



CONCERTACIÓN SOCIAL TRIPARTITA: SIGNIFICACIÓN GENERAL Y REFORMA DE LA LEGISLACIÓN LABORAL DE 2006

RICARDO ESCUDERO RODRÍGUEZ

Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
Universidad de Alcalá de Henares

EXTRACTO

El presente trabajo se centra en el reconocimiento y análisis de las diversas formas de negociación y concertación social desarrolladas en las últimas décadas en el seno de nuestro sistema de relaciones laborales. Específicamente, del fenómeno de la «legislación prenegociada», que supone que los poderes públicos transforman en una norma legal un acuerdo previamente suscrito a tres bandas, lo que altera, de modo muy significativo, la tradicional dinámica de elaboración de disposiciones legales. La consecuencia de todo ello es un fenómeno que interesa no únicamente, a los especialistas en Derecho del Trabajo sino también a los de Derecho Constitucional, a los de la Ciencia política y de la Sociología. En el fondo, es una manera «heterodoxa» de entender el Derecho y la concreta forma de construirse, lo que sorprende, extraordinariamente, a los juristas clásicos, quienes no podrán comprender nunca por qué los poderes públicos consideran más conveniente atender los eventuales resultados de una negociación hecha fuera del Parlamento o desarrollada al margen del órgano político competente.

Lo anterior sirve, sobre todo, para analizar el rico y complejo proceso de concertación puesto en práctica en la presente Legislatura, y del que el RDL 5/2006 emerge con luz propia en el ámbito del Derecho del Trabajo en sentido estricto. Una reforma, no obstante, de valor limitado y más si se considera como aportación, probablemente definitiva, de una legislatura que ya ha pasado su ecuador y en la que no es previsible que se produzca otra modificación del ordenamiento jurídico-laboral hasta después de realizarse nuevas elecciones generales. Y este balance contrasta con lo que sucede en otros campos de la legislación social, señaladamente, en el de la atención a la dependencia o en el de la igualdad efectiva entre hombres y mujeres, en los que las innovaciones van a ser de una fuerte envergadura. Afortunadamente, en estos campos —y en otros que se mueven en la órbita de lo social— se ha ido más lejos y el esfuerzo de los interlocutores sociales ha contribuido a consolidar el Estado social y democrático de Derecho.

ÍNDICE

1. RIQUEZA Y VARIEDAD DE LA CONCERTACIÓN SOCIAL EN NUESTRO MODELO DE RELACIONES LABORALES
2. LAS DISTINTAS FUNCIONES DE LA CONCERTACIÓN SOCIAL TRIPARTITA
 - 2.1. Legislación prenegociada y consolidación del estado social y democrático de derecho
 - 2.2. Consecución de un plus de legitimidad social y política de los poderes públicos, fortalecimiento de los interlocutores sociales y búsqueda de una mayor efectividad de las normas legales
3. REFLEXIONES SOBRE EL CONTEXTO, CONDICIONANTES Y LÍMITES DEL ACUERDO PARA LA MEJORA DEL CRECIMIENTO Y EL EMPLEO DE MAYO DE 2006

1. RIQUEZA Y VARIEDAD DE LA CONCERTACIÓN SOCIAL EN NUESTRO MODELO DE RELACIONES LABORALES

Es bien sabido que la concertación social es una de las señas de identidad de nuestro modelo de relaciones laborales desde el inicio mismo de la transición a la democracia. Tal rasgo ilustra acerca de la marcada predisposición que, al menos en términos generales, ha habido entre las organizaciones empresariales y sindicales más representativas en el plano estatal y el Gobierno a la hora de alcanzar acuerdos que prefiguren disposiciones legales en las complejas materias relacionadas con el empleo, las condiciones de trabajo y la protección social.

Y ello es así, más allá de todos los intervalos, a veces, muy acentuados, de las imperfecciones, irregularidades y diferentes intensidades que ha conocido desde entonces. Es decir, sin desconocer que, en muy señaladas ocasiones, ha habido importantes y manifiestos desacuerdos entre tales sujetos en la adopción de determinadas medidas reformadoras. Desavenencias que se han visto acompañadas, incluso, de varias huelgas generales convocadas por los sindicatos de mayor representatividad en contra de ciertas medidas unilateralmente impuestas por los poderes públicos.

Además, hay que recordar que la concertación social se ha manifestado con los diferentes Gobiernos que ha conocido nuestro sistema democrático desde 1977, al margen de su dispar composición ideológica entre unos y otros. Y, también, que tal figura se ha llevado a cabo en muy distintas coyunturas económicas, es decir, tanto en situaciones adversas como en otras en las que ha habido —y hay— un nivel de crecimiento y una importante minoración de las tasas de desempleo ¹.

¹ Véase F. VALDÉS DAL-RÉ «Concertación social y mercado de trabajo», en *Relaciones laborales* núm. 12/2006, pág. 1 y ss.



