

CARACTERIZACION DE LA CONCERTACIÓN SOCIAL EN ESPAÑA

Jesús Cruz Villalón
Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
Universidad de Sevilla

Sumario

- 1.- Precisiones terminológicas
- 2.- Los presupuestos necesarios de la concertación social
- 3.- Un decálogo de funciones y finalidades de la concertación
- 4.- El marco constitucional y legal de referencia
- 5.- Bibliografía de referencia

1.- Precisiones terminológicas

Cuando se analizan las diversas experiencias de concertación social, tanto a nivel nacional como supranacional, se da por supuesto a qué tipo de fenómeno nos estamos refiriendo, por cuanto que se trata a estas alturas de una idea notablemente extendida y consolidada entre los estudiosos de las relaciones laborales, de modo que se presupone que aludimos a una realidad que no requiere de particulares aclaraciones terminológicas. Sin embargo, en un trabajo de esta naturaleza, a nuestro juicio, no está de más arrancar con una precisión conceptual al respecto, tanto para situar al lector en el terreno en el que nos vamos a mover como, sobre todo, para poder marcar las diferencias con otros fenómenos próximos o que constituyen una manifestación más amplia que desborda el concreto terreno de la concertación social. Por tanto, no se trata de una tarea meramente formalista ni academicista, sino que tiene una utilidad práctica inmediata. Ha de tenerse en cuenta que, por lo que se refiere al caso español, entre nosotros no poseemos un documento oficial ni tampoco se puede encontrar una referencia legal explícita a la concertación que nos permita identificar las pistas definitorias del fenómeno; a lo más, podemos encontrar referencias múltiples en las exposiciones de motivos de las normas o en documentos de trabajo de instituciones diversas, pero siempre sobre la premisa de dar por supuesto de qué estamos hablando. El resultado de ello viene a ser que dentro de esta idea se incluyen una multitud de hechos muy variados, al extremo que puede acabar siendo una expresión “comodín”, que aglutine a modo de “*totum revolutum*” actividades bien conocidas desde antaño, sólo que ahora reciben un calificativo que se considera más “moderno” conforme a los nuevos tiempos que vivimos.

De lo que sí disponemos es de unas definiciones, digamos oficiosas, provenientes de instituciones supranacionales, de un concepto próximo, pero que no tiene necesariamente que identificarse plenamente con el mismo, como es la expresión “diálogo social”. Precisamente como elemento de contraste y de identificación, las definiciones de diálogo social nos pueden servir de punto de partida, a los efectos instrumentales que pretendemos aquí. Así, conforme a la OIT, “el diálogo social comprende todo tipo de negociaciones y consultas –e incluso el mero intercambio de información- entre representantes de los gobiernos, los empleadores y los trabajadores

sobre temas de interés común relativos a las políticas económicas y sociales”¹. Por su parte, en el ámbito de las instituciones comunitarias, donde puede afirmarse que concurre ya una cierta tradición de impulso al diálogo social, con referencias al mismo en los textos normativos al más alto nivel², también figura una definición aproximativa del fenómeno en los siguientes términos: “el diálogo social se refiere a los procedimientos de concertación y consulta con los interlocutores sociales europeos: la Unión de Industrias de la Comunidad Europea (UNICE), el Centro de la Empresa Pública (CEEP) y la Confederación Europea de Sindicatos (CES). Comprende las discusiones entre interlocutores sociales europeos, sus acciones conjuntas y sus posibles negociaciones, así como las discusiones que éstos mantienen con las instituciones de la Unión Europea”³.

Desagregando los rasgos que integran estas definiciones, así como las que pudieran formularse respecto de la concertación social, podrían identificarse dentro de tales descripciones cuatro tipos de elementos o de perspectivas de análisis: 1) la vertiente *subjetiva*, referida a las entidades u organizaciones que intervienen como protagonistas de la concertación social; 2) la vertiente *objetiva*, cifrada en lo que constituye el contenido o las materias sobre las que se intercambian posiciones entre los sujetos que intervienen en la concertación social; 3) la vertiente *procedimental*, con la que se pone el punto de mira en los trámites o en las técnicas de interlocución en los que consiste el proceso mismo de concertación social; 4) la vertiente de *resultados*, entendida ésta como los productos o naturaleza de los documentos que en su caso explicitan el consenso logrado cuando la concertación tiene el éxito buscado de alcanzar posiciones compartidas entre las partes que intervienen.

Pues bien, de estos cuatro elementos –sujetivo, objetivo, procedimiento y resultado- a mi juicio personal el único realmente definitorio a la hora de marcar el significado de la concertación social, el único realmente decisivo para diferenciarlo de posibles fenómenos afines, es el subjetivo, relativo a las partes que protagonizan la concertación social. El resto de los elementos se presentan como secundarios o irrelevantes a efectos de la delimitación conceptual que nos interesa realizar en estos momentos.

En unos casos se trata de elementos secundarios, por cuanto que su configuración viene determinada tan solo como efecto derivado de los sujetos que

¹ Cfr. <http://www.ilo.org/public/spanish/dialogue/ifpdial/sd/>

² Así, se indica en el art. 138 del Tratado, a partir de su reforma en 1986 con el Acta Única Europea: “la comisión tendrá como cometido fomentar la consulta a los interlocutores sociales a nivel comunitario y adoptar todas las disposiciones necesarias para facilitar su diálogo, velando por que ambas reciban un apoyo equilibrado”. Asimismo pueden mencionarse las referencias que figuran en el proyecto de Constitución Europea, aparte de la reiteración del último precepto del Tratado transcrito, ahora recogido en el art. III-211: “Interlocutores sociales y diálogo social. La Unión reconocerá y promoverá el papel de los interlocutores sociales en su ámbito, teniendo en cuenta la diversidad de los sistemas nacionales. Facilitará el diálogo social entre ellos, dentro del respeto de su autonomía. La cumbre social tripartita para el crecimiento y el empleo contribuirá al diálogo social” (art. I-48). “La Unión y los Estados miembros, teniendo presentes derechos sociales fundamentales como los enunciados en la Carta Social Europea, firmada en Turín el 18 de octubre de 1961, y en la Carta comunitaria de los derechos sociales fundamentales de los trabajadores, de 1989, tendrá como objetivo el fomento del empleo, la mejora de las condiciones de vida y de trabajo para hacer posible su equiparación por vía del progreso, una protección social adecuada, el diálogo social, el desarrollo de los recursos humanos para conseguir un nivel de empleo adecuado y duradero, y la lucha contra las exclusiones” (art. III-209).

³ http://europa.eu.int/scadplus/glossary/social_dialogue_es.htm

intervienen. Por ejemplo, así ocurre respecto de la vertiente objetiva, en el sentido de que por un lado este elemento en principio es de una enorme amplitud, sin gran limitación *a priori*, puede constituir objeto de la concertación cualesquiera materias que en sentido genérico refieran al ámbito de las políticas públicas y privadas en la esfera de lo socioeconómico. Incluyendo en el término socioeconómico cuanto afecte a las relaciones laborales, a la protección social, a las políticas sociales, así como a la intervención sobre el desarrollo de la actividad económica y empresarial; en definitiva, todo cuanto pueda incidir sobre la tutela y defensa de los intereses de los grupos sociales a los que pretenden representar las organizaciones sindicales y empresariales. En estos términos, más allá de la amplitud que adquiera la idea de lo socioeconómico, lo decisivo es que si existe algún tipo de condicionamiento o limitación de los contenidos de la concertación, éstos son consecuencia de quienes subjetivamente protagonizan la concertación, son efecto derivado de la capacidad representativa y de las facultades de actuación sobre ciertos espacios por parte de los sujetos que intervienen en la concertación. Por ello lo fundamental es quien intervenga, de modo que los contenidos dependen de los sujetos y de su ámbito de actuación.

En otros casos tales elementos son marginales a efectos de la definición, en el sentido de que los mismos no excluyen concretos supuestos o procesos en los que se pudiera estar pensando. Así ocurre, por ejemplo, en relación con la vertiente procedimental, desde el momento en que tales tramitaciones, si les ponemos nombres y las describimos, en casi todos los casos acabaremos viendo que realmente lo que expresarían serían diversas manifestaciones de la concertación, es decir, supuestos todos que pueden merecer la consideración de concertación, aunque tengan diversa intensidad y modo de articularse. Es cierto que, al fin y al cabo, la concertación es un proceso de interlocución, donde lo más llamativo es el procedimiento, pero cualquier procedimiento que se pueda imaginar entre las partes será siempre concertación social, aunque acabe existiendo una tipología amplia.

Por aludir al tipo de realidades en las que estamos pensando, se suelen considerar incluidas como manifestaciones de la concertación tres tipos básicos, en atención al canal que se utiliza para ello: 1) la concertación *institucionalizada*, consistente en la incorporación a determinados órganos o instancias administrativa, de miembros representativos tanto de los agentes sociales como del propio poder público; 2) la concertación *consultiva*, en la cual el poder público con carácter previo a la adopción de determinadas decisiones procede a solicitar el parecer de las organizaciones sociales, solicitándoles su opinión por medio de un contacto directo, pero también exterior y sin intermediación de un órgano 'ad hoc' como está presente en el tipo precedente; 3) la concertación *negocial*, considerada en muchas ocasiones como la prototípica y más emblemática, posiblemente por ser la de mayor calado, consistente en formas de interlocución, proyectadas en la voluntad de las partes de lograr un acuerdo, consenso o el establecimiento de compromisos concretos de actuación conjunta. Desde otro punto de vista, también cabría diferenciar otra trilogía procedimental en función de la actividad desarrollada, pudiéndose hablar en este caso de otros tres tipos: 1) concertación *normativa*, pensada al objeto de introducir reformas en el sistema de reglas que rigen en un momento dado las relaciones laborales y, en su caso, económicas; 2) concertación de *políticas públicas*, cuando se pretende configurar conjuntamente la programación de las políticas públicas que no requieren de cambios normativos, de modo que habitualmente se trata de consensuar la distribución de ciertas partidas de los ingresos o gastos públicos; 3) concertación *administrativa*, en cuyo caso el poder

público comparte con los agentes sociales la gestión y coordinación de ciertas actividades y servicios públicos, competencia exclusiva de la Administración en una lógica tradicional y clásica de funcionamiento de las competencias del poder ejecutivo.

Pues bien, más allá de las notables diferencias en cuanto a los modos y técnicas que pueden presentar cada una de las formas de concertación precedentes, más allá de la intensidad tan plural que tienen cada una de ellas, más allá del impacto y funcionalidad de unas respecto de las otras, lo relevante insistimos es que todas y cada una de ellas a nuestro juicio son concertación y no tienen relevancia a los efectos conceptuales o definitorios que pretendemos en este momento. De nuevo, lo decisivo es quién interviene y no cómo interviene; o si se quiere de nuevo, el cómo se interviene y desarrolla la interlocución sólo depende de la voluntad de sus protagonistas y de sus propias características como tales interlocutores. Si existen límites o exclusiones lo son tan solo en función de que a ciertos protagonistas por esencia les está vedado actuar de determinada forma en el modelo dado de Estado de derecho en el que se desenvuelve la concertación social. Si acaso se podría diferenciar entre la concertación y los procesos de presión a través del mecanismo de “lobby” típico del modelo anglosajón, no exteriorizado ni sometido a prácticas sociales públicas; sobre tal diferenciación nos remitimos a lo que indicaremos más adelante.

