evitar actuaciones dispares.

En cuanto a la contratación laboral, el art. 15 es más de contenido discursivo que normativo. En él existe una **constatación** —de que la Ley 32/1984 de reforma del ET contiene innovaciones positivas para el empleo—, una **esperanza** —que los Decretos eliminen obstáculos y den mayor virtualidad a las innovaciones—, lo cual no ha ocurrido con los publicados, ya que “rigidizan” la Ley, y un **mandato**, para los negociadores de los convenios colectivos, dentro del ámbito del AES, sobre la obligada formalización de un contrato relevo en cuanto lo pida el trabajador afectado.

Esta cláusula —que encajaría mucho mejor en el AI— es de dudosa aplicación por referirse **directamente** a las empresas, sin margen alguno, e indirectamente a los convenios colectivos en sí.

En cuanto a la empresa pública, lo único claro es que se potenciará la presencia de los Sindicatos en su gestión; ya que el informe que CEOE y CEPYME han de elevar al Gobierno producirá más efectos que "los oportunos".

Por último, es trascendente lo que se ha acordado (art. 22) respecto al patrimonio sindical, pues un Proyecto de Ley regulará su transmisión aun cuando existe una limitación a su forma: será en usufructo, no en propiedad u otros tipos de negocios jurídicos.

3.3 El Acuerdo Interconfederal.

Tras los AT, como es lógico, el AI tiene un contenido mediatizado y completado por aquellos, y quizá el contenido más concreto sea el referido a los incrementos salariales con bandas de crecimiento para 1985 (5,5 a 7,5 o/o) y 1986, con unas complejas fórmulas de incremento que ha merecido algún juicio desfavorable por el tratamiento que reciben, con la tabla-anexo, las retribuciones más bajas (ver El País, 4-11-1984).

Como en anteriores ocasiones, se conectan los salarios con las previsiones inflacionistas, y en cuanto a su aplicación, se ponderan —como ya lo hiciera el AI 83— la situación económica de las empresas, la creación de empleo, la vigencia de los convenios (que con buen criterio se recomienda sea de dos años), productividad y absentismo.

Todas las demás materias tratadas puede decirse que son las clásicas de los Acuerdos Sociales, si bien con matices y ampliaciones en algún supuesto. De nuevo se trata de llenar la importante laguna en materia de procedimiento en conflictos colectivos, y esperemos que el propósito llegue a realidad, frente a lo que ocurrió con las previsiones del AI 83.

Así, pues, Acuerdo tenemos. El camino a recorrer es el de su aplicación, lo cual está rodeado de la incógnita de la actitud y resultados de la acción de CC. OO., y sobre todo del cumplimiento de las previsiones económicas y de inversión.

NOTAS

- (1) *Sobre el tema de los convenios colectivos no estatutarios, casi toda la doctrina española ha escrito, manteniendo posturas dispares, aunque enriquecedoras.*
- (2) *Rodríguez Piñero y González Ortega han estudiado (RPS, (1) No. 137) el tema de la naturaleza jurídica de los sucesivos Acuerdos Sociales en España, y la jurisprudencia, a través de sentencias en las que han sido ponentes M. A. Campos y J. A. Linares, entre otros, se ha ocupado, con interesante doctrina, de la naturaleza de tales Acuerdos, fundamentalmente del ANE, cuya no publicación en el B. O. E. tuvo trascendencia.*

(1) *Revista de Política Social. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid.*