El resultado de todo ello ha sido que la historia española en las últimas tres décadas ha estado cargada de ricas y variadas experiencias de concertación social que han tenido un dinamismo y una significación muy considerable si se contemplan desde muy diversas variables: a) material, por el tipo o modalidades de acuerdos suscritos, ya que los ha habido tanto de carácter bipartito como tripartito; b) subjetiva, dado el número y la variedad de los sujetos que han intervenido en ella; c) territorial, pues no sólo se ha producido al nivel estatal, sino también en las diferentes Comunidades Autónomas; d) funcional, ya que existen múltiples acuerdos de ámbito intersectorial y otros de carácter sectorial; e) objetiva, es decir, si se toman en consideración los temas abordados, que son prácticamente todos los que conforman el complejo arco del empleo, las condiciones de trabajo y la protección social.

En suma, la concertación social ha conocido en nuestro modelo de relaciones laborales un recorrido tan amplio y diversificado porque han confluído, de manera interdependiente, un cúmulo de variables políticas, económicas y sociales que lo han propiciado. Tan es así, que puede afirmarse que, en conjunto, nuestra experiencia ha ido bastante más lejos que otras de países próximos, pese a contar éstos con una más dilatada trayectoria en orden a la libertad sindical y a la negociación colectiva. Curiosamente, nuestra experiencia es observada con una extraordinaria atención e interés en medios que, tradicionalmente, han tenido un modelo más sólido y consolidado de relaciones laborales.

2. LAS DISTINTAS FUNCIONES DE LA CONCERTACIÓN SOCIAL TRIPARTITA

2.1. Legislación prenegociada y consolidación del Estado social y democrático de Derecho

La consolidación de la concertación social guarda una relación muy directa con la originalidad del Derecho del trabajo y de las relaciones laborales que afecta a la regulación del empleo, de las condiciones de trabajo y, también, de la protección social. En concreto, la utilización recurrente de dicha figura añade otra especialidad a su sistema de fuentes, ya que su consustancial pluralismo derivado de la presencia de la negociación colectiva dotada de determinada eficacia jurídica viene acompañado, además, de una potencial variedad y particularidad en la forma de producir las normas.

Así, el fenómeno de la «legislación prenegociada», que supone que los poderes públicos transforman en una norma legal un acuerdo previamente suscrito a tres bandas altera, de modo muy significativo, la tradicional diná-

mica de elaboración de disposiciones legales. La consecuencia de todo ello es un fenómeno que interesa no únicamente, a los especialistas en Derecho del Trabajo sino también a los de Derecho Constitucional, a los de la Ciencia política y de la Sociología. En el fondo, es una manera «heterodoxa» de entender el Derecho y la concreta forma de construirse, lo que sorprende, extraordinariamente, a los juristas clásicos, quienes no podrán comprender nunca por qué los poderes públicos consideran más conveniente atender los eventuales resultados de una negociación hecha fuera del Parlamento o desarrollada al margen del órgano político competente.

En efecto, desde perspectivas discrepantes, se afirma que la concertación tripartita puede producir una cierta abdicación de las funciones de los poderes públicos, puesto que se corre el riesgo de aceptar, de una manera acrítica y pasiva, aquello que viene acordado por los interlocutores sociales y de actuar de una manera en exceso mecánica, olvidado el interés general y las prerrogativas de las instituciones competentes. Ahora bien, entiendo que tal discrepancia no está fundada. Básicamente, porque no se trata de practicar una especie de subcontratación o de externalización de las prerrogativas de los poderes públicos en favor de las organizaciones representativas de los trabajadores y de los empresarios con la finalidad de que ellas puedan decidir, por sí mismas, la regulación de ciertas materias relativas al empleo, a las condiciones de trabajo y a la protección social.

Así, es obvio que tales poderes no pueden ceder las competencias que, constitucionalmente, les corresponden en todo régimen democrático y ellos no pueden transferir a cierto tipo de sujetos, por representativos que éstos sean de cualificados intereses, la regulación de los problemas respecto de los que ellos tienen plena capacidad de legislar. Además, la versión tripartita de la concertación social no es un elemento de debilitación del Estado moderno sino, por el contrario, un posible instrumento de profundización de un tipo de vínculos más ricos y más eficaces entre el Estado y la sociedad civil gracias al cual ambos pueden convertirse en más fuertes. Esto es, se trata de iniciativas plenamente acordes con las nuevas formulaciones de una democracia más moderna, participativa y compleja.

En suma, el nuevo contexto social, económico y político aconseja que la construcción de un sistema democrático más fuerte y más dinámico comporte una más intensa participación de las organizaciones interesadas en la gestación de las leyes y de los reglamentos. Es más, se puede establecer una relación directa entre el desarrollo de la concertación social y la consolidación del Estado social y democrático de Derecho aceptada, de una manera explícita, por las más modernas Constituciones y, en particular, por la nuestra.