Finalmente, los resultados de la concertación social se presentan como irrelevantes, en el sentido de que nos estamos refiriendo a su irrelevancia a efectos de la definición misma de concertación social. Como hemos apuntado ya, lo característico de la concertación es el desarrollo de un proceso de intercomunicación entre las partes, pero por ello mismo tal proceso no está abocado a un determinado resultado. Desde luego, por su funcionalidad, la concertación va predispuesta con la voluntad de alcanzar puntos de encuentro o de consenso entre las partes. Sin embargo, comoquiera que la concertación es un proceso en sí mismo, ello no exige que necesariamente desemboque en un acuerdo entre las partes o por entendernos en la firma de un determinado documento. Desde el punto de vista político podrá valorarse como fracaso un determinado proceso de concertación que al final concluye sin aproximación de posiciones entre las partes, pero por decirlo con simplicidad el proceso de concertación se ha desarrollado, incluso éste ha cumplido con su cometido en la medida en que ha existido el intercambio de posiciones, por mucho que al final no haya consenso. Dicho de otro modo, a efectos de la definición lo importante es el camino y no la meta. Qué duda cabe que para la escenificación final del resultado con éxito resulta emblemático que todo se presente en sociedad por medio de la fotografía de “familia” ante los medios de comunicación social, en términos tales que se perciba claramente las posiciones de consenso alcanzado; pero una vez más, la ausencia de fotografía no implica como tal la ausencia del proceso de concertación social, que éste sea una realidad pujante con independencia de que se alcancen o no resultados. Si se me permite el símil, es como si se pretendiera confundir la negociación colectiva como procedimiento con el convenio colectivo como resultado; o bien, si se pretendiera confundir el deber legal de negociar con un presunto deber jurídico de alcanzar un acuerdo en un proceso de negociación colectiva.

Por ello, resulta erróneo en una descripción de la evolución de la concertación social en nuestro sistema de relaciones laborales afirmar que han existido fases de intensa concertación y fases de paralización o bloqueo de la concertación: el proceso de concertación en nuestro país ha existido permanentemente y de forma ininterrumpida,

convirtiéndose en un factor consustancial al desarrollo práctico de las relaciones entre las partes. Distinto es que ese proceso constante haya tenido fases de mayores resultados en los acuerdos entre las partes y otros de menores éxitos finales. En ningún momento, por ejemplo, el poder público ha acometido una reforma laboral o una gestión de las políticas públicas sin previamente tomar el pulso de las posiciones de los agentes sociales por medio de un contacto directo y oficializado con las mismas; distinto es que al final ello haya desembocado en que esas reformas o políticas se hayan gestionado conjuntamente; esto otro puede ser el colofón emblemático de la concertación, pero si no se alcanza no se puede afirmar que no haya existido concertación social como tal. Puede que se trate de una cuestión de mera formalidad, pero a efectos de describir el fenómeno a nosotros al menos no parece clave y decisiva.

En resumen, la clave se encuentra en el elemento subjetivo. Así, desde este punto de vista, elemento común a todas las expresiones de diálogo social y, por extensión de la concertación misma, es la participación como protagonistas destacados de las organizaciones empresariales y las asociaciones sindicales, a las que, en su caso se pueden sumar como añadido los poderes públicos a muy diversos niveles. Desde esta perspectiva subjetiva, se puede partir de la idea de que la intervención gubernamental no resulta necesaria en el diálogo social, en el sentido de que los sujetos que en todo caso tienen que estar presentes son los agentes sociales, pero sí para la concreta manifestación de la concertación social. Éste es precisamente el elemento caracterizador y diferencial de la concertación social. Por entendernos, cuando se verifique una intervención de los poderes públicos en conexión con los interlocutores sociales nos encontraremos con aquella variante del diálogo social a la que se suele denominar con mayor precisión “concertación social”; en el bien entendido, por tanto, que diálogo social y concertación social no constituyen términos sinónimos en sentido estricto, pues entre ambos se establece una relación entre el género y la expresión particular. Por ello mismo, el diálogo social puede presentar otras formas, en concreto allí donde el contacto lo es exclusivamente entre las organizaciones empresariales y asociaciones sindicales, sin participación alguna, al menos de forma directa y publicada, de las instancias gubernamentales.

Este dato de la participación de los poderes públicos, con mayor o menor intensidad, permite con facilidad marcar las diferencias con otras fórmulas consideradas en sentido amplio de diálogo social, asentadas desde los inicios de la revolución industrial, que han cuajado con fuerza con el paso del tiempo a través de instituciones bien conocidas, como son las diversas expresiones de negociación colectiva o de participación de los representantes de los trabajadores en la gestión de la empresa, y que a estas alturas poseen un perfil perfectamente definido y autónomo, con mucho mayor recorrido propio que el siempre algo más etéreo de la concertación social.

Por lo que afecta al elemento subjetivo, pues, resulta también decisivo quedarse con la idea de que tanto en el diálogo social en general como en la concertación en particular los agentes sociales que actúan como interlocutores son necesariamente y casi en exclusiva las asociaciones sindicales y organizaciones empresariales. En sentido negativo, habría que tomar nota de que en algunos sistemas políticos se suelen desarrollar, con mayor o menor grado de institucionalización, experiencias de conformación de foros de composición múltiple donde, junto a los sujetos ya mencionados, se incorporan otro conjunto de organizaciones sociales de lo más variopintas que actúan como representantes de grupos o intereses diversos. Suelen ser

fórmulas donde se pretende crear un lugar de encuentro, donde concurren todo tipo de instancias colectivas y sociales, entre ellas las organizaciones empresariales y asociaciones sindicales, pero también partidos políticos, asociaciones de consumidores y vecinales, representantes de las Iglesias y de organizaciones culturales, cooperativistas, organizaciones agrarias y cualquier otro tipo de entidad que pueda tener cierto peso o ascendiente de prestigio sobre segmentos diversos de la población. Este tipo de fórmulas suelen aparecer en momentos muy singulares de la conflictividad social, en ocasiones coincidentes con los siempre delicados procesos de transición política hacia sistemas democráticos, contextos de debilidad estructural del sistema político, o incluso en situaciones más estabilizadas pero en las que perviven ciertos residuos de regímenes corporativistas o neocorporativistas, o simplemente como forma de expresión de la pluralidad social existente en un sistema dado. En todo caso, sea una u otra la realidad que arroja este tipo de experiencias, lo que nos interesa resaltar es que este tipo de fenómenos no conecta con las definiciones antes aportadas bien de la OIT o bien de las instituciones comunitarias y, sobre todo, que tales fórmulas no nos ocuparán en nuestro análisis. Aunque este otro tipo de intervenciones cruzadas y múltiples no son desconocidas en el ámbito de los países europeos desarrollados, tienen un alcance secundario en el funcionamiento de sus respectivos sistemas políticos, mucho menos en el territorio de las relaciones laborales y, sobre todo, lo más extendido es que su impacto se concentre en actuaciones limitadas localmente y para contenidos sociales muy concretos que desbordan el estricto ámbito de las relaciones laborales. Por ello, al margen de la relevancia que puedan tener a otros efectos del funcionamiento del sistema político, consideramos razonable colocarlas como realidades extramuros del diálogo social y, por ello también, de la concertación social propiamente dicha, donde insistimos los protagonistas por excelencia son las organizaciones empresariales, asociaciones sindicales y los poderes públicos en el ámbito de las relaciones laborales.

Por otra parte, suele considerarse que la expresión por excelencia de la concertación social es aquella que presenta un esquema tripartito, con representantes pues a tres bandas del poder público, los sindicatos y las organizaciones empresariales. Ahora bien, siendo esa relación triangular la más emblemática, al propio tiempo que es aquella que representa la mayor riqueza y complejidad de los intereses en juego en las relaciones socioeconómicas, tampoco puede decirse que ello haya que elevarlo al rango de elemento definitorio de la concertación social. En efecto, si bien el modelo ideal sea el de un protagonismo tripolar, como tal no es imprescindible, pues también pueden identificarse experiencias duales, donde los protagonistas se reducen al poder público en conexión con uno sólo de los agentes sociales: bien poder público con las organizaciones sindicales, bien poder público con las organizaciones empresariales. Por supuesto no es descartable que arrancando un proceso de concertación social de una conformación triangular, con los tres representantes típicos, al final el consenso se logre exclusivamente entre el poder público y uno de ellos, incluso que se alcance entre los dos agentes sociales sin final intervención del poder público. Naturalmente en estos casos seguimos en el terreno de la triangularidad, por cuanto que insistimos lo importante es el proceso y no el resultado; en cuanto proceso los intervinientes han sido tres, sin perjuicio de que al final el resultado se alcance con dos. Esta circunstancia es muy importante destacarla, por cuanto que en muchas ocasiones ciertos tipos de acuerdos interconfederales o interprofesionales entre los agentes sociales, firmados exclusivamente por ellos dos, han venido precedidos de fases de concertación en las que en las “bambalinas” del escenario ha tenido una muy fuerte influencia la intervención

del poder público; por ello, este tipo de acuerdos desarrollados en la esfera del diálogo social también llegan a formar parte de las genuinas experiencias de concertación social.

Más aún, incluso pueden identificarse en la larga experiencia de nuestro sistema de relaciones laborales procesos en los que desde el inicio de la interlocución se ha producido exclusivamente entre el poder público y uno sólo de los agentes sociales. Los motivos de ello pueden ser muy diversos, desde una valoración desde el arranque que las expectativas de interlocución sólo son aceptadas por uno de los agentes sociales dadas las posiciones de partida, hasta que por razón del contenido de lo tratado se considere por parte de quienes intervienen que sólo uno de los agentes sociales presenta un claro interés en lo tratado, siendo en cierto modo irrelevante para el otro. Pues bien, a pesar de la carencia que ello pueda comportar desde el punto de vista sociológico o jurídico, por no jugar plenamente todos los equilibrios de intereses, no por ello hay que descartar tales fenómenos dentro de la esfera de desarrollo de la concertación social. Más aún, en unos casos, este tipo de bilateralidad podrá considerarse como expresión imperfecta o patológica del fenómeno en su conjunto, pero en otros supuestos resulta de todo punto comprensible que la materia afecte en exclusiva a uno de los agentes sociales. Piénsese, a título de ejemplo, en lo que supuso la reforma del Título II del Estatuto de los Trabajadores en el año 1994, donde se perfeccionó el procedimiento electoral de designación de los miembros de los comités de empresa y delegados de personal, con el efecto reflejo que ello tenía sobre el mecanismo de cómputo de la representatividad de las organizaciones sindicales; en la medida en que todo ello afectaba esencialmente a la concurrencia entre las organizaciones sindicales y no incidía sobre las cargas o deberes de las empresas, es entendible que ello se verificara a través de una interlocución exclusiva del Gobierno con los sindicatos más representativos.

Por lo que se refiere a su ámbito de desarrollo, las definiciones al uso por su amplitud no reducen ni restringen las fórmulas de concertación social, pudiendo pensarse por tanto que ésta puede desarrollarse tanto en espacios amplios como limitados. A pesar de ello, al estar presente de uno u otro modo el poder público, al menos por lo que se refiere a su extensión en el sistema español, suele identificarse con el diseño de actuaciones e incidencia sobre la generalidad de las empresas y trabajadores. Por ello, aunque en sentido impreciso refiera a cualquier intervención sobre el territorio, lo habitual es que se identifiquen con interlocuciones de ámbito nacional o al menos de Comunidad Autónoma, a lo más municipal, por ser en esos concretos ámbitos donde individualizamos al interlocutor político. En sentido contrario, por la identidad antes referida con instituciones más clásicas, las expresiones de intercambio de posiciones en el ámbito de la empresa, tanto sea vía consulta o a través de la negociación colectiva, no se incluyen en modo alguno como expresiones de concertación social.

