



El sindicato como sujeto político, cuatro décadas después

«Los sindicatos de trabajadores y las asociaciones empresariales contribuyen a la defensa y promoción de los intereses económicos y sociales que les son propios»
Constitución Española, artículo 7

«El día en que este juego sin fin con las palabras se termine habremos muerto»
José Ángel Valente, *Fragmentos de un libro futuro* (2001)

Si el papel de la doctrina es de fundamental importancia para la construcción del andamiaje de cualquier disciplina jurídica, más aún lo es tratándose del Derecho del Trabajo. Y, en particular, de su dimensión colectiva. En el caso del Derecho Sindical, la rica experiencia vivida a lo largo del último siglo, que es el de su edificación, pone de manifiesto cómo la elaboración doctrinal no solo ha servido para aportar consistencia a las decisiones adoptadas por el legislador o anticipar los caminos por los que podrían estas discurrir, sino para crear categorías e instituciones por completo nuevas, que hagan posible la recepción o juridificación de fenómenos previamente existentes dentro de la realidad social, muchas veces en pugna con las concepciones jurídicas más asentadas, permitiendo con ello la integración del conflicto de intereses a ellos subyacente. En el caso de España, este proceso ha tenido uno de sus momentos estelares, si no el que más, en los años inmediatamente posteriores a la aprobación de la Constitución de 1978, dentro de los cuales la contribución de la doctrina laboralista ha sido decisiva para la construcción de buena parte de las piezas del modelo que, cuatro décadas después, sigue informando nuestras relaciones sindicales.

¿Cómo han resistido el paso del tiempo, que cubre en la actualidad un período casi tan dilatado como el del paréntesis que experimentaron durante la etapa anterior los derechos sociales, dichas construcciones? ¿Cuáles han sido las consecuencias de su aplicación y qué huella han dejado sobre la realidad actual? La reciente publicación, dentro de la *Colección Clásicos Actuales de Derecho del trabajo* dirigida por Juan Pablo Mugnolo, como número primero de la misma, de *El sindicato como sujeto político* de Carlos Palomeque (Ediar, Buenos Aires, 2018), uno de los textos emblemáticos de dicha etapa, aparecido en 1980, permite plantearnos estas decisivas preguntas en relación con una de las tesis más relevantes y rupturistas con el pasado esbozadas entonces: la de la consideración del sujeto sindical como algo más que un singular agente contractual, como un gestor privilegiado

de los intereses generales que ostentan los trabajadores como grupo social ante todas las instancias que con ellos guardan relación. Y, singularmente, frente a los Poderes Públicos. Lo cual es tanto como postular la atribución al mismo de un rol político, por más que ampliamente entendido, como acierta a expresar de forma señera el autor, dando un nombre original a tal realidad que ha permanecido a lo largo del tiempo.

El texto al que me refiero se sitúa en el momento en el que, recuperada la libertad sindical y aprobada la Constitución de 1978, era preciso definir cuál sería el rol de las organizaciones sindicales dentro de la democracia española. Su propósito es demostrar la existencia de un claro encaje histórico-funcional, a la vez que normativo-constitucional, para la atribución a las organizaciones sindicales de ese espacio amplio de actuación, capaz de trascender la gestión de los solos intereses económicos de los trabajadores en el seno de los procesos de negociación colectiva. Este fue un objetivo compartido por los autores más proclives a leer en clave transformadora los preceptos constitucionales relativos a las relaciones colectivas de trabajo. La contribución de Carlos Palomeque presenta, no obstante, elementos de singularidad que permiten atribuirle una especial significación dentro del debate del momento e incluso, más allá de este, como aproximación de conjunto al problema. De allí el interés de dedicarle una especial atención en un momento tan propicio para el balance como el actual, en el que es posible examinar también la proyección que su planteamiento de base ha tenido sobre la configuración del sistema español de relaciones laborales y las consecuencias de esta.