En cualquier caso, se trata de lograr un equilibrio entre las competencias de los poderes públicos y las funciones asignadas a la autonomía colectiva. Así, no se puede ignorar la soberanía del Parlamento o las compe-

tencias del Gobierno o de los de ámbito autonómico. Pero, asimismo, tales poderes no pueden orillar la importancia del reconocimiento de la autonomía colectiva de los sindicatos de trabajadores y las asociaciones empresariales, puesto que ellos desempeñan un rol decisivo en el sistema democrático, como reconoce, con claridad, el art. 7 de nuestra Constitución, que ha sido interpretada por nuestro Tribunal Constitucional en el sentido de que tales organizaciones son sujetos con una especial significación institucional en el seno del Estado social y democrático de Derecho.

Por otro lado, en el fondo de todo este proceso, se encuentran transformaciones, a menudo profundas, en la relación entre los partidos políticos y las organizaciones patronales y sindicales. Las reglas han cambiado, aunque sea de una manera irregular y desigual, puesto que se va abriendo paso la concepción según la cual la democracia no puede reducirse a ser, únicamente, la expresión de la voluntad de los ciudadanos cada cuatro años a través de sus votos. De modo tal que tales prácticas de concertación contribuyen a desterrar una concepción simple y mecanicista de la política y del funcionamiento del sistema democrático e inclinarse en favor de una nueva formulación de los intereses en juego.

2.2. Consecución de un plus de legitimidad social y política de los poderes públicos, fortalecimiento de los interlocutores sociales y búsqueda de una mayor efectividad de las normas legales

La concertación social tripartita implica una serie de ventajas, nada despreciables, para los poderes públicos que participan en ella. Así, el impulso y la intervención activa en aquella y, de modo muy especial, la consecución de pactos dentro de tal marco son presentados, normalmente, por los gobiernos como una prueba de ductibilidad en el ejercicio del poder y de capacidad de diálogo. Es decir, como una demostración de responsabilidad y de consenso que añade un plus de legitimidad —una especie de aureola— y una consolidación de sus posiciones dialogantes. De ahí que tales prácticas sean mostradas como una suerte de relegitimación, social y política, de los poderes públicos o de ampliación de su «auctoritas».

En todo caso, es fácilmente constatable el fuerte deseo de los gobiernos, sobre todo si se encuentran en mayoría relativa en el arco parlamentario, de incorporar a sus iniciativas a otros sujetos provenientes no de la vida política sino de la sociedad civil. Esto es, se intenta compensar una menor hegemonía política con una mayor tendencia de los partidos en el poder hacia la concertación social tripartita, ya que ésta garantiza, al menos potencialmente, una mayor estabilidad política y una más amplia paz social a una determinada legislatura.

Ciertamente, se trata de una hipótesis que, como es lógico, admite excepciones, pero, con todo, diversas situaciones demuestran, sobradamente, que la concertación social conoce un menor número de frutos —incluso, es literalmente anegada— cuando los partidos en el poder han alcanzado una mayoría absoluta. Así, la posibilidad de aprobar, de modo unilateral, las disposiciones legales hace que los poderes públicos se muestren menos proclives a buscar el respaldo y la mayor legitimidad social que otorga la suscripción de acuerdos en el ámbito de la concertación social tripartita.

Esto es, la conjunción de su voluntad con la de los representantes de los sindicatos y de los empresarios se hace más prescindible y tales poderes se inclinan por su participación exclusiva y excluyente en la elaboración de las normas legales. Al respecto, son muy significativas distintas experiencias habidas en el contexto de mayorías absolutas, en las cuales tal modalidad de concertación floreció muy poco, si bien, pese a todo, conoció algunas manifestaciones: de un lado, la española, tanto en la época de los gobiernos socialistas de los años ochenta y noventa como en la del gobierno conservador durante los primeros años de la década del dos mil. Y, de otro, sin duda alguna, más radicales, la británica de la época thacheriana o la italiana en los primeros años de la década del dos mil y, en concreto, hasta la primavera del dos mil seis.

Por otra parte, la significación sociopolítica de la concertación social tripartita ha sido —y es— muy clara en nuestro modelo de relaciones laborales cuando, de modo explícito o implícito, se ha pretendido con ella robustecer los sujetos a través de los cuales se expresa la autonomía colectiva. En efecto, la utilización de tal tipo de concertación supone, en el fondo, una apuesta por el reforzamiento de la sociedad civil, pues implica la decidida voluntad de fortificar a unos interlocutores sociales, que siendo sujetos de naturaleza privada, desempeñan un papel esencial en la articulación y defensa de intereses de colectivos tan significativos y numerosos como son los trabajadores y los empresarios.