Tampoco es muy aconsejable extender la idea de concertación, aunque en puridad conceptual habría que incluirla, para incorporar también dentro de ella a ciertas fórmulas de intervencionismo “administrativo” en procesos complejos de reestructuración empresariales para responder a situaciones delicadas de la supervivencia de ciertas empresas. Por mucho que en estos casos se aprecie también una evidente relación triangular, con presencia directa del poder público, estos supuestos se enmarcan en una lógica diferente de lo que suele ser la concertación social, donde por esencia priman asuntos que trasciende la gestión cotidiana de las empresas. En esa clave de referir a asuntos generales, sin dejar de estar incardinadas en el ámbito de las

relaciones laborales, suelen responder a contenidos globales de diseño de las políticas laborales, por tanto, no tan directamente relacionadas con las condiciones del día a día.

Finalmente, por lo que se refiere a los resultados de la concertación social, sin perjuicio de que éstos puedan desembocar, y lo hacen a menudo, en acuerdos más o menos formalizados entre las partes, de los que derivan cierto tipo de compromisos de conducta de futuro, lo habitual es distanciarse de la fuerte juridificación propia del convenio colectivo, cuando menos en lo que es el convenio colectivo de eficacia normativa propio de los modelos de la Europa continental. Dicho en otros términos, mientras que el prototipo del convenio colectivo clásico responde a las técnicas conocidas como de “*hard law*”, la concertación social se tiende a identificar más con las manifestaciones propias del “*soft law*”: sin dejar de responder a instrumentos que buscan modelar y modernizar el sistema de relaciones laborales en su conjunto, pretenden llevarlo a cabo a través de mecanismos más suaves, no directamente por medio de la atribución de posiciones de poder o de derechos subjetivos perfectos a una u otra parte. Precisamente, en términos evolutivos, la expresión “concertación social” emerge en el panorama europeo como forma innovadora frente a la bipolaridad más tradicional entre los poderes unilaterales públicos y los procesos pactados con obligaciones precisas “*inter privatos*”.

Eso sí, conviene una vez más resaltar que si se verifica ese matiz diferencial en cuanto a los resultados de la concertación, ello no lo es como un elemento diferenciado del que hemos venido insistiendo se constituye en el esencial: el subjetivo. Si se verifica este hecho de que no sea consustancial a la concertación el acuerdo, incluso que si éste se produce no presente un carácter de compromiso vinculante desde el punto de vista jurídico, ello se debe principalmente a los sujetos que intervienen, en la calidad con la que intervienen, como un efecto derivado de nuevo del elemento subjetivo. Sobre todo, si uno de los sujetos ineludibles del proceso es el poder público y éste interviene como tal en el ejercicio de sus poderes de soberanía representativa del interés del Estado, no puede asumir obligaciones jurídicas *stricto sensu*, que lleguen a alterar los procesos de adopción de decisiones de los órganos del propio Estado, en los términos constitucionalmente previstos. Esto es lo que explica, a la postre, que la concertación tienda a ser una expresión típica de las modernas expresiones del llamado “*soft law*”.

2.- Los presupuestos necesarios de la concertación social

Las experiencias de concertación social en España se remontan bastante atrás en el tiempo, al extremo que puede decirse que constituye una realidad asentada desde hace más de tres décadas en nuestro sistema de relaciones laborales. En concreto, puede decirse que ya a la altura de 1979 se puede identificar la primera experiencia de concertación social en España, a través del que se denominó como Acuerdo Básico Interconfederal de julio de 1979, como compromiso entre representaciones empresariales y sindicales enderezado a proponer al Gobierno el modelo de regulación del marco legal de negociación colectiva en nuestro país. A partir de esa fecha, puede afirmarse que la concertación social se presenta como un elemento más del sistema, connatural al mismo y que parece haber surgido sin mayores obstáculos. Sin embargo, para que ese resultado se haya producido como tal es necesario que se hayan conformado previamente determinadas premisas, que a estas alturas pueden resultar obvias, si bien lo evidente no siempre está tan presente en el debate cotidiano por no

resaltarse con suficiencia. Por ello, conviene identificar el contexto a partir del cual arranca y se consolida la concertación social, por cuanto que ese marco contextual es a su vez el que puede marcar las señas de identidad de la concertación social misma.

El primer elemento a resaltar, en esta línea, ha de ser la imprescindible presencia de un modelo de poder político propicio para la concertación social. Este primer elemento se desglosa a su vez en tres rasgos caracterizadores de ese poder público: su condición de fortaleza en el desarrollo de las relaciones socio-económicas, su legitimación conforme a los principios prototípicos de una democracia en el marco de un Estado de derecho y una voluntad política de establecer canales de influencia de los poderes sociales sobre las políticas públicas que se diseñen. Veamos por separado cada uno de estos rasgos.

El primer rasgo, la *fortaleza del poder estatal*, es de todo punto necesaria, pues de lo contrario no puede actuar como auténtico protagonista el poder público, no puede desplegar la función que le corresponde de influencia en el desarrollo de la concertación social. Dos ejemplos negativos se pueden traer a colación para entender mejor la relevancia de este requisito. En primer lugar, la situación de determinados países subdesarrollados o con fuertes crisis políticas, que presentan evidentes déficits de consolidación del Estado como poder con capacidad de dirigir la sociedad, pues en tales situaciones por mucha voluntad que exista de impulsar formas de concertación resulta imposible que el poder público pueda desempeñar el rol arbitral o de directo protagonismo con capacidad de presencia real que le corresponde en los procesos de concertación social. En ocasiones, cuando se aprecia una manifiesta debilidad del poder político que ofrezca estabilidad al sistema se producen los fenómenos antes mencionados de conformación de foros de encuentro con presencia de organizaciones sociales muy variopintas que buscan justamente asentar el sistema político, pero que por ello mismo no despliegan la funcionalidad propia de la concertación social. El segundo ejemplo que podría traerse a colación es el relativo a los procesos de construcción de entidades supranacionales regionales, caso prototípico de la Unión Europea, con intentos similares en el ámbito de América del sur; en estos casos se percibe igualmente como en las primeras fases de andadura de estas organizaciones internacionales, en la medida en que las instituciones que se crean no pasan de ser meras instancias de coordinación de los gobiernos nacionales, sin autonomía de decisión propia, tampoco es viable que ese protagonismo sea real en un hipotético proceso de concertación social; sólo una vez que esas instituciones supranacionales asumen un poder político autónomo y efectivo se pueden presentar como protagonistas e interlocutores con los agentes sociales y, sólo en ese momento, puede comenzar a arrancar un proceso de concertación social con contenido real.

El segundo rasgo, *el carácter democrático del poder político*, también resulta inexcusable para que la concertación se pueda reconocer efectivamente como tal. La legitimidad democrática del poder público es igualmente la que le otorga a éste la capacidad de relacionarse con los agentes sociales con la autonomía política que le corresponde, desempeñando el rol que asume en la concertación. La concertación social es un instrumento de enriquecimiento de un sistema democrático, pero en modo alguno puede ser un fenómeno alternativo o sustitutivo de la democracia, pues de lo contrario se desvirtúan la lógica con las que se adoptan las decisiones y la propia configuración de roles de los distintos protagonistas. Dicho de otro modo, la concertación social no puede confundirse con una forma oculta de corporativismo político, a la postre autoritario,

pues ha de partirse de la premisa de que el poder político actúa con una previa legitimidad democrática obtenida por los canales propios de la misma, que es la que le otorga un papel propio sucesivo en el proceso de concertación, propiciando una relación singular con los agentes sociales. Es a su vez un contexto democrático el que permite la constitución sin trabas ni controles por parte del poder político de las asociaciones sindicales y organizaciones empresariales sobre la base de un nítido reconocimiento de la libertad sindical y del derecho de asociacionismo empresarial. Es, pues, un sistema democrático, el que facilita una interlocución, aunque no sea entre sujetos iguales colocados en posición de paridad, sí cuando menos entre protagonistas independiente y autónomos los unos respecto de los otros.

El tercer rasgo aludido vendría identificado con una *predisposición a compartir el poder político*, a facilitar canales de comunicación con los agentes sociales en los momentos previos a la adopción de las políticas públicas y, con más exactitud, de llevarlo a cabo a través de canales mínimamente oficializados o institucionalizados. Se trata en esta ocasión de resaltar la perspectiva subjetiva, del método como se desea se adopten las decisiones políticas y la participación que en las mismas puedan llegar a tener los agentes sociales. Por decirlo una vez más en sentido negativo, habría dos fórmulas o modelos alternativos, donde no cabe la concertación social, por cuanto que ésta no es aceptada como tal por el procedimiento de adopción de las decisiones por parte del poder estatal. La primera de esas fórmulas se daría en un sistema liberal puro, en el que se considerara que el Estado debe actuar exclusivamente conforme a la voluntad que se exprese en el Parlamento, de modo que su legitimidad democrática se ciñe en exclusiva al modelo parlamentario, sin ingerencia alguna de los intereses sociales de grupo canalizados por vía de sus asociaciones al margen de los partidos políticos; sistema puro que probablemente hoy en día no pueda ejemplificarse en ningún país. La segunda de esas fórmulas se verificaría allí donde el poder público, aceptando la presencia de grupos sociales que presionan a favor de sus intereses particulares, a través de “lobbys” y fórmulas similares, prefiere que las posibles presiones que se produzcan en el momento de la adopción de determinadas decisiones políticas no se oficialicen, no se articulen institucionalmente, desarrollándose por canales de todo punto informales, poco publicados y, a la postre, con resultados poco controlables. Piénsese sobre todo en los modelos anglosajones, donde priman más procedimientos de lobby, donde el poder público no es por ello favorable a institucionalizarlo por vía de procedimientos más o menos asimilables a lo que entre nosotros conocemos como fórmulas de concertación social.

Desde este punto de vista, los procesos de concertación social suponen el reconocimiento de la realidad palpable de esos intereses de grupo, el reconocimiento de los mismos, la oportunidad de sacarlos a la luz, la identificación de los interlocutores por excelencia cuando se trata de abordar las políticas socioeconómicas, la fijación de unas mínimas reglas del juego en lo procedimental que permita conocer a cada uno los canales de actuación que se encuentran abiertos, evitando en definitiva una presión oculta que admite al final actuaciones arbitrarias.

