

# APUNTES BREVES SOBRE EL ACUERDO ECONÓMICO Y SOCIAL (1985|86)

Los instrumentos de concertación social se han enriquecido en los últimos años en nuestro país con nuevas formas de pacto entre los interlocutores sociales, que sientan las grandes líneas por las que han de discurrir sus relaciones. Surge, así, un mecanismo de articulación social que plantea problemas en cuanto a la determinación de su naturaleza y de sus efectos. Esta es la tarea que asume

**Juan Antonio Sargadoy Bengoechea:** analizar el contenido del recientemente firmado Acuerdo Económico y Social, fundamentalmente desde la perspectiva de su compleja naturaleza y significado para llegar a conclusiones respecto de cuál habrá de ser su eficacia en la práctica.

## 1. LA CONCERTACION SOCIAL COMO SISTEMA NORMATIVO

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

Esta reglamentación negocia-

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

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

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

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

- *Declaración del Gobierno* (DG): compromiso político.
- *Acuerdos Tripartitos* (AT): pacto político-social.
- *Acuerdo Interconfederal* (AI): convenio colectivo propio o de eficacia limitada.

Salvando la declaración del gobierno, que no es más que una declaración de intenciones, que compromete políticamente al gobierno y que, por tanto, su cumplimiento o incumplimiento sólo será exigible en términos

políticos, las dos partes restantes ofrecen mayor problemática. Y entrar en ella no es un *divertimento* científico, sino que, por el contrario, tiene una gran trascendencia: la de la exigibilidad de los compromisos y la credibilidad en el futuro de pactos como éstos. Si no hay exigibilidad jurídica, la firma es sobre papel mojado y la concertación social sufriría un duro golpe en cuanto a su interés.

A mi juicio —y dentro de la brevedad que se me ha impuesto para esta aportación—, entiendo que los AT y el AI tienen rasgos comunes y diferenciales. El rasgo común está en que ambos participan de la naturaleza obligacional de todo pacto y, por tanto, son exigibles en Derecho. El diferencial es que el primero es un pacto «de hacer», de alto contenido político, y sin más calificativos sustanciales, y el segundo pertenece a la categoría de los convenios colectivos impropios, que como nota principal tiene, según la doctrina dominante pero no pacífica, el de ser pactos de eficacia *normativa*, aunque no *erga omnes*.

Decía que los AT son algo más que un pacto político-social, porque así lo ha querido el gobierno (art. 1.º del Título preliminar) y por la propia dicción de los artículos de ese título. Por ir a un ejemplo claro: Si el gobierno no crea el Fondo de Solidaridad mencionado en el artículo 8.º, habrá incumplido una obligación y, por tanto, se podrá exigir su cumplimiento. Pero dicho esto, hay que añadir de modo inmediato —y ahí está el *quid* del tema— que la mayoría de las obligaciones asumidas por el gobierno son obligaciones sometidas a factores exógenos que, a la postre, las pueden hacer inoperantes. El go-

bierno, como dice el artículo 1.º del AES, se obliga en el «ámbito de su competencia». Por tanto, para cumplir sus compromisos deberá sujetarse a lo que la Constitución y demás normas jurídicas disponen para la actuación gubernamental. De ahí que los compromisos del AES que deban realizarse a través de una ley, *se agotan en su cumplimiento* presentando el Proyecto de Ley ante las Cortes. Si luego no se aprueban como el Proyecto señala —aún con los votos del partido en el poder, que no es «el gobierno»—, no supondría incumplimiento contractual. Todo el tema fiscal, entre otros, entraría en este apartado. Y si el compromiso de subvenciones, por ejemplo, tiene unos condicionamientos legales que, a pesar del propósito del gobierno, no se dan, entonces tampoco habría incumplimiento. Lo que ocurre es que, como reconoció el Ministro de Trabajo, la dicción es incorrecta. Cuando el tema es de Ley, no puede decirse que el gobierno «deducirá», «gravará», etc., sino que «presentará un Proyecto de Ley en el que...»

En definitiva, no puede decirse que los AT son un mero pacto político inexigible, porque ni se desprende de lo firmado por las partes, ni podría defenderse en una posición de mera honestidad en la concertación social. No obstante, los condicionamientos tácitos que los AT contienen, y a los que me acabo de referir, pueden suponer una coartada al cumplimiento. Que sea o no coartada, y mayor o menor, merecerá, eso sí, un veredicto político; pero el compromiso en sí pertenece a lo exigible en Derecho, porque, aunque los AT tengan un contenido político, su naturaleza es la de

pacto. El gobierno no firma imponiendo obligaciones, sino asumiendo compromisos.