En definitiva, se está ante unos actores que, gracias a la concertación social tripartita y a la implicación en ella de los poderes públicos obtienen un fuerte respaldo institucional y un reconocimiento y una proyección privilegiados de los intereses que representan las organizaciones empresariales y sindicales. Y ello es especialmente relevante en el caso de los sindicatos, ya que partían de una situación de acentuada debilidad, después de una dictadura caracterizada por la absoluta negación y persecución de la libertad sindical. Y, además, ellos pugnaban por desarrollarse y afianzar su protagonismo en un contexto de profunda crisis económica que no ha constituido, precisamente, el mejor caldo de cultivo para su consolidación.

Por último, otra de las motivaciones de los poderes públicos cuando utilizan la técnica de la concertación social tripartita es tratar de lograr una

mayor efectividad de las normas legales. El punto de partida es el grave y endémico problema del incumplimiento de tales disposiciones. Es decir, el divorcio, demasiadas veces intenso, entre las leyes y la realidad o entre el plano formal y el real. Así, tales poderes consideran tal modalidad de concertación como un instrumento para hacer una especie de búsqueda o sondeo sobre la efectividad de las normas legales. Esto es, para conocer, con carácter previo, el grado de resistencias o la eventual oposición a las medidas que pueden convertirse, en un momento posterior, en disposiciones legales.

En efecto, a través de la concertación social, se pretende hacer posible una mayor aceptación de ciertas medidas de reforma de la regulación del empleo, de las condiciones de trabajo o de la protección social, que, de otro modo, podrían correr el riesgo de ser fuertemente contestadas o rechazadas por sus destinatarios. En síntesis, la concertación social es una especie de técnica que puede amortiguar las posibles tensiones sociales y, eventualmente dulcificar el rigor de ciertas decisiones, difíciles y tendencialmente polémicas, en un contexto político, social y económico que se ha complicado progresivamente.

Es decir, se busca una suerte de complicidad de quienes van a tener una gran responsabilidad a la hora de aplicar las correspondientes normas legales. Máxime, si se trata de medidas que comporten eventuales sacrificios para los sujetos a los que van destinadas tales normas, nuevas reglas dirigidas a racionalizar ciertas materias o si se pretende alcanzar equilibrios de prestaciones y contraprestaciones difíciles de garantizar de una manera unilateral. Y, así, la idea de la coparticipación está presente no sólo en la gestación de las normas legales sino, también, en la fase de su ejecución, puesto que se procura que todos los sujetos que han intervenido en su elaboración se impliquen, igualmente, en su aplicación.

3. REFLEXIONES SOBRE EL CONTEXTO, CONDICIONANTES Y LÍMITES DEL ACUERDO PARA LA MEJORA DEL CRECIMIENTO Y EL EMPLEO DE MAYO DE 2006

Comenzaba este trabajo recordando que la concertación social es una de las señas de identidad de nuestro modelo de relaciones laborales. Pues bien, partiendo de tal premisa, hay que precisar que, tras un significativo paréntesis que abarcó desde 2002 a 2004, la modalidad tripartita de dicha concertación ha conocido una especie de «risorgimento» desde este último año que ha supuesto un fuerte impulso a las prácticas y dinámicas comprendidas en ese complejo fenómeno.

Tan es así que, la experiencia española desde julio de 2004 puede considerarse especialmente relevante hasta el punto de que puede afirmarse que

la concertación social tripartita conoce una fuerte reafirmación e, incluso, un marcado esplendor a la vista de los variados e importantes frutos que ha producido en poco más de dos años. Y, así, aquella está en la base de una intensa actividad legislativa que ha vuelto a poner en el centro de nuestro modelo la denominada legislación prenegociada.

El pistoletazo de salida lo dio la llamada «Declaración para el diálogo social. Competitividad, empleo estable y cohesión social» suscrito al máximo nivel y a tres bandas entre tales confederaciones y el Gobierno en julio de 2004. Tal Declaración contiene una explícita toma de posición sobre «las materias, objetivos y orientaciones generales conforme a las que ha de desarrollarse una nueva etapa de diálogo social en España». Y, asimismo, sobre la metodología a seguir para afrontar tanto los retos económicos como algunos de los más importantes del empleo es España².

Dicha Declaración deja bien claro que quiere enlazar con la mejor tradición de nuestras prácticas de concertación social cuando, en su preámbulo, afirma sin ambages que «el diálogo social constituye uno de los activos más importantes en el proceso de construcción y consolidación de España como un Estado Social y Democrático de Derecho». Y, además, precisa que los referidos sujetos suscriben la mencionada Declaración «como expresión de una voluntad compartida de fortalecer el diálogo social así como de transmitir a la sociedad en su conjunto un inequívoco mensaje de confianza institucional».