En paralelo a la precedente configuración del poder político, también es necesaria la configuración de *unos agentes sociales con un poder real*, representativo y suficientemente maduros en su actuación pública. Dicho de otro modo, antes de sentarse a discutir con sus interlocutores, cada una de las organizaciones presentes debe tener un respaldo significativo del grupo social al que pretenden representar, de modo que sus

critérios posean un peso real como expresión de la voluntad del grupo al que dicen representar. Para ello es necesario, ante todo, que el reconocimiento legal del pluralismo asociativo, tanto desde el punto de vista empresarial como desde el sindical, se concilie con un escenario de fuerte concentración de la actividad sindical y empresarial en un número reducido de organizaciones, o cuando menos que existan unas pocas que aglutinen mayoritariamente la representatividad del conjunto de la población asalariada y empresarial. Habitualmente en los primeros momentos de instauración de un sistema de relaciones laborales o bien de transición hacia regímenes democráticos se produce una eclosión de organizaciones, donde al mismo tiempo que se multiplican en número las asociaciones que se constituyen también existe una notable incertidumbre acerca de la representatividad real de cada una de las existentes. Conforme pasa el tiempo y el modelo va madurando es ley de vida y al propio tiempo necesario que se verifique un fuerte proceso de concentración asociativa, al tiempo que quede asentada la representatividad efectiva de las asociaciones que actúan como interlocutores. Ello casi siempre desemboca en un plazo más o menos reducido en una significativa unidad organizativa en lo que afecta a la representatividad empresarial, con matizaciones de tono menor, junto a una presencia de una pluralidad de representaciones sindicales si bien notablemente reducidas en número, dos o tres grandes sindicatos que representan en su conjunto al grueso de la población asalariada.

El ordenamiento jurídico puede llegar a establecer un régimen que fomente ese resultado en mayor o menor medida, siendo siempre respetuoso con la libertad sindical y asociativa general, pero al final lo decisivo son las prácticas sociales y el arraigo efectivo que alcancen con el tiempo en el tejido social estas organizaciones.

Por añadidura ese panorama de fuerte concentración representativa debe ser relativamente estable en el tiempo, de modo que, aunque pueda estar expuesto a cambios de legitimidad representativa en función de su actividad y del respaldo social, sea previsible a medio plazo el mantenimiento de la representatividad de quienes actúan en un momento determinado como tales. Es en estas condiciones en las que puede existir un panorama de fiabilidad, que permita otorgar la suficiente legitimidad social a quienes actúan como interlocutores y agentes sociales en los sucesivos procesos de concertación social. A estos efectos, el papel de la norma jurídica siempre será modesto: en aras de la seguridad jurídica y de la consolidación del sistema, el ordenamiento jurídico podrá establecer reglas y criterios de individualización de quienes pueden actuar como tales interlocutores, pero al final siempre primará la realidad de las relaciones sociales, siendo más determinante que quienes actúen como tales socialmente reciben el correspondiente respaldo de los grupos a los que pretenden representar.

Asimismo es necesaria una *cultura del consenso entre los agentes sociales*. Al igual que se ha indicado respecto de la actitud de los poderes públicos favorable a la concertación, esa misma lógica se ha de presentar entre los propios agentes sociales, ahora en clave de predisposición a participar en la misma, tanto en lo que supone de voluntad de influir sobre el poder político por esta vía, como sobre todo de asumir las correlativas responsabilidades que todo ello comporta. En efecto, embarcarse en un proceso de concertación tiene para las organizaciones sociales que lo protagonizan enormes ventajas, particularmente en el plano de incrementar su grado de influencia política, pero de igual forma presenta sus cargas o condicionamientos. Desde este punto de vista, la premisa no reside tan solo en un comportamiento de lealtad en el desarrollo del diálogo social entre las partes, que también, sino principalmente que entre los

agentes sociales esté asentada la cultura del consenso, lo cual no excluye la permanente actitud de defensa de los intereses propios ni se contradice con la posible adopción de ciertas medidas de presión colectiva expresión de una situación de confrontación. Eso sí, de lo que se ha de ser consciente es que hay modelos antagónicos que, como tales, se llegan a presentar como alternativos y no como complementarios. Me refiero a otros sistemas incompatibles con las fórmulas de concertación, donde las partes prefieren acentuar las actitudes de conflicto más o menos generalizado o, por mejor expresarnos, donde prefieren adoptar medidas de presión social desde fuera como instrumento de influencia siempre desde el exterior sobre el poder público, a los efectos de condicionarles en sus decisiones insistimos siempre por canales al margen de lo institucional que no implican comunicación directa, por tanto sin llegar a asumir compromisos de adhesión a una decisión del poder político, que siempre será al final presentada como unilateralmente adoptada. Digamos que ésta es la clave alternativa en la que juega el binomio concertación – conflictividad permanente. Insistimos, lo anterior no implica que en la concertación deje de estar presente la conflictividad, no sólo latente sino también expresa por medio de concretas medidas de presión; pero sí que esas expresiones de conflictividad --reales o de mero amago de llevarlas a cabo-- no constituyen una finalidad en sí mismas, pues son meramente instrumentales para lograr una posición de mayor protagonismo e influencia en el proceso de concertación. En suma, que la cultura del consenso entre las organizaciones sociales que intervienen en el proceso de concertación comporta aceptar de antemano la hipótesis final del acuerdo, que conduce como tal al apoyo a su contenido y, por ende, a la defensa pública de la decisión política que pueda producirse en ejecución de los compromisos que incluye. Al final, la concertación social que desemboca en un éxito, supone influencia en el resultado pero también renuncias, supone la típica dialéctica del “*do ut des*”, lo que necesariamente implica asunción de responsabilidades. Es en esa línea que se puede hablar de conformación de unos agentes sociales maduros que manifiesten su predisposición a asumir las responsabilidades que como resultado puede implicar la concertación social.

Legitimidad pública externa. Asimismo, la legitimidad de los agentes sociales como interlocutores involucrados en la concertación requiere, no sólo el reconocimiento efectivo de su representatividad por parte de los trabajadores y empresarios en cuyo nombre y defensa actúan, sino en similares términos precisa de una aceptación cuando menos implícita por parte de otras fuerzas sociales de la capacidad para actuar en ese terreno por parte de las organizaciones sindicales y asociaciones empresariales. Estoy pensando, sobre todo, en la actitud al respecto de los partidos políticos, que puede desplegar un rol colindante cuando no concurrente sobre las materias mismas objeto de concertación social. No cabe la menor duda que, por razón de su contenido, las materias a tratar por la concertación, aunque se inscriban en el ámbito de lo socioeconómico, indudablemente afectan a la esfera de los intereses políticos generales, inciden sobre las políticas públicas y, por ello, están conectadas, con la adopción de decisiones por parte de los poderes públicos. En estos términos, los partidos políticos y otras instancias están llamados a actuar en igual medida, de modo que es comprensible que por una u otra vía reclamen el protagonismo que les corresponde, bien sea a través de la acción parlamentaria o bien por canales de consenso político al margen de la misma. El dilema, pues, no se sitúa en la ausencia de actuación en paralelo de los partidos políticos, sino que éstos acepten que como tales sujetos políticos no ostentan la exclusividad en estos asuntos ni el monopolio de la intermediación entre la sociedad y el poder político, admitiendo el lugar que le corresponde a sindicatos y empresarios en esta materia.

Precisamente en momentos de debilidad en el asentamiento de los partidos en el sistema político, habitualmente coincidente con fases de transición o de construcción del modelo de Estado democrático, la autoafirmación de los partidos políticos puede producir rechazos hacia la representatividad en este terreno de los agentes sociales. Por ello, se requiere también un contexto de cierta estabilidad y madurez de los partidos políticos en un determinado Estado democrático para propiciar una no competitiva intervención como protagonistas de los sindicatos y asociaciones empresariales; supone, en suma, aceptar que el rol de tales organizaciones sociales no queda restringido al ámbito de la empresa o de la negociación colectiva sectorial, pues por añadidura los agentes sociales tienen un perfil político que le ha de ser reconocido a desplegar en ese ámbito de la concertación social, sin demérito de las instituciones propias del sistema democrático más clásicas dentro del Estado liberal.

Es cierto que para ello resulta también necesario romper ciertas desconfianzas, en el sentido de que el sindicato se va a desenvolver en su terreno, sin minusvaloración del rol que le corresponde a los partidos. Se ha de producir así una relación dialéctica de reconocimiento mutuo del rol social y político que cada una de las organizaciones –partidos y agentes sociales— asume dentro del conjunto del sistema. Por decirlo de otro modo, es necesario que las organizaciones sindicales en concreto renuncien a posibles tentaciones “pansindicalistas”, que les lleven a pretender convertirse en instancias políticas alternativas a los partidos con voluntad de intervenir “transversalmente” en todos y cada uno de los asuntos de relevancia política; cuando menos, que ello no les lleve a reclamar que los contenidos de la concertación desborden lo que es consustancial al terreno estricto de lo socioeconómico, de lo que es propio de los agentes sociales.

Eso sí, lo anterior puede provocar ciertos efectos reflejos sobre el funcionamiento del sistema político y, en particular, sobre el proceso de adopción de decisiones por parte de los poderes del Estado. En efecto, en muchas ocasiones la concertación social desemboca en compromisos de alteración del marco legal existente, suponiendo de hecho la aceptación por parte del poder político involucrado de una voluntad de trasladar lo concertado a una determinada norma con rango de Ley. En la medida en que ese proceso de concertación se suele verificar en fases previas a la actuación del poder legislativo, el resultado políticamente le viene dado al Parlamento como tal. Obviamente, desde el punto de vista jurídico-formal el legislativo es plenamente soberano para discutir el contenido de las leyes que finalmente apruebe y, por tanto, no se encuentra limitado en su independencia como poder ‘a se’ para refrendar o alterar el contenido de lo fijado en sede de concertación social; pero ello no es incompatible con que la clave política sea bien diversa, de modo que en esa otra perspectiva no jurídico-formal, el Gobierno presente los compromisos alcanzados en la fase de concertación como un resultado ya dado, presionando al legislativo para que se limite a dar por bueno lo consensuado en otra sede. Volveremos sobre esta cuestión más adelante, para detallar en que se concreta en la práctica.

Finalmente, es preciso también que en el ámbito sobre el que actúa la concertación se identifiquen *contenidos efectivos sobre los que actuar*, en términos tales que existan materias sustanciales sobre las que se pueda verificar el intercambio consustancial a todo contraste de intereses. La predeterminación de los sujetos que actúan sobre la concertación, en una relación compleja de los poderes públicos con los agentes sociales, determina también la complejidad de los contenidos objeto de la misma.

De una parte, puede tratarse, como hemos venido apuntando con anterioridad, de una acción gubernamental sobre la que, por incidir sobre el campo de las relaciones laborales, los agentes sociales tengan interés en su resultado y se consideren legitimados para influir sobre la materia. A tal efecto, premisa necesaria es que nos enfrentemos a un modelo de relaciones laborales en el que el poder estatal posea un significativo espacio de intervención, donde bien el poder normativo o bien las políticas públicas inciden de manera directa sobre el ámbito laboral. En sentido contrario, no sucedería así en sistemas basados en un modelo de Estado liberal nada intervencionista sobre el mercado de trabajo, donde bien priman reglas de “*laissez faire*” o bien donde el grueso de los contenidos se remite a la autonomía colectiva. Por poner el ejemplo más palmario al efecto, en países de impronta anglosajona y, concretamente, en el caso de los Estados Unidos apenas se perciben este tipo de experiencias de concertación, circunstancia que se debe a diversos factores concurrentes pero entre los cuales desde luego incide con fuerza el ahora apuntado relativo a la perceptible abstención de los poderes públicos en un intervención fuerte y, sobre todo, permanente sobre las reglas de funcionamiento del mercado de trabajo. Este dato permite igualmente identificar, como efecto derivado, tanto el ámbito como el tipo de poder público llamado a actuar, pues ha de serlo allí donde concurre contenido real a concertar. Dicho en sentido positivo, en la medida en que las competencias en materia socioeconómica y, particularmente, en lo laboral las asuma el poder estatal y, en su caso, el poder autonómico, será en esa sede donde se verifiquen los procesos más relevantes de concertación social. Dicho en sentido negativo, por mucha voluntad de concertación que exista, en la medida en que el poder local tiene competencias muy limitadas en este ámbito, los intentos de desarrollar procesos de estas características serán más formales que efectivos.