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

No obstante, hay que reconocer, como antes he dicho, que tales convenios tienen en su esencia algo más que un mero pacto civil. Concretamente, *su eficacia normativa*, aunque limitada a los firmantes. Eso es algo importante, sin duda, cara a las pretensiones de CC.OO. de no firmar el AES y estar en las comisiones que éste crea y que, por cierto, son bastantes. J. Aragón y E. Lillo defienden tal tesis de modo hábil, al entender que las comisiones son para «seguir

negociando» y no sólo para dar cumplimiento a las previsiones del AES (*El País*, 20-10-1984).

Prueba de la dificultad de catalogar los acuerdos tripartitos entre las instituciones consagradas en el Derecho, la tenemos en el artículo 1.º del Título Preliminar, en el que, con un tono coloquial y, por ello, insólito en una norma jurídica, se dice: «Nos hallamos, pues, ante un amplio abanico de estipulaciones de carácter tripartito...» Con ello no se define nada, sino que se narra un hecho. Quizá lo sustancial esté en la continuación, «configuradoras de obligaciones de hacer para las partes firmantes, en sus respectivos ámbitos de competencia». Decir que se trata de estipulaciones de carácter tripartito no define la naturaleza jurídica de los AT. Simplemente describe lo que es: un pacto exigible. Y cuando en el mismo artículo se define a los compromisos del Título II como Acuerdos Interconfederales no parece decirse —por el AES— nada sustancialmente distinto a lo que dice de los AT, pues acudiendo a la definición del AI en el artículo 1.º de dicho Título, vemos que se monta sobre «la naturaleza contractual, generadora de obligaciones y compromisos para ambas partes». A pesar de ello, de que el AES no distingue el AI, como especie del género: pacto de derecho privado, ha de decirse que la eficacia normativa del AI puede ser el dato más relevante de diferenciación respecto de los AT.

Queda, por último, una cuestión nada baladí, como es la de la publicación del AES en el *Boletín Oficial del Estado* (de 12-10-1984) (2).

Dejando a un lado el aparato motivo justificativo de la pu-

blicación (art. 80.3 de la Ley de Procedimiento Administrativo: interesados desconocidos y de domicilio ignorado), lo cierto es que insertar el AES en el *Boletín Oficial del Estado* tiene la importancia de añadir un dato formal de eficacia y otro material, como es el general conocimiento. Que aparezca, además, la Resolución del IMAC en el capítulo de Disposiciones Generales, no deja de ser llamativo.

## 2. LA SIGNIFICACION DEL AES

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

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

CC.OO., de modo claro y rotundo, apuesta por la confrontación directa con la política social del gobierno —a nivel macro—, abandonando la negociación global que el AES entraña. Resulta indudable que ello responde a una estrategia que el sindicato considera rentable. El tiempo, con sus resultados, dirá la última palabra. Lo cierto es

que la ausencia beligerante de CC.OO. va a suponer un lastre importante para la eficacia del AES, lo cual no deja de ser penoso en circunstancias socio-laborales como las que tenemos.

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

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

## 3. EL CONTENIDO DEL ACUERDO

### La declaración del gobierno

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

Llama la atención que la DG tenga un «alto voltaje» económico y ninguno directo referido

a la política social del gobierno. El empleo es el protagonista, y a ello se refiere toda la DG, al enumerar las grandes magnitudes en el orden fiscal, productividad, inversiones, déficit e inflación. La DG termina con un compromiso a medias (pues dice que «el gobierno *entiende* que *puede* contribuir a la creación de empleo...»), referido a la contratación en 1985 por parte de la Administración pública de no menos de 25.000 *trabajadores*. Sería importante conocer si el término «trabajadores» se ha utilizado técnicamente o no, pues si se trata de funcionarios la cuestión tiene matiz diverso a si fueran trabajadores ligados por contrato de trabajo, debido al crecimiento preocupante de los efectivos de la función pública, en una época necesitada de creación de empresas.