Sin duda alguna, tal punto de partida supuso un claro cambio de actitud del Gobierno salido de las elecciones generales de marzo de dicho año. Y ello fue muy significativo porque evidenció un claro deseo de marcar distancias respecto de un período, el anterior, caracterizado por la ausencia de un diálogo fluido y eficaz con los interlocutores sociales y, muy en particular, con los sindicatos. Es decir, se buscó un replanteamiento en el modo de abordar los problemas relativos a los retos económicos, al empleo y a la protección social. Dicho viraje fue especialmente relevante por el hecho de que, en los últimos años de la anterior legislatura, en la que el Gobierno tuvo una mayoría absoluta, se produjo una especie de letargo de la concertación social. Muy en especial, en su vertiente tripartita, ya que, en la bipartita, aquél siguió dando sus frutos, como evidencia la suscripción, durante los mencionados años, de los Acuerdos sobre negociación colectiva alcanzados entre los sindicatos y asociaciones empresariales más representativos en el plano estatal.

Pues bien, a partir de tal cambio de rumbo, se comenzaron a producir sucesivos acuerdos que estuvieron en el origen de importantes iniciativas

² Sobre su significación y alcance, F. VALDÉS DAL-RÉ «Concertación y mercado de trabajo (I)», cit., pág. 5 y ss.

legislativas. Tan es así que no se pueden comprender las reformas legales en materia de empleo, de condiciones de trabajo y de protección social sin tomar en consideración el cúmulo de acuerdos de naturaleza tripartita, pero asimismo bipartita, que se han concluido en los últimos tiempos. Como tampoco se puede conocer la dinámica actual de las relaciones laborales sin acudir a tales manifestaciones del diálogo social. En resumen, este fenómeno ha vuelto a ocupar, de nuevo, un lugar de máximo protagonismo, lo que entronca, de manera directa, con la ya señalada centralidad que, en conjunto, ha ocupado en la conformación y en el desarrollo de nuestro modelo de relaciones laborales y de protección social.

En efecto, tanto el número de acuerdos alcanzados como su variedad temática, esto es, su dimensión cuantitativa y cualitativa, son muestras elocuentes de un momento del diálogo social que, al menos al día de hoy, podríamos considerar como particularmente intenso. Así, sin pretender realizar una enumeración exhaustiva de los pactos alcanzados, cabe destacar que ellos han afectado a cuestiones de tanta trascendencia social, económica y política como, entre otros, los siguientes: la regularización de inmigrantes, la atención a las personas en situación de dependencia, la igualdad efectiva entre hombres y mujeres, la formación profesional para el empleo, los trabajadores autónomos, la cuantía del salario mínimo interprofesional, los observatorios industriales o la Seguridad Social³.

Por otra parte, no deja de ser llamativo que todos esos frutos del diálogo social y ese resurgir de la legislación prenegociada se produzcan en un contexto caracterizado por el pésimo clima existente en el ámbito político. En efecto, se han alcanzado tales acuerdos pese al deplorable ambiente que padece nuestro sistema democrático y al profundo y preocupante deterioro de las reglas de la convivencia política. Factores exógenos, que, lamentablemente, ayudan muy poco al entendimiento y a la concordia que, por esencia, constituyen la base del diálogo social.

No obstante, tal dato puede explicar, al menos en parte, la firme apuesta del Gobierno por las potencialidades propias del diálogo social en un denodado intento de aunar voluntades que permitan afrontar los serios problemas que plantean la economía, el empleo y la protección social. Y, asimismo, de dotar de una mayor legitimidad social y política y de mayores dosis de eficacia a las necesarias reformas legislativas. Esto es, tal proliferación de acuerdos en la cumbre se puede explicar, también, como un mecanismo de compensación que pretende servir de válvula de escape a las tensiones que se conocen en otras esferas de la vida social. E, incluso, como un deseo

³ Con más detalle, véase J. CRUZ VILLALÓN *La reforma laboral de 2006 en el marco de la concertación social*, Ed. Lex Nova, 2006, pág. 18 y ss. También, F. VALDÉS DAL-RÉ «Concertación y mercado de trabajo» (y II), *Relaciones Laborales* núm. 13/2006, pág. 4.

de neutralizar la mayor inestabilidad que tiene el actual Gobierno en el Parlamento que, como es bien sabido, sólo posee una mayoría relativa. Se trata, en definitiva, de una clara y decidida opción de fondo que, aparte de sus inevitables connotaciones y finalidades de carácter social y económico, tiene también una evidente lectura en clave política.

Por otra parte, el actual Gobierno ha querido no sólo diferenciarse del inmediatamente anterior en sus actitudes cara al diálogo social. Además, aquél ha pretendido emular y, a ser posible, superar al entonces Gobierno conservador que, en 1997, plasmó en una norma legal el Acuerdo Interconfederal para la Estabilidad en el Empleo que había sido alcanzado por las confederaciones sindicales y empresariales más representativas en el plano estatal. Un pacto que, pese a ser bipartito, contó con un importante apoyo del mencionado Gobierno y que fue acogido, con fidelidad y rapidez, en la significativa reforma de la legislación laboral llevada a cabo ese mismo año.