De otra parte, ha de indicarse que no resulta imprescindible que la concertación se encuentre directamente vinculada a un contenido que afecta a decisiones del poder político; y, sobre todo, que ese contenido a la postre público no es la única materia que puede ser objeto de la concertación. En efecto, junto a ello o además de ello, también resulta factible que sean objeto de la concertación materias respecto de las cuáles la materialización o ejecución posterior se verifica básicamente por medio de los propios agentes sociales. En concreto, atiende a materias que se residencian en la autonomía colectiva, que podría llevarse a cabo a través de los mecanismos clásicos de la negociación colectiva. El paralelismo se puede efectuar en parecidos términos al efectuado previamente respecto de la decisión política: del mismo modo que el poder público, pudiendo adoptar ciertas decisiones y poner en marcha determinadas políticas unilateralmente por sí sólo, opta por razones de refuerzo de legitimidad o de incremento de efectividad de la medida por acudir al consenso superior que le proporciona la concertación social, para estas otras materias igualmente los agentes sociales bastándose ellos solos para negociar tales contenidos en un momento dado les puede resultar de utilidad y de refrendo la participación del poder público en los compromisos que se asuman. Siempre de forma indirecta el apoyo del poder público trasciende la mera adhesión moral, en la medida en que acaba siendo oportuna su colaboración para la puesta en práctica en todos los aspectos de lo programado, particularmente palpable en aquellos modelos donde exista una larga tradición de fuerte intervencionismo de la autoridad laboral y, en general, de la Administración Pública en el desarrollo de las relaciones laborales y de políticas económicas que directamente repercuten sobre este ámbito. En ciertas ocasiones no es descartable que los contenidos de la concertación presenten facetas que reclaman por una parte la intervención sucesiva de los agentes

sociales y por otra una acción posterior de los poderes públicos; la conjunción de lo uno y lo otro se logra aunar por medio de los procesos de concertación social.

3.- Un decálogo de funciones y finalidades de la concertación

Si bien aparentemente los fines con los que se desarrolla la concertación pueden presentarse como muy simples y evidentes, sin embargo, como todo proceso social en el que confluyen multiplicidad de intereses y de muy diversa naturaleza, la funcionalidad del fenómeno acaba resultando mucho más compleja, donde se aúnan de forma acumulativa roles bastante dispares. Por tal motivo, aunque algunas consideraciones puedan resultar de una manifiesta obviedad, puede resultar útil a efectos de clarificación exponer en términos didácticos cuáles pueden ser estas funcionalidades presentes en los procesos de concertación social. Por añadidura, la enumeración de estas funciones permite constatar cómo la concertación social en sí misma despliega ciertos efectos, con independencia de que la misma desemboque en un resultado de consenso o no, de compromisos o no, entre sus protagonistas; con lo cual se resalta que el resultado en forma de pacto no es la única expresión posible de la concertación.

Así, en primer lugar, se busca la adopción de una “*decisión informada*” por parte del poder público a través de la interlocución desarrollada con los agentes sociales. A través del contacto directo con los agentes sociales, el poder público obtiene un conocimiento de primera mano de cuáles son los intereses en juego, en qué medida lo proyectado puede ser percibido como negativo o positivo para las posiciones de los agentes sociales. En otros términos, la concertación, por el mero intercambio de criterios, permite al poder público conocer cómo va a ser recibida su futura acción de Gobierno, en qué términos va a ser valorada y hasta qué punto puede llegar a provocar reacciones sociales, fomentadas o no, por los propios agentes sociales. En menor medida se puede producir el fenómeno inverso: en cuanto que los contenidos de la concertación pueden incidir sobre la esfera de la autonomía colectiva, este proceso puede proporcionar a los agentes sociales la correlativa información acerca de cuáles son las posiciones del poder político, de modo que ello sea tomado en consideración cuando al final se desemboca en una acción privada vía los acuerdos interprofesionales o la negociación colectiva en particular.

En segundo lugar, con la concertación se puede pretender transmitir una “*decisión fundada*” desde los poderes públicos hacia los interlocutores sociales de forma inmediata y a la sociedad en general de forma mediata. Esto quiere decir que la concertación es utilizada por los poderes públicos como mecanismo de transmitir a las organizaciones representativas de trabajadores y empresarios las razones, motivaciones y justificaciones determinantes de las decisiones que se adoptan, con lo cual logra una mayor transparencia en el proceso de adopción de decisiones y, sobre todo, llevar al convencimiento de la sociedad de que su acción de gobierno ni es arbitraria ni caprichosa, sino que tiene tras de sí una reflexión previa, un diagnóstico de la situación y unos objetivos a lograr. Con independencia de que se lleguen finalmente a compartir o no esos criterios por parte de los interlocutores sociales, se aportan los argumentos que los acompañan y con ello se neutralizan posibles oposiciones de raíz, distorsionantes de la realidad o basadas en elementos ajenos a los que determinaron su decisión.

En tercer lugar, se verifica por medio de la concertación la adopción de “*decisiones condicionadas*” por las posiciones de intereses expresadas y defendidas por los agentes sociales y por el poder público. Indiscutiblemente el proceso de concertación, por una u otra vía, acaba limitando la capacidad de conformación unilateral de las decisiones por parte del poder estatal y los correlativos de los agentes sociales. Por mucho que se mantengan las premisas de la titularidad de ciertos poderes y facultades, que formalmente se deciden por sí solas en el ejercicio de la soberanía estatal o de la autonomía colectiva, al involucrarse los poderes públicos y los agentes sociales en procesos de concertación social, están aceptando que sus decisiones van a dejar de ser unilaterales en sentido puro. En alguna medida las instancias públicas aceptan tácitamente compartir el poder, o cuando menos dejar influirse por la presión de los agentes sociales al tutelar y defender sus intereses de grupo; y viceversa, los agentes sociales respecto del poder público. Naturalmente, la expresión más visible de ese condicionamiento de las decisiones gubernamentales se verifica cuando se alcanzan los acuerdos públicos de concertación social, en la medida en que, más allá de su mero valor político, se es consciente de que tales documentos les obligan a su materialización en los términos concertados. El caso extremo se verifica cuando esos textos llegan a transcribir literalmente la redacción que deben integrar concretos preceptos de las leyes a reformar, variados ejemplos podemos recordar en nuestro inmediato pasado, pero baste con mencionar las reformas de 1997 y de 2006, como las más próximas en el tiempo. Eso sí, ese condicionamiento en las decisiones no sólo se verifica en estos casos bien conocidos, sino que se llega a extender al resto de los procesos de concertación, incluso aquellos que formalmente concluyen con desencuentros y fracasos en el intento de alcanzar el consenso entre las partes. Incluso en esos casos, en la medida en que el proceso se prolonga en el tiempo, a lo largo del mismo en aras de la aproximación de las partes, el poder público ha corregido o matizado sus posiciones iniciales; ello conduce al resultado de que, aunque sucesivamente no se llegue a concretar en un acuerdo, la decisión que se acaba dictando viene condicionada por todo el proceso previo de debate. En definitiva, por el mero sometimiento al proceso de concertación, el poder público acepta un juego por medio del cual se deja presionar por los intereses legítimos de los interlocutores sociales, intentando a la postre conciliarlos con los intereses generales defendidos por el poder estatal.

Podrían traerse a colación incluso experiencias de lo que calificaríamos como “concertación sin concertación” o, dicho de otro modo, procesos en los que formalmente fracasa la concertación social como expresión oficial pero que en el sustrato discurre aunque sea débilmente un parcialmente oculto resultado de concertación. En efecto, en las situaciones de mayor enfrentamiento entre Gobierno y sindicatos que han dado lugar a una pública ruptura de contactos, sucedido de una decisión exclusivamente unilateral del poder público y posteriormente de una huelga general, también acaba percibiéndose algún atisbo añadido de intercomunicación entre las partes. En efecto, en estos casos, cuando posteriormente se constata una audiencia fuerte sindical en su llamamiento a la paralización del país y el Gobierno se ve en la necesidad de corregir su decisión inicial, aunque no se llegue a reconocer públicamente, se suceden cierto tipo de contactos discretos entre las partes. Ello no transforma, de ordinario, la forma de presentación de la decisión como unilateral, pero sí que permite al Gobierno saber hasta donde se ve en la necesidad de corregir su decisión inicial y hasta qué punto la puede mantener recuperando un mínimo de estabilidad social. Al final se acaba concertando, aunque las partes no quieran reconocerlo expresamente. Desde

luego, no habrá fotografía, pero sí habrá implícito reconocimiento mutuo del rol desplegado por cada uno de los protagonistas del desencuentro.

En cuarto lugar, algo ya apuntado con anterioridad, la concertación cumple una función de “*institucionalización de los mecanismos de presión social*”. El rasgo precedente del condicionamiento de las decisiones de los poderes públicos constituye un escenario generalizado en todas las sociedades mínimamente desarrolladas y complejas, pues los poderes absolutos difícilmente son identificables en sentido puro. La articulación de cualquier tipo de asociaciones y organizaciones sociales en la sociedad moderna en la práctica totalidad de las ocasiones va dirigida a presionar al poder, de una u otra forma, para la tutela y defensa de los intereses de los grupos a los que pretenden representar. El surgimiento mismo de las asociaciones sindicales y organizaciones empresariales, cuando menos en los modelos de la Europa continental, van dirigidos a su constitución como grupos de presión y, por tanto, desembocan en su constitución como sujetos políticos. Eso sí, lo que tiene de singular la concertación es que esa presión de los grupos se articula por medio de sindicatos y patronales y, por añadidura, se verifica con luz y taquígrafos. Dicho de otro modo, frente a otros mecanismos más ocultos y desconocidos de presión sobre el poder a través de “lobbys” que actúan por canales más oficiosos, la concertación por esencia se publica y se somete a ciertas prácticas sociales conocidas, con difusión de las posiciones mutuas ante los medios de comunicación social. En muchas ocasiones en el desarrollo de la concertación hay actuaciones discretas con vistas a obtener una mayor eficacia en los resultados, pero siempre hay un mínimo de formalización exterior, a través de la cual se van marcando posiciones y se van identificando las pretensiones de cada una de las partes.

En quinto lugar, por medio de la concertación se propicia una “*articulación y canalización global*” de los intereses sociales. La amplia variedad de asuntos y contenidos que pueden ser objeto de tratamiento por medio de la concertación tienden a analizarse desde una perspectiva de conjunto del desarrollo de la sociedad y de la actividad económica, en la medida en que la interlocución se desarrolla con los agentes sociales y, en especial, con las cúspides directivas de sus organizaciones representativas. Esos mismos contenidos podrían ser objeto de tratamiento desagregado materia por materia, de forma aislada e independiente cada uno de ellos. Esa posible desmembración de los contenidos, podría llevar como efecto derivado a la identificación de grupos de intereses menores o muy singulares, que fueran los más inmediatamente afectados por cada una de las decisiones aisladas a tomar por los poderes públicos. En definitiva, esa desmembración de materias podría desembocar en fórmulas de micro-corporativismo, en las cuales quienes más influyeran sobre la evolución social fueran los particulares grupos económicos y sociales de intereses, que tuvieran un estrecho interés por su situación singular como gremio, pero careciendo de una visión de conjunto y de la afectación de medidas aisladas acumuladas al conjunto del sistema. Frente a esa desarticulación social y del poder, los procesos de concertación pueden actuar de contrapeso, proporcionando una interlocución que favorece las visiones de conjunto y articuladas.