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

### **Los acuerdos tripartitos**

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

En los AT puede decirse que, en general, dominan los compromisos del gobierno, con un cierto halo de imprecisión en algunos de ellos. Así, por ejemplo, los artículos en los que se barajan cifras —de aportaciones al INEM, de la creación del Fondo de Solidaridad, de ingresos o desgravaciones fiscales, etcétera— son muy concretos y precisos. Enormemente concretos son, asimismo, en materia

de comisiones. Nada menos que diez se crean en los AT, lo cual parece excesivo, e incluso disgregador, si no existe un órgano de unión que no es necesariamente, según la dicción literal del AES, la Comisión de Seguimiento, pero que debería serlo. En otros temas, como el de la legislación laboral, existe una mayor vaguedad, como, por ejemplo, al referirse a la armonización de la nuestra con la europea.

A este respecto, hay que decir que la Directriz de 1975, a que se refiere el artículo 17, fue una norma comunitaria dirigida a reforzar la protección de los trabajadores en los despidos colectivos, lo cual no deja de ser llamativo a la hora de flexibilizar nuestro mercado de trabajo.

La citada directriz es claramente procedimental, e instaura unos mecanismos de consulta de los empresarios que quieran efectuar despidos colectivos con las organizaciones sindicales. Tales consultas deben realizarse con una información detallada de las causas del despido y de las posibles medidas que atenuen el impacto social de la decisión empresarial. La directriz define el despido colectivo combinando el número de trabajadores afectados con el tiempo en que se efectúen los despidos.

En cuanto a la intervención administrativa, ésta no es de autorización sino de información, pero la autoridad laboral tiene un papel importante, ya que puede alargar el período —que normalmente es de 30 días— de efectividad de los despidos acordados para que se sigan buscando soluciones y, en definitiva, se siga negociando.

Nuestra legislación es más rígida que tal directriz, y por ello será preciso que en 1985-86 se

lleve a las Cortes un Proyecto de Ley de Reforma del ET, ya que en esta norma es donde se regula el despido; tanto el individual como el colectivo.

Puntos de especial interés son la ampliación de la acción protectora por desempleo —llegar a una cobertura del 48 por 100 para 1986—, la reducción de las cuotas a la Seguridad Social y la revalorización de pensiones en un promedio del 7 por 100 para 1985. Son temas importantes y laudables en su contenido, pero que tienen sobre sí la tremenda carga de «los números». No se cuantifica en el AES el valor de lo comprometido, pero es de suponer que los responsables tendrán las cifras, necesariamente altas.

Llama la atención, aunque se está en línea con el criterio adoptado por la Ley Orgánica de Libertad Sindical, que se trate de la retribución de los funcionarios públicos, con lo que se pretende, de modo claro, introducir a este colectivo de modo progresivo en los acuerdos socio-laborales y económicos que el gobierno firme con la CEOE y los dos sindicatos más representativos a nivel nacional, pero que tienen menor incidencia en la función pública que en el ámbito laboral estricto. Puede darse un vacío de representación, mayor o menor, en la medida en que no intervengan otros sindicatos, representativos en la Administración pública. De cualquier modo, se instaura en el artículo 9.º 2 una «paranegociación» colectiva con las «organizaciones más representativas existentes en el sector» para repartir 2.000 millones de pesetas en 1985. La ausencia de normas reguladoras de tal negociación debe impulsar a su aparición para evitar actuaciones dispares.

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

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

En cuanto a la empresa pública, lo único claro es que se potenciará la presencia de los sindicatos en su gestión; ya que el informe que CEOE y CEPYME han de elevar al gobierno no producirá más efectos «que los oportunos».

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

### **El Acuerdo Interconfederal**

Tras los AT, como es lógico, el AI tiene un contenido mediatizado y completado por aquéllos, y quizá el contenido más concreto sea el referido a los

incrementos salariales, con bandas de crecimiento para 1985 (5,5 a 7,5 por 100) y 1986, con unas complejas fórmulas de incremento que han merecido algún juicio desfavorable por el tratamiento que reciben, con la tabla-anexo, las retribuciones más bajas (ver *El País*, 4-11-1984).

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

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

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

### **NOTAS**

(1) Sobre el tema de los convenios colectivos no estatutarios, casi toda la doctrina española ha escrito, manteniendo posturas dispares, aunque enriquecedoras.

(2) Rodríguez Piñero y González Ortega han estudiado (RPS, 137) el tema de la naturaleza jurídica de los sucesivos Acuerdos Sociales en España, y la jurisprudencia a través de sentencias en las que han sido ponentes M. A. Campos y M. Zorrilla. J. A. Linares, entre otros, de la naturaleza de tales Acuerdos, fundamentalmente del ANE, cuya no publicación en el *Boletín Oficial del Estado* tuvo trascendencia.