Y, en ese sentido, el referido Acuerdo era un precedente de tal entidad que constituía el espejo en el que se miraba este Gobierno. Ciertamente, las medidas instrumentadas en tal pacto y en las consiguientes modificaciones legislativas, no han sido capaces de reducir, de manera sustancial, el porcentaje de temporalidad, que, contra viento y marea, se ha visto alterado muy poco en términos relativos. Sin embargo, pese a sus limitaciones y a que no haya contribuido a erradicar la, en gran parte, cultura ilícita de la temporalidad, lo cierto es que el referido acuerdo marcó un hito en la forma de abordar la lacra constituida por la elevada, injustificada e insoportable tasa de contratos de naturaleza temporal —que, no lo olvidemos, se sigue situando en torno al 33-34 por ciento— que sufre nuestro mercado de trabajo.

Y, así, la hipótesis de que el actual Gobierno no hubiera sido capaz de lograr un acuerdo sobre medidas que impulsaran el empleo estable hubiera supuesto un evidente síntoma de debilidad cara a una materia que, de modo endémico, sigue constituyendo uno de los agujeros negros de nuestro sistema de relaciones laborales. Además, no puede olvidarse que el Gobierno había efectuado un serio envite al condicionar su eventual iniciativa legislativa sobre la reforma del mercado de trabajo al previo acuerdo entre los interlocutores sociales. Esto es, según su planteamiento, cualquier modificación de la legislación laboral en las materias relacionadas con el empleo y las condiciones de trabajo, de las que se ocupaba la llamada «mesa de diálogo social sobre mercado de trabajo», tenía que ser consensuada previamente con los interlocutores sociales.

Una apuesta, sin duda alguna, arriesgada que conllevaba un claro fracaso si no se producía el acuerdo, por exiguo que fuera —como luego ha sucedido—, sobre tales materias. Y ello, porque esa dialéctica del «todo o nada» —esto es, el pacto a tres o la ausencia de una legislación sobre la materia— podía conducir, de no alcanzarse el pacto, a una parálisis en la

actuación reformadora del Gobierno respecto de una realidad que requería —y, sigue requiriendo aún— contundentes medidas correctoras. Ciertamente, la inexistencia de un acuerdo sobre la reforma del mercado de trabajo hubiera sido frustrante para los interlocutores sociales, vistas las expectativas creadas y, también, el gran cúmulo de energías empleadas en tal empeño. Pero, más allá de ello, tal hipótesis hubiera sido para el Gobierno un manifiesto fracaso si se tiene en cuenta la decidida apuesta efectuada sobre las condiciones de la actuación legislativa y las graves consecuencias que la falta de consenso en la materia hubiera generado.

Tal premisa explica, de un lado, el largo período de tiempo pasado desde el momento de la suscripción de la ya mencionada «Declaración para el diálogo social», en el mes de julio de 2004 y la conclusión del «Acuerdo para la mejora del crecimiento y el empleo», en mayo de 2006. Es indudable que el entendimiento entre las organizaciones sindicales, las empresariales y el Gobierno conoce, normalmente, unos ritmos y cadencias que implican largos lapsos de tiempo para conjugar posiciones encontradas en cuestiones en las que el equilibrio de intereses es harto difícil. Pero, con todo, el amplio plazo pasado en esta ocasión entre el inicio y el final de la concertación es ilustrativo de los múltiples obstáculos que ella ha encontrado y de la manifiesta desproporción entre el plazo y los esfuerzos dedicados a la consecución de un acuerdo y el contenido material del mismo.

Y, de otro lado, los términos en los que, de forma drástica y algo maniquea, el Gobierno efectuó la alternativa entre acuerdo o falta de iniciativa legislativa están en el origen de que él pusiera un extraordinario empeño para la consecución de un pacto a tres bandas, consciente del desprestigio y del desgaste que hubiera supuesto la falta de consenso y la consiguiente inactividad reformadora en una temática de tanta trascendencia social, económica y política.

Y, en esa misma línea, se inscribe que aquél asignara un volumen nada desdeñable de fondos presupuestarios —en torno a 3.000 millones de euros al año— como un instrumento para asegurar una mayor eficacia a las medidas pactadas en orden a favorecer el empleo estable y a reducir la abultada y, en gran medida fraudulenta, tasa de temporalidad. Suma que, sin desmerecer el potencial alcance de algunas otras medidas contenidas en el Acuerdo de mayo de 2006, ha implicado un contundente señuelo para la suscripción del pacto.

Es obvio, pues, que, para el Gobierno, era absolutamente prioritario conseguir un consenso sobre medidas que impulsaran, de modo decidido, el empleo estable. Ahora bien, el acuerdo era, en sí mismo, extraordinariamente importante e, incluso, exagerando quizá un poco, se podría decir que lo era casi más que su contenido, ya que la suscripción de aquél simbolizaba la capacidad del Gobierno para liderar un proceso reformador en el que con-

fluían las voluntades de las organizaciones sindicales y empresariales de mayor representatividad en el ámbito estatal. Además, no hay que olvidar que, en una sociedad profundamente mediática, el impacto virtual de las reformas consensuadas tiene un alto valor no sólo en términos de rentabilidad política sino también en el plano del simbolismo de la imagen.