Visto desde otra perspectiva, siendo las confederaciones sindicales y empresariales las que protagonizan la concertación, las mismas actúan de intermediarios de esos grupos menores, en términos tales que canalizan la posiciones de los grupos de presión singulares para las diversas temáticas concretas que analizan. Pero, al propio

tiempo, al pasar por el tamiz de esas confederaciones, filtran las pretensiones de sus grupos y sobre todo las incardinan en una visión de conjunto.

Como efecto derivado de este proceso de articulación global, el protagonismo que tienen en el mismo los agentes sociales en la cúspide, favorece un reforzamiento en paralelo de la articulación del tejido social representativo. Se trata de un efecto dialéctico de doble impulso, en el sentido de que la intervención de los agentes sociales en la cúspide uniforma los contenidos de las políticas públicas, mientras que coetáneamente ello otorga mayor protagonismo a quienes intervienen como representantes de los intereses colectivos y los convierte en interlocutores preferentes. De este modo asienta y solidifica la capacidad de los agentes sociales de intermediación de los intereses de grupo, con lo cual los consolida como tales organizaciones sociales. De un lado, ello les refuerza en la gestión interna de su organización, facilitando las labores de liderazgo del conjunto de la asociación, sea ésta sindical o empresarial. De otro lado, también les otorga un lugar de preeminencia representativa en el conjunto del tejido social, frente a muchas otras organizaciones menores de representación de intereses particulares que como satélites giran en torno al mundo de las relaciones laborales, pero que tienden a actuar prevalentemente extramuros del mismo.

En parecidos términos, en sexto lugar, la concertación en España favorece “*la cohesión territorial y la unidad de mercado*”. En atención a la compleja estructura del Estado en España, la concertación social que se despliega para el conjunto de nuestro país constituye un inestimable instrumento de articulación y canalización global de las materias, ahora visto desde el punto de vista de la cohesión territorial y del favorecimiento de la unidad del mercado en todo el conjunto de la geografía española. De este modo, la concertación social al máximo nivel está jugando un rol decisivo en orden a conjurar los riesgos de presión centrífuga por parte de las Comunidades Autónomas e incluso por parte de los propios poderes municipales y provinciales, que pueden derivar en una desestructuración del sistema, por vía de visiones localistas que atiendan exclusivamente a contextos micro en exceso, una vez más en detrimento de una necesaria mínima uniformidad del sistema de relaciones laborales y, a la postre también, de los requerimientos de creación de economías de escala en un ámbito territorial suficientemente extenso. Así, la concertación social le ha servido en diversas ocasiones al poder estatal para desplegar un papel mucho más influyente en ciertas materias socioeconómicas, que han permitido programar y planificar políticas públicas para el conjunto del Estado, sin que ello se pudiera percibir como una ingerencia por parte del Estado de las competencias estatutariamente asumidas por las Comunidades Autónomas. Teniendo presente que el Estado central conserva en nuestro modelo político una amplia capacidad de regulación desde el punto de vista legislativo, la función a la que nos venimos refiriendo se manifiesta con mayor intensidad en la vertiente del diseño de políticas públicas, que pudieran presentar mayores dificultades de acción directa por parte de la Administración General del Estado, a partir de la transferencia a las Comunidades Autónomas de las competencias relativas a la ejecución de la legislación laboral y, más en general, de la gestión de una amplia gama de servicios públicos. Así, a título de ejemplo, un rol bien influyente ha tenido la concertación social a nivel estatal en materias tales como son la gestión de las políticas de formación profesional, de coordinación de los Servicios Públicos de Empleo, y en el futuro puede ser el vehículo de influencia y de programación sobre las actividades correspondientes a la Inspección de Trabajo.

Eso sí, también es cierto que en otros supuestos se ha podido presentar un escenario inverso, por medio del cual se ha reforzado un modelo de descentralización territorial en nuestro sistema de relaciones laborales. Aunque el impacto de este efecto inverso haya sido menor, con manifestaciones mucho más específicas, también esto ha concurrido en nuestra experiencia de concertación social. Ahora me refiero a situaciones en las que se ha utilizado la concertación social en el ámbito autonómico como instrumento de reforzamiento de la intervención regulativa de las Comunidades Autónomas, no de forma directa en base a sus competencias legislativas, sino en base al amplio juego del que goza la autonomía colectiva a través del uso de la negociación colectiva y, en particular, de los acuerdos interprofesionales. Dicho con simplicidad, algo sobre lo que no pueden intervenir directamente en el momento regulativo como tales poderes autonómicos, lo logran indirectamente por vía de la negociación colectiva, predispuesta ésta a su vez a través de la concertación social autonómica. El caso más elocuente de todos los conocidos ha sido el relativo a la instauración de los diversos sistemas autonómicos de solución de los conflictos laborales, cuya implantación se ha materializado por medio de acuerdos interprofesionales celebrados entre las organizaciones sindicales y empresariales de ámbito autonómico, si bien se puede considerar como una experiencia de concertación social por cuanto que en todos los casos de forma más o menos inmediata también ha intervenido la Administración autonómica en la generación de estos acuerdos interprofesionales.

No obstante, este ejemplo paradigmático también puede ser un exponente de cómo a la postre se trata más de una tendencia centrífuga en lo formal, que acaba siendo centrípeta en lo material. En efecto, si se analizan comparativamente los contenidos de esos acuerdos interprofesionales autonómicos, se percibe inmediatamente su intensa similitud, de modo que puede intuirse fácilmente que pueda existir una “garganta profunda” que ha susurrado a las organizaciones sociales a nivel autonómico el tenor que debían tener tales textos. Y, en efecto, también en estos casos muchas veces al final se ha logrado la articulación y canalización global, por la vía de desarrollar la concertación social a nivel estatal con carácter previo, con lo cual la concertación autonómica acaba siendo una implementación de la previamente desarrollada en el ámbito estatal.

En séptimo lugar, la concertación social es un manifiesto instrumento de “*legitimación reforzada socialmente*” de la acción de Gobierno, más allá de la legitimidad política democrática que le otorga el modelo constitucional vía elecciones generales. Dentro del marco de un Estado democrático de derecho son, indiscutiblemente, las elecciones generales las que otorgan las correspondientes mayorías y minorías parlamentarias, que a su vez determinan la legitimidad democrática del Gobierno. Es ésta la legitimación por excelencia de la que goza el ejecutivo para adoptar sus decisiones y marcar las reformas legales y de las políticas públicas que estime oportunas en cumplimiento de su programa de Gobierno. Ahora bien, la concertación social, particularmente cuando desemboca en un resultado de consenso con los agentes sociales, respecto del contenido de las reformas a abordar, proporciona un plus adicional de adhesión social, que como tal refuerza la propia posición de poder del interlocutor público que ha intervenido como protagonista de la concertación. Resulta bastante evidente que éste es ante todo el objetivo buscado por el poder público cuando pretende lograr la adhesión de los agentes sociales a sus políticas públicas. Naturalmente, lo que diferencia a la concertación social de los regímenes de corporativismo o neocorporativismo puro reside en que en estos otros modelos el apoyo

por parte de los agentes sociales desempeña un rol sustitutorio, alternativo e incompatible del referendo democrático obtenido habitualmente por la vía parlamentaria. En esos otros modelos se contraponen la legitimidad “electoral” a la legitimidad “social”, mientras que en los procesos de concertación se trata de un simple complemento, de adición, pero siempre con escrupuloso respeto a la primacía de los mecanismos políticos democráticos y, sobre todo, a los procedimientos constitucionales de aprobación de las leyes y de las políticas públicas. Los propios protagonistas de los procesos de concertación social son conscientes de las desconfianzas que esto puede provocar, así como la a veces fina línea que marca la frontera entre corporativismo y concertación, de modo que, cuando se desenvuelven con voluntad de respeto a las reglas del juego democrático, procuran guardar las formas a estos efectos. Por aludir exclusivamente a un ejemplo palmario de ello, en el documento final de la concertación de 2006 relativa al mercado de trabajo, se concluye declarando solemnemente que “asimismo, los firmantes manifiestan su pleno respeto a la potestad constitucional conferida a las Cortes Generales en aquellas materias contenidas en este Acuerdo de las que se deriven compromisos legislativos”.

A pesar de lo anterior, también resulta inexcusable reconocer que, incluso en los modelos de concertación social, los procedimientos de interlocución con los agentes sociales no se desenvuelven en espacios estancos, incomunicados respecto de los correlativos de la acción de los partidos políticos y de la acción parlamentaria. Se verifica necesariamente una interinfluencia entre ambos. Desde la primera perspectiva, el poder ejecutivo es sabedor de sus límites parlamentarios, de modo que no arriesgará a asumir determinados compromisos en sede de la concertación social, que después no pueda obtener el imprescindible sucesivo apoyo parlamentario. Desde la segunda perspectiva, al desarrollarse los procesos de concertación social como una fase política previa, si hay resultados positivos en los mismos, su concreción condiciona de hecho notablemente el posible posterior debate parlamentario. No al caso, lo generalizado en nuestro sistema es que en la hipótesis de que se logre un acuerdo de concertación, que incorpore una reforma legislativa muy precisa, el Gobierno opta casi siempre por la aprobación de un Real Decreto Ley, formalmente justificado en razones de urgencia, si bien se es consciente de que este dato no es el más decisivo en esa opción de técnica legislativa por parte del ejecutivo. El Decreto-Ley acaba sustrayendo parte del debate parlamentario, por cuanto que éste se limita a convalidarlo o a derogarlo, pero sin capacidad de alterar su articulado, lógicamente con una intensidad de protagonismo netamente inferior a cuando debate un proyecto o proposición de Ley. En ocasiones son los propios pactos sociales los que incorporan expresamente una sugerencia al Gobierno, que sin mucho esfuerzo puede ser interpretado como proponiendo la adopción de esta concreta técnica legislativa; así, por ejemplo, en el acuerdo de 2006 se indica al final que “los firmantes encomiendan al Gobierno la adopción de las disposiciones necesarias para dar ejecución, *con la mayor urgencia posible*, a las medidas incluidas en este Acuerdo” (la cursiva nuestra). Es cierto que la práctica política está conduciendo con el paso del tiempo a que, una vez ratificado el Real Decreto Ley, se proceda sucesivamente a presentar ante el Parlamento un nuevo proyecto de Ley con contenido casi idéntico al del Real Decreto Ley. Esta fórmula evidentemente abre la oportunidad de desarrollar un nuevo debate parlamentario y de otorgar un protagonismo superior a los partidos políticos en esta otra fase. Ahora bien, publicado y entrado en vigor ya ese Real Decreto Ley, y además con el respaldo de los agentes sociales, el margen de corrección o modificación vía enmiendas de ese proyecto de Ley es bien reducido.