## COSTES IMPLICITOS EN EL AES

El Acuerdo Económico y Social (AES) suscrito entre UGT, CEOE y Administración, incorpora un conjunto de partidas de gasto con cargo al Presupuesto, que, junto a la aminoración de ingresos que se deduce de determinados recortes impositivos, suponen una cifra realmente importante que, trasladada al déficit público previsible para 1985, puede llegar a aproximarse al 1 por 100 del PIB.

La evaluación del gasto adicional incorporado por el AES no ofrece gran dificultad, por tratarse de partidas muy concretas, como los 50.000 millones para incrementar la inversión pública, los 30.000 millones adicionales al INEM para obras y servicios públicos y los 20.000 millones que el Estado debe aportar al Fondo de Solidaridad. La desviación estará en base al porcentaje de utilización de estos créditos que llegue a alcanzarse transcurrido el ejercicio económico de 1985. Es decir, en cualquier caso, se trata de cifras máximas presupuestadas. Si las prestaciones por desempleo alcanzaran el 43 por 100 de cobertura previsto, supondría un 6 por 100 de incremento de la tasa de cobertura, equivalente a un 14 por 100 de incremento de las prestaciones iniciales. Tal cálculo lleva a un incremento de las prestaciones por desempleo evaluado en 61.400 millones de pesetas. El 0,25 por 100 de aportación de las retribuciones de los empleados públicos al Fondo de Solidaridad, puede integrarse como crecimiento del gasto público si su inexistencia hubiere propiciado menor incremento de las retribuciones de los empleados públicos. Es un dato de dudosa interpretación, que, en cualquier caso, se evalúa en 3.750 millones de pesetas.

La estimación de la aminoración de ingresos es más problemática. Así, por ejemplo, el coste fiscal que supondrá la subvención de 500.000 pesetas, deducible del impuesto de Sociedades, por incremento de un puesto de trabajo, es de muy difícil estimación. Si se estimaran en 20.000 los nuevos empleos, el coste fiscal de esta medida supondría

10.000 millones de pesetas. El efecto fiscal del resto de las partidas contempladas por el ANE es de más fácil cálculo, aunque ciertamente puede registrar resultados algo diferentes.

El conjunto de esta estimación sitúa en 290.150 millones de pesetas el coste adicional del AES en los Presupuestos

Públicos de 1985, cifra que equivale aproximadamente al 1 por 100 del PIB previsto para dicho año. Como los efectos del AES han sido incorporados al Presupuesto del Estado presentado al Congreso de los Diputados, la anterior estimación no debería afectar a la previsión del déficit público para 1985, estimada en el 5 por 100 del PIB.

### BALANCE DE COSTES IMPLICITOS EN EL AES (Millones de pesetas)

CAPITULOS AFECTADOS (Estimación)	Aminoración de ingresos	Aumento del gasto
• Suscripción de valores de renta variable. Desgravación fiscal del 15 al 17 por 100 (s/50.000 millones de pesetas) ... ..	1.000	—
• Desgravación por inversiones (15 por 100), sobre Impuesto de Sociedades ... ..	2.000	—
• Subvención de 500.000 pesetas por incremento de plantilla. Deducible del Impuesto de Sociedades (estimación 20.000 empleos) ... ..	10.000	—
• Dedución en el IRPF, por matrimonio (18.000 a 20.000 pesetas) ... ..	14.000	—
• Dedución por hijos, por mayores de 70 años y por subnormales ... ..	12.000	—
• Dedución por rendimiento de trabajo (10.000 pesetas más) ... ..	60.000	—
• Incremento de la inversión pública ... ..	—	50.000
• Concierto INEM (obras y servicios públicos) ... ..	—	30.000
• Fondo de Solidaridad ... ..	—	20.000
• 0,25 por 100 retribuciones de empleados públicos (Fondo Solidaridad) (s/1.500.000 millones de pesetas) ... ..	—	3.750
• Prestaciones desempleo (43 por 100 de cobertura) (6 por 100 de aumento en la tasa de cobertura, 14 por 100 de incremento) ... ..	—	61.400
• Cotizaciones a la Seguridad Social (Reducción del 0,3 por 100, en la tarifa del 24,4 por 100) (s/2.100.000 millones de pesetas) ... ..	26.000	—
<b>SUMAS</b> ... ..	<b>125.000</b>	<b>165.150</b>

Note: Según esta estimación, el AES supone un coste adicional de 290.150 millones de pesetas, cifra que equivale aproximadamente al 1 por 100 del PIB.