A diferencia de otros textos constitucionales, la Constitución española de 1978 no se conformó con reconocer el derecho de los trabajadores a fundar sindicatos (artículo 28.1) y constitucionalizar sus medios fundamentales de actuación (artículos 37 y 28.2), sino que optó por situar a estos —y a las asociaciones empresariales— dentro del privilegiado elenco de instituciones básicas del sistema

constitucional, integrándolas en su Título Preliminar (artículo 7). Desde un inicio, los esfuerzos de la doctrina se centraron en desentrañar el sentido de la referencia a la «defensa y promoción de los intereses económicos y sociales que les son propios» como misión atribuida a los sindicatos por dicho precepto. Entonces, la mayor parte de los autores que se aproximaron a su exégesis partieron de admitir que este era capaz de ofrecer cobertura al desempeño de los sindicatos como actores en el plano de la entera vida social.

Esta visión amplia del espacio funcional del sindicato terminaría por asentarse conforme la reflexión sobre los alcances de la referencia del artículo 7 a esa misión de defensa los «intereses económicos y sociales» de los trabajadores se fue decantando en favor de la consideración entre los mismos, no sólo de los vinculados a su condición de sujetos de un contrato de trabajo, sino de cuantos intereses exhiben los trabajadores por el hecho de serlo, y se avanzó en ponerla en contacto con otros preceptos constitucionales que, bien excluyen que la acción política fuese atribuida en régimen de monopolio a los partidos (artículos 6 y 23.1), bien confieren a los sindicatos cometidos relacionados con la gestión de asuntos de interés general (artículo 131.2), o bien hacen referencia a otro tipo de organizaciones profesionales, reconociéndoles fines exclusivos de defensa de intereses profesionales de su integrantes (artículos 52 y 127.1). Fue posible así afirmar, como lo haría el propio Carlos Palomeque, que «la actividad o actuación política no sólo no está constitucionalmente vedada al sindicato, sino que por añadidura dispone de un significativo anclaje en el sistema de la Constitución».

A través de este reconocimiento de la funcionalidad política del sindicato no se pretendía, por supuesto, favorecer una instrumentalización política de la actividad de los sindicatos, ni convertirlos en un sucedáneo de los partidos, sino poner de manifiesto dos ideas centrales. De un lado, la «expansión de los objetivos sindicales a áreas y zonas que anteriormente se habían entendido de puro significado político y ajenas a lo sindical (reforma educativa, reforma sanitaria, reforma fiscal, reforma de la vivienda y urbanismo, etc.)» Y, del otro, la consecuente necesidad de actuación de los sindicatos como interlocutores institucionales de los Poderes Públicos, y no sólo de los empresarios, para la gestión de tales asuntos. Este interés de la doctrina por demostrar que la esfera de lo sindical trasciende el marco de las reivindicaciones económico-profesionales es expresión de su insatisfacción por el papel subsidiario frente a los partidos desempeñado por los sindicatos durante la transición democrática, en contraposición con el rol como instituciones portadoras de un proyecto de transformación democrática jugado por estos a lo largo de buena parte de la etapa dictatorial. Lo que late detrás de este planteamiento es, así, la demanda de asignación a los sindicatos de un papel directo —y no subalterno— en la gestión de los grandes

asuntos del momento. Por entonces nada menos que la consolidación democrática y la superación de la crisis económica, con la que desafortunadamente vino a coincidir la primera, marcando el rumbo de su gestión.