Por lo demás, este fenómeno no puede valorarse como excepcional dentro del escenario comparado actual de funcionamiento de los sistemas democráticos. Por el contrario, estas realidades se encuentran asentadas en Estados de la Europa continental de cultura jurídica muy asimilada a la nuestra. Incluso es mucho más evidente si se contemplan los procedimientos de elaboración de las Directivas Comunitarias en el marco de la doble consulta introducida tras la reforma de los Tratados Constitutivos, primero en Maastricht 1992 y sucesivamente en Ámsterdam 1997.

No deja de ser curioso, por otra parte, que la mayor o menor predisposición del Gobierno de turno a favor de potenciar o relativizar la influencia de la concertación social no parece que dependa del sesgo político que éste tenga dentro del arco parlamentario. El ya suficientemente dilatado tiempo de desarrollo de diversas experiencias de concertación muestra resultados de éxito, con influyentes acuerdos de concertación negociada, tanto con mayorías de centro-izquierda como de centro-derecha, de mismo modo que también cabría recordar fases de desencuentros intensos entre los agentes sociales y el Gobierno, siendo éste en un caso de una orientación y en otros de la opuesta. Llamativamente, si se puede identificar un hilo conductor común a las fases álgidas de resultados efectivos y las fases bajas de notable dificultad de construir el consenso político, los primeros suelen coincidir con legislaturas de mayorías parlamentarias débiles en apoyo del Gobierno mientras que los segundos suelen coincidir con legislaturas cómodas para el Gobierno por disfrutar de mayorías absolutas; en paralelo a ello, quizás más decisivo aún si cabe, puede constatarse que los acuerdos de concertación más logrados se alcanzan en los primeros momentos de acceso al poder de una determinada mayoría, que se encuentra en fase de asentamiento, tras una alternancia en el poder; mientras que cuando el Gobierno de turno lleva ya un prolongado tiempo de ocupación del poder, habiendo experimentado un mayor desgaste con el ejercicio del mismo y por tanto acumulado cierto descrédito entre la población en general, resulta mucho más difícil alcanzar el consenso, o bien que si éste se consigue lo es a costa de dejar atrás en el camino la adhesión de uno de los interlocutores, bien sin contar con el apoyo de los sindicatos o bien de los empresarios.

En octavo lugar, la concertación social cuando da resultados de consenso propicia una superior "*efectividad de las políticas abordadas*". Éste puede entenderse que constituye el colofón de todos los objetivos mediatos antes referenciados, que confluyen en la pretensión por excelencia de lograr una mayor efectividad de las decisiones que se acometen, en el sentido de que las mismas se llevan a la práctica y acaban por tener impacto real en la sociedad. La decisión política que en un momento dado se adopta, para su definitiva materialización no basta con su publicación en el Boletín Oficial correspondiente, ni siquiera con la puesta en marcha del tradicional aparato coercitivo del Estado. En un contexto en el que prima el "soft law" y, donde sobre todo el poder se encuentra eminentemente diseminado, requiere del concurso de muchos sujetos para ser éste efectivo. Ante todo, requiere de un respaldo social, que acompañe la decisión formalmente unilateral del Gobierno, de modo que éste para determinadas medidas debe acompañarse del concurso de los agentes sociales, que por vía del respaldo social que le proporcionan, otorga una superior expectativa de aplicación de la norma jurídica o de efectividad de las políticas públicas diseñadas. De otra parte, a través de la implementación mutua entre el plano de lo público y el ámbito de lo privado, la actuación de ambos en la misma dirección garantiza igualmente una mayor efectividad de la norma. Sin necesidad de que se produzcan llamamientos por

parte de los agentes sociales a lo que en sentido amplio podríamos denominar formas variadas de “desobediencia civil”, basta con una cierta falta de apoyo, para que muchos de sus representados u organizaciones menores adopten conductas de mera pasividad o de directa oposición a la aplicación de la norma; con el resultado obvio de que la efectividad de la norma viene a menos. En la mente de todos pueden recordarse de forma inmediata situaciones en las que la oposición a lo programado por el poder político venga contestado, en el caso sindical por vía de sus estrategias en el momento de la negociación colectiva, en el caso empresarial por vía del ejercicio de sus poderes directivos en el momento de la contratación laboral o bien en el momento de la gestión de los recursos humanos. Por ello mismo, si se logra un mínimo de adhesión de parte de los agentes sociales en el marco de la concertación, quedarían conjurados ese tipo de riesgos y lograda una mayor efectividad en lo programado. Las mismas consideraciones podrían hacerse cuando la concertación parte de medidas adoptadas en el marco de la autonomía colectiva bilateral entre sindicatos y asociaciones empresariales, pero que reciben mayor impacto práctico si vienen acompañadas de medidas de apoyo desde el poder público.

En noveno lugar, la concertación social propicia una “*coordinación entre lo público y lo privado*”. Se trata de una funcionalidad que va implícita en lo que venimos diciendo hasta ahora, por lo que no precisa de mayor detalle. Baste con decir que la visión clásica y ortodoxa del sistema jurídico laboral llevaría a delimitar espacios estancos o de reparto competencial entre el momento público y el privado. Dicho en lo que afecta a la vertiente normativa, de un lado tendríamos la atribución al Estado de una capacidad de regulación general de las condiciones de contratación laboral, sucedida de otra de complementación al sector, territorio o empresa concretos por parte de la negociación colectiva; cada uno de ellos actuaría por separado, en unos casos a través del poder soberano público del Estado, en el otro caso a través del ejercicio de la autonomía colectiva sin interferencias directas del poder público salvo las que derivan externa e indirectamente del respeto a las leyes. Dicho de otro modo, la atribución de un espacio vital a cada uno de ellos, que actúan de forma autónoma. Frente a esa fijación de terrenos estancos, separados en el ejercicio de sus respectivas competencias, la concertación social se presenta en cierto modo como un mecanismo más dúctil de interconexión entre el momento de lo público y el momento de lo privado.

Por último, en décimo lugar, la concertación está concebida inmediatamente como instrumento de “*pacificación social*”. Es obvio que al final el poder público va buscando propiciar un escenario de pacificación social, que otorgue estabilidad al sistema, mandando un mensaje de seguridad y tranquilidad a cuantos actúan en el ámbito económico, laboral e incluso en el político y mediático. A partir de un modelo jurídico basado en el reconocimiento de la licitud de la adopción de medidas de conflicto colectivo, con actividades de presión mutua que pueden alterar el proceso productivo y, por ende, provocar incertidumbres, donde no caben por tanto medidas directas de limitación de conductas que se entienden como derechos subjetivos, individuales y colectivos, la pretensión inmanente al poder de lograr escenarios de paz social se ha de lograr por canales indirectos. Qué duda cabe que la concertación social constituye uno de esos canales oblicuos de lograr ese resultado de pacificación social, sin negar los legítimos derechos de presión colectiva.

4.- El marco constitucional y legal de referencia

Como principio de partida, los procesos de concertación social se encuentran muy escasamente juridificados, de modo que el marco legal posee un impacto tan sólo indirecto sobre su puesta en marcha, ejecución y resultados. Es cierto que en ocasiones nos hemos referido a la posible “institucionalización” de la concertación social, o bien que ciertos rasgos de formalización o de oficialidad en las “reglas” por las que se rige la concertación social marcan la diferencia conceptual del fenómeno con otros sistemas informales de presión social oculta sobre el poder político. Sin embargo, lo anterior no está reñido con la afirmación precedente relativa a que la concertación tiende a discurrir por canales no regulados por la normativa estatal. La institucionalización a la que nos referimos se desenvuelve básicamente en el campo de las prácticas sociales, de las técnicas de comunicación entre las partes asentadas con el paso del tiempo, pero no derivada de prescripciones jurídicas en el sentido estricto del término. Por ello, los análisis de las experiencias de concertación social, cuando menos por lo que refiere al caso español, se sitúan esencialmente en el plano descriptivo de la realidad desde una perspectiva eminentemente sociológica, sin perjuicio de que sus resultados y la ejecución de sus compromisos al final acaben teniendo repercusión en el plano de lo jurídico o bien del desarrollo de las políticas públicas y privadas. Pero como tal es muy arriesgado, cuando no erróneo, hablar de un régimen legal de la concertación social.

A pesar de todo lo anterior, conviene también matizar que algunas formas de diálogo social que podrían tener cabida como manifestaciones de concertación se encuentran más juridificadas que lo que constituyen la expresión por excelencia de los fenómenos de concertación. Nos referimos en concreto a la tipología que al principio hemos denominado de participación institucional que por implicar una “incrustación” de los agentes sociales en el seno de órganos cuya actuación está presidida por los principios más formales propios del Derecho Administrativo, conduce necesariamente a una fuerte juridificación del proceso de concertación. Aunque en menor medida, una cierta juridificación se produce cuando la concertación se articula por mecanismos de consulta previa a la adopción de decisiones políticas, en particular cuando tal consulta viene prevista como obligada en la tramitación administrativa, en la medida en que viene impuesta por una norma estatal.

No obstante, la menor intensidad en la juridificación se presenta cuando nos enfrentamos a la que hemos denominado como concertación negociada, donde son básicamente las prácticas sociales y políticas el referente por excelencia del desarrollo de tales procesos. Eso sí, incluso en estas manifestaciones de concertación negociada, aunque no se pueda hablar de régimen legal de la concertación, lo que sí concurre en nuestro ordenamiento es un marco normativo general que presenta un impacto reflejo sobre la actividad tanto de los agentes sociales como del poder político en el desarrollo de la concertación. Y, en esta otra perspectiva, sí que merece la pena atender a ese marco general de referencia por la trascendencia aquí aludida.

Así, en lo que a la Constitución se refiere, es clave la referencia a su art. 7, por cuanto que ya en su arranque en el título preliminar hay una toma en consideración del rol de sindicatos y patronales en la configuración del sistema político. Conforme a dicho precepto, los sindicatos de trabajadores y las asociaciones empresariales contribuyen a la defensa y promoción de los intereses económicos y sociales que les son propios. Lo más relevante del precepto no es lo que dice exactamente como el alcance simbólico que tiene por razón de su ubicación; lo decisivo a los efectos que nos interesa es que se

sitúa a los agentes sociales en el frontispicio del sistema político y social de nuestro Estado de derecho, al extremo que se les menciona inmediatamente a continuación de la referencia en el precepto previo a los partidos políticos, como expresión del pluralismo político y como instrumento de formación y manifestación de la voluntad popular. Sin que, al propio tiempo, se mencionen ni reconozcan en este lugar emblemático del texto constitucional a otras organizaciones sociales adicionales a sindicatos, patronales y partidos políticos. De este modo, se atribuye a sindicatos y patronales un rol privilegiado de articulación del tejido social, de actuación preferente en la expresión de los intereses colectivos y, sobre todo, de reconocimiento de que tales organizaciones son interlocutores por excelencia del poder público en la expresión de esos intereses de grupo. En definitiva, comporta la atribución de un rol político a los agentes sociales, complementario del genuino de los partidos políticos, que les legitima para desbordar el estrecho espacio de las relaciones internas dentro de la empresa, para poder desplegar una actividad sindical más allá de la privada vía la negociación colectiva y, a la postre, ser los protagonistas junto con el poder político de las manifestaciones de concertación social. Puede afirmarse, en estos términos, que el art. 7 de la Constitución Española se convierte en el instrumento que asume los fenómenos de concertación social dentro de nuestro sistema político y los considera compatibles y complementarios con los canales formalizados de expresión de la voluntad de los poderes legislativo y ejecutivo del Estado.