Asimismo, era importante, aunque con una significación distinta, la conclusión de un acuerdo triangular al más alto nivel para tales organizaciones, ya que no dejaba de resultarles frustrante acabar un proceso extendido en un arco temporal excesivamente dilatado sin obtener fruto alguno del enorme y agotador esfuerzo negociador realizado. Con todo, al margen del mayor o menor alcance de los contenidos, el continente en sí mismo —el acuerdo tripartito— era un triunfo más valorado por el Gobierno⁴ que por tales organizaciones, aunque también, si bien de otra manera, por ellas.

Muy en especial, por los sindicatos más representativos en el ámbito estatal, ya que eran ellos los que, cuando menos en línea de principios, podían esperar un mayor impulso reformador de un Gobierno de centro izquierda que reforzara, en alguna medida, su posición en la mesa negociadora y que se mostrara más proclive a dar satisfacción a sus intereses. Pretensión que, con todo, no se cumplió, ya que el Gobierno realizó, a lo largo de las negociaciones, una serie de propuestas que no respondieron a tales expectativas. En suma, el planteamiento del Gobierno no era especialmente innovador y no quería correr demasiados riesgos en materia de reforma de la legislación laboral que, a su juicio, podrían poner en peligro el crecimiento que conoce nuestra economía. Sin duda, porque aquél es mucho más ortodoxo en relación a la política económica y al mercado de trabajo que en otras materias, por ejemplo en las que afectan a la política autonómica o al ámbito de la reforma de ciertos usos y convencionalismos sociales.

Por otra parte, la opción de método planteada por el Gobierno —el condicionamiento al acuerdo tripartito como premisa absoluta de la actuación legislativa— tenía sus evidentes limitaciones, ya que cerraba la posibilidad de una iniciativa adoptada unilateralmente por aquél, lo que, en mi opinión, era muy discutible, ya que aquél se maniataba, voluntariamente, a la espera de un eventual acuerdo con los interlocutores sociales. Y, además, semejante envite hubiera podido desembocar en una total parálisis en una materia realmente palpitante y necesitada de actuación. Pero, además, tal actitud conllevaba una presión, directa e indirecta, a los otros dos interlocutores con el fin de que alcanzaran el codiciado acuerdo. Y ello suponía que éstos tenían que acceder a rebajar sus reivindicaciones y evitar mantener posiciones de máximos a fin de propiciar el pacto a tres bandas.

⁴ J. CRUZ VILLALÓN «La reforma...», cit., pág. 30.

Ello explica que, en el largo y, a veces, convulso camino de las negociaciones, los sindicatos decidieran renunciar a incluir en el acuerdo diversas cuestiones que estaban en su orden de prioridades. Muy señaladamente, pero no sólo, las relativas a una más clara y restrictiva definición de las causas de los contratos temporales, a la desvinculación de la duración de los contratos de obra y servicio respecto de la de las contratas y a la existencia de unos límites efectivos a los múltiples problemas que suscita la subcontratación productiva. Y, por su parte, los representantes de los empresarios optaron por aparcar las posiciones que, entre otras cuestiones, defendían acerca de una nueva modalidad contractual de carácter temporal para las contratas, una mayor aproximación entre el régimen jurídico de las condiciones laborales de los trabajadores temporales y los fijos y la flexibilización de las causas, procedimientos y costes económicos del despido⁵.

El resultado fue una clara devaluación de los contenidos finalmente consensuados o una reforma de mínimos, habida cuenta de la imposibilidad de llegar a un acuerdo en torno a unas y otras materias y ante la evidencia de que era preciso marginar tales cuestiones si, realmente, se quería llegar a algún tipo de pacto. El propio título tanto del acuerdo como del Real Decreto-Ley —«para la mejora del crecimiento y del empleo»—, ilustra, por su generalidad e inconcreción, las limitaciones de la reforma emprendida.

Con todo, y pese a tan palpables limitaciones, las finalidades perseguidas por los tres interlocutores firmantes del acuerdo finalmente suscrito en mayo de 2006 —y del correlativo Real Decreto-Ley 5/2006, de 9 de junio— merecen, desde un punto de vista general, una valoración positiva. Y ello, porque no debe de ser desdeñada la incorporación de medidas y medios que intenten incentivar el empleo estable y que pretendan mejorar la utilización de los contratos temporales y la limitación de su encadenamiento. Como tampoco se debe de obviar el intento de dar una mayor transparencia a las, demasiadas veces, opacas y arriesgadas situaciones de subcontratación y de cesión ilegal. O, en fin, no cabe menospreciar la voluntad de reforzar la actuación de la Inspección de Trabajo y de Seguridad Social o las medidas dirigidas a potenciar las políticas activas y los servicios públicos de empleo y de mejora de ciertas prestaciones y de la protección de los trabajadores desempleados.