Algunas más son las consecuencias que se pueden estimar que se derivan del mencionado art. 7 CE y que presentan una cierta repercusión sobre los fenómenos de concertación social. Así, por ejemplo, esa colocación en la cúspide de la acción de defensa general por parte de los agentes sociales, les amplía tanto el contenido como la capacidad representativa de su actuación como interlocutores de la concertación social.

Sin poder entrar en mayores detalles, del precepto deriva, por una parte, que su actuación en la defensa de los intereses que le son propios le faculta para actuar en todo lo que afecta a la esfera de lo socioeconómico, entendido el término en sentido amplio y no ceñido estrictamente a lo que pudiera significar fijación de condiciones de trabajo a través de la legislación laboral y de Seguridad Social de la población ocupada. A partir de aquí, entra en juego el reconocimiento constitucional de la libertad sindical, expresamente reconocido como derecho fundamental en el art. 28 CE, que necesariamente ha de ponerse en conexión con el precedente art. 7 CE.

Resumidamente, es doctrina ya plenamente consolidada que forma parte intrínseca de la libertad sindical no sólo la vertiente interior de la asociación sindical como organización, sino también externa de desarrollo de la actividad sindical que comporta medidas de interlocución con otros poderes privados y públicos a los efectos de defensa y tutela de los intereses que les son propios⁴. Eso sí, cuando el Tribunal Constitucional ha efectuado este tipo de pronunciamientos en casi todas las ocasiones lo ha hecho en relación con la actividad de negociación colectiva entre los representantes de los trabajadores y empresarios. En la única ocasión en la que lo ha hecho respecto de un proceso de concertación social, se ha decantado por incluirlo dentro del contenido adicional, fuera por tanto del contenido esencial de la libertad sindical, si bien se trataba

⁴ Ver, entre otras, STC 9/1988, de 25 de enero; 51/1988, de 22 de marzo; 127/1989, de 13 de julio; 121/2001, de 4 de junio; 238/2005, de 26 de septiembre

de un pronunciamiento muy estrechamente vinculado a la vertiente que mencionaremos inmediatamente a continuación, relativa a la selección de los interlocutores⁵.

En estos términos, no se puede defender en términos contundentes que sea cuestión pacífica si la concertación social forma parte o no del contenido esencial de la libertad sindical, o bien por el contrario se integraría dentro de lo que la doctrina del propio Tribunal denominaría contenido adicional de este derecho fundamental. Probablemente lo más fundado se consideraría que el alcance mismo de la noción de contenido esencial de la libertad sindical se presenta dinámico, en términos tales que va evolucionando conforme se desarrolla el sistema político mismo. A nuestro juicio personal, en estos momentos y atendiendo al modo como se ha ido conformando nuestro particular sistema de relaciones laborales y, más ampliamente, nuestro sistema político, hay razones suficientes como para inclinarse a pensar que también la participación de las organizaciones sindicales como tales en los procesos de concertación social forman parte del contenido esencial de la libertad sindical. Con ello no queremos afirmar que sea un imperativo para los poderes públicos instrumentalizar todas y cada una de sus decisiones en el ámbito de lo socioeconómico a través de procesos de concertación social de una u otra naturaleza, en términos tales que habría que entender como vulnerados los principios constitucionales caso de no someter el procedimiento decisorio a la imprescindible interlocución con los agentes sociales. Pero sí que las prácticas políticas, al menos por lo que refiere a las cuestiones nucleares de la intervención sobre las relaciones laborales, deben someterse a los procesos de concertación. Aunque a estas alturas de nuestra reflexión pueda ser evidente, conviene recordar que cuando estamos refiriéndonos al sometimiento como práctica de tales decisiones a la concertación no estamos afirmando que venga a menos el poder unilateral del poder político, pues queremos insistir en que el proceso de concertación alude al trámite procedimental pero no al requerimiento de un resultado de consenso.

En todo caso, lo que sí parece ineludible consecuencia de las prescripciones constitucionales y de la acción sindical como contenido de la libertad sindical, es que en la hipótesis de que por parte del poder político se ponga en marcha un proceso de intercomunicación con los grupos y organizaciones sociales, en éste necesariamente han de intervenir como interlocutores indispensables las organizaciones sindicales y, por derivación también, las propias organizaciones empresariales. Una vez creadas estas formas de participación, pasarían a formar parte del contenido esencial de la libertad sindical «más plena» que pueda corresponder a todo sindicato más representativo⁶.

De otra parte, y complementariamente a lo anterior, el texto constitucional le atribuye a los agentes sociales una capacidad representativa en los procesos de concertación social que desborda la relación afiliativa con los trabajadores y empresarios que como tales forman parte de esas asociaciones, para pasar a representar a unos y a otros “*erga omnes*” como categoría social, con independencia de que estén o no afiliados a la organización que protagoniza como interlocutor la concertación social. Por su contenido y por el alcance que tiene la acción derivada de la concertación, las materias tratadas afectan al conjunto de la población asalariada y empresarial, de lo que deriva que cuando sindicatos y patronales defienden los intereses de los trabajadores y empresarios en los correspondientes procesos lo hacen representando al conjunto de ellos y no exclusivamente a sus afiliados. En esa clave, el texto constitucional refuerza

⁵ STC 39/1986, de 31 de marzo.

⁶ STC 39/1986, de 31 de marzo.

el papel institucional de estas organizaciones, que desbordan el ámbito estricto de la representación de derecho privado, que como tal sólo alcanzaría a los afiliados.

Asimismo, todo lo anterior plantea de forma inmediata una cuestión de indudable trascendencia jurídica: el impacto de la mayor representatividad de los agentes sociales que en un momento dado protagonizan la concertación. Me refiero al hecho de cómo se procede a seleccionar las organizaciones sociales que están legitimadas para reclamar su presencia en los procesos de concertación social y, como efecto derivado, en qué medida es compatible con el reconocimiento de los derechos de libertad sindical excluir a ciertas organizaciones, en concreto a las minoritarias de los procesos de concertación social.

Estas cuestiones vienen relativamente bien resueltas en nuestro ordenamiento, primero a través de un desarrollo legislativo del derecho constitucional a la libertad sindical, sobre todo con una precisión bastante notable de la institución del sindicato más representativo y, por derivación, de la asociación empresarial más representativa; segundo, por medio de una interpretación muy aclaratoria por parte de la jurisprudencia de nuestro Tribunal Constitucional.

Por razones de operatividad y de eficacia es fácil comprender que la concertación social resultaría de todo punto inviable si pretendieran participar en la misma todas y cada una las organizaciones sindicales y empresariales existentes en el país por el sólo hecho de estar constituidas y gozar de personalidad jurídica. Es imprescindible utilizar un criterio selectivo, que desemboque en que sólo unas pocas organizaciones sean las que intervengan en representación del conjunto de la categoría social de referencia, atendiendo a criterios objetivos de representatividad. A tal efecto, la Ley Orgánica de Libertad Sindical establece un sistema suficientemente claro, detallado y objetivo de determinación de los sindicatos más representativos, fórmula que ha sido plenamente avalada en su constitucionalidad por diversas sentencias de nuestro Tribunal Constitucional⁷. De forma complementaria lleva tiempo de aplicación suficiente este mecanismo de determinación de la mayor representatividad como para que haya recibido el aval de sus destinatarios y sea en estos momentos aceptada en su conjunto por todos; en definitiva, puede afirmarse que se trata en estos momentos de un baremo pacífico jurídica y socialmente.

En paralelo, una disposición adicional del Estatuto de los Trabajadores contempla un sistema asimilado, que permite identificar igualmente a las asociaciones empresariales más representativas.

Del vigente marco normativo, pues, deriva la adquisición de la condición de más representativos para sindicatos y patronales y de la misma el derecho a ejercitar las facultades que comporten, entre otras, “ostentar representación institucional ante las Administraciones públicas u otras entidades y organismos de carácter estatal o de Comunidad Autónoma que la tengan prevista”, así como “cualquier otra función representativa que se establezca”. La primera de las menciones permite incorporar la institución del sindicato más representativo a las formas más juridificadas de concertación social, como son las manifestaciones de concertación institucional y de concertación consultiva. El propio Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de

⁷ Por todas STC 98/1985, de 29 de julio; 37/1988, de 28 de diciembre; 20/1985, de 27 de febrero.

pronunciarse sobre casos concretos, lo que ha dado lugar a la convalidación desde la perspectiva constitucional del modelo imperante, por mucho que algunos de sus pronunciamientos hayan efectuado correcciones de matización, siempre a nuestro juicio de segundo orden⁸. Por otra parte, por extensión entendemos que ese apartado y, sobre todo el otro apartado mencionado del art. 6.3 LOLS desemboca en idéntica conclusión respecto de la concertación por antonomasia, la que hemos calificado para entendernos de “negocial”. El propio Tribunal Constitucional ha analizado la cuestión desde esta perspectiva, avalando el criterio precedente, aunque una vez más con los matices propios del caso concreto⁹.

5.- Bibliografía de referencia

M. E. Casas Baamonde y A. Baylos Grau: Mayor representatividad sindical y participación institucional: la concertación social, al margen, Relaciones Laborales nº 5 (1986).

J. Cruz Villalón, La representatividad sindical y empresarial en las relaciones laborales y en el sistema político español, Relaciones Laborales nº 1 (2005).

F. Durán López (coord.): El diálogo social y su institucionalización en España e Iberoamérica, CES, Madrid 1998.

J. P. Landa Zapiráin: Concertación social y sindicatos en España: un balance provisional, Revista de Trabajo nº 86 (1987).

A. Martín Valverde: Concertación y diálogo social en 1996, Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales nº 3 (1997).

J. L. Monereo Pérez: Concertación y diálogo social, Lex Nova, Valladolid 1999.

M. N. Moreno Vida: Los pactos sociales en el Derecho del Trabajo, Universidad de Granada, 1989.

J. Montalvo Correa: Diálogo Social y relaciones laborales, en AA. VV., El modelo social de la Constitución Española de 1978, Madrid 2003.

A. Montoya Melgar: El diálogo social en el Derecho del Trabajo, Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, nº 3 (1997).

M. C. Ortiz Lallana: Planteamientos y perspectivas para una política de concertación social en España, Revista de Trabajo nº 95 (1989)

M. Rodríguez-Piñero y Bravo Ferrer: Consenso social y concertación, Relaciones Laborales 1990 (II).

⁸ Por todas, STC 7/1990, de 18 de enero; 228/1990, de 14 de diciembre; 183/1992, de 16 de noviembre.

⁹ STC 39/1986, de 31 de marzo.

M. A. Solans Latre: Concertación social y otras formas de neocorporativismo en España y en la Comunidad Europea, Tecnos, Madrid 1995

F. Valdés Dal-Ré: Legislación negociada y concertación social: una aproximación, Relaciones Laborales nº 2 (1997).

L. E. De la Villa Gil: Los grandes pactos colectivos a partir de la transición democrática, Instituto de Estudios Laborales y de Seguridad Social, Madrid 1985.

AA. VV. (A. Ojeda Avilés): La concertación social tras la crisis, Ariel, Barcelona 1990.

AA. VV.: Transformaciones del Derecho del Trabajo: nuevas formas de empleo y concertación social, Barcelona 1991.