En cualquier caso, el tratamiento pormenorizado de tales cuestiones desborda el marco de estas reflexiones que he querido circunscribir al contexto y a los condicionantes generales de la última reforma de la legislación laboral. No obstante, el concreto análisis de estas novedades pone de relieve, en ocasiones, las limitaciones de algunas de las medidas adoptadas, ya

⁵ J. CRUZ VILLALÓN «La reforma...», cit., pág. 30.

que el alcance material del acuerdo y de la aludida disposición legal no es especialmente incisivo al dejar inmaculadas regulaciones de las condiciones laborales que, guste o no, están necesitadas de un profundo cambio. Además, la lógica de los instrumentos contenidos en ellos en pro del empleo estable no supone una ruptura drástica y efectiva con planteamientos ya ensayados, sólo con un éxito parcial, en el pasado.

En efecto, y me encantaría equivocarme, entiendo que difícilmente se trata de una reforma que incorpore un conjunto de medidas que vayan a incidir, de un modo eficaz y duradero en el tiempo, en el incremento del empleo estable y que vaya a reducir, de una manera intensa la abultada tasa de contratos temporales que padece nuestro mercado de trabajo. Básicamente, porque hay importantes variables que coadyuvan de manera decisiva a ello y que, muy en especial, tienen que ver con el modelo en que se basa la economía española⁶, pero también con la nociva cultura de la temporalidad que ha arraigado entre una gran parte del empresariado y que es utilizada como un mecanismo perverso de empleo precario. Es decir, considero que no va a ser fácil que contribuya a erradicar, de manera eficaz, la extendida precariedad que padecen especialmente ciertos colectivos de trabajadores más vulnerables ni los excesos de la descentralización productiva que están desestructurando el mercado de trabajo y las condiciones laborales.

Y ello, porque, como ya se ha señalado, importantes cuestiones, como, por poner sólo dos ejemplos centrales, el régimen jurídico de las modalidades contractuales de carácter temporal o los límites a la descentralización productiva y sus consecuencias en las condiciones laborales han permanecido al margen de la reforma, pese a los denodados esfuerzos sindicales por llevar a cabo una reforma en clave restrictiva.

En definitiva, han quedado fuera de la reforma demasiados temas que quedan pendientes de modificación para un ulterior —e incierto— momento. En otras palabras, si lo que realmente se quería era abordar una reforma en profundidad de la legislación laboral que diera respuesta a los importantes problemas que existen en el mercado de trabajo, parece claro que, lamentablemente, no se han podido alcanzar los objetivos propuestos. Y ello explica que la reforma llevada a cabo haya dejado un marcado sabor agri-dulce en medios sindicales, ya que el apoyo a la misma se ha dado con cierta dosis de resignación, pues la alternativa no era otra que aceptar lo conseguido o disfrutar de la nada.

Sin duda, como ya se ha puesto de manifiesto⁷, el alcance material de esta reforma se ha visto menguado por el de otros acuerdos —y por las co-

⁶ Véase D. LICERAS RUIZ, «Un análisis sindical del Acuerdo para la mejora del crecimiento y el empleo» en *Revista de Derecho Social* núm. 34, pág. 217 y ss.

⁷ J. CRUZ VILLALÓN «La reforma...», cit., págs. 20-21.



rrespondientes normas legales— que han incorporado regulaciones que afectan a determinadas cuestiones de índole laboral. De modo tal que una valoración global de la riquísima experiencia española desarrollada en los dos últimos años evidencia que han sido más importantes los acuerdos sobre contenidos sociolaborales, en su conjunto, que el acuerdo para la mejora del crecimiento y del empleo. Pero, aún así y todo, ello no empaña ni compensa, a mi juicio, la levedad de las reformas relativas a la legislación laboral. Esto es, se trata de una pieza de menor consistencia que otras, lo que deja un cierto poso de frustración dada la gravedad de los problemas que aquejan al mercado de trabajo.

En fin, el valor de esta concreta reforma es limitado y más si se considera como aportación, probablemente definitiva, de una legislatura que ya ha pasado su ecuador y en la que no es previsible que se produzca otra modificación del ordenamiento jurídico-laboral hasta después de realizarse nuevas elecciones generales. Y este balance contrasta con lo que sucede en otros campos de la legislación social, señaladamente, en el de la atención a la dependencia o en el de la igualdad efectiva entre hombres y mujeres, en los que las innovaciones van a ser de una fuerte envergadura. Afortunadamente, en estos campos —y en otros que se mueven en la órbita de lo social— se ha ido más lejos y el esfuerzo de los interlocutores sociales ha contribuido a consolidar el Estado social y democrático de Derecho.