Lo que dentro de este contexto distingue al texto de Carlos Palomeque y lo convierte en una aportación de singular valor son dos rasgos muy particulares. De un lado, el objeto de su reflexión, que no se centra exclusiva en la exégesis de un determinado precepto constitucional, sino que busca llevar a cabo una «delimitación», teniendo en cuenta el contenido de este artículo pero no solo, «del espacio objetivo-funcional de la actividad del sindicato», proyectando para ello la tradicional contraposición «acción sindical versus acción política». Pero, del otro, la singular metodología histórico-crítica de la que se sirve para llevar a cabo el análisis de esta cuestión, a través de la cual opta por invertir el modo como los juristas solemos afrontar tradicionalmente los problemas. Por «poner a Kelsen de cabeza», si se me permite la expresión, que parafrasea la conocida cita de Marx sobre la necesidad de invertir los paradigmas del idealismo hegeliano.

Lo explicaré brevemente. A diferencia de la mayoría de autores, el camino elegido por Carlos Palomeque se caracteriza por desechar como punto de arranque de la reflexión el solo dato normativo, por más constitucional que sea. Frente a ello, prefiere partir del análisis de la realidad misma, representada por la *praxis* histórica del sindicalismo, con el fin de extraer de ella elementos con los que aproximarse al examen, ya con criterio jurídico-dogmático, del texto constitucional y valorar la medida en que este se encuentra en condiciones de ofrecer amparo a aquello que constituye no solo una pauta de la actuación histórica de las organizaciones sindicales, sino que refleja lo que constituye su misión. No otra cosa que la incorporación a su actuación, al lado de su acción ordinaria como sujeto de relaciones contractuales con los empresarios, de intercambios de naturaleza política en sentido amplio con los Poderes Públicos, encaminadas a la tutela de los demás intereses que ostentan los trabajadores. Para concluir, en fin, con una vuelta a la realidad y la *praxis* sindical y política española del momento, con el fin de valorar la medida en que sus conclusiones se ven o no corroboradas por ella.

Es así como, luego de una breve presentación de las tesis que atribuye al sindicato el papel de mero *trust* del trabajo, el autor se adentra en la presentación de los argumentos de carácter histórico-sistemático que sirven de sostén a la paralela atribución a este de la condición de sujeto político, articulándolos en torno a dos ejes fundamentales. En primer lugar, la consideración de la «acción política» como «una pauta renovada» del comportamiento sindical, para lo cual remite tanto a los orígenes del movimiento sindical, como a la asunción por parte de este de «nuevas señas de identidad política»



desde finales de la década de los sesenta del pasado siglo en varios países de la Europa occidental, la cual encontraría en la negociación con los gobiernos, el poder legislativo o los partidos políticos su principal manifestación. A lo cual se añade, como segundo y decisivo argumento, la paralela consideración del sindicato, por razón de su función y los intereses que le corresponde defender, como una «institución política» en sentido amplio. Lo cual tiene que ver, en opinión del autor, esencialmente con el hecho de que la contraposición entre capital y trabajo en la que se inserta la actividad del sindicato no es una que recorra solo el espacio del contrato de trabajo, sino que se sitúa en el corazón mismo de las relaciones entre los individuos dentro de la sociedad capitalista y recorre cada uno de sus extremos. Siendo por ello «portadora de una significación política originaria». Es luego de este análisis que el autor procede a adentrarse en el examen del texto constitucional y en particular de su artículo 7. El análisis destaca por la esmerada lectura sistemática del precepto, que recorre cumplidamente los distintos pasos de la argumentación sintéticamente presentada antes. El retorno a la *praxis*, con el fin de establecer en qué medida acoge a este planteamiento, ocupa la parte final del texto. Los elementos de juicio que se ofrecen entonces, en consonancia con la realidad del momento, no son abrumadores. Estos giran esencialmente en torno a la asunción, tanto a nivel estatutario como de diseño de sus estrategias, de objetivos políticos en sentido amplio, y no solo reivindicativos, por las principales confederaciones sindicales españolas. Y a la emergencia, entre 1977 y 1978, de las primeras experiencias de negociación entre dichas organizaciones y diversas instancias gubernamentales. Las cuales servirían en su opinión para poner «la primera piedra en la construcción del edificio de la *partnership* sindical».

Es posible, sin embargo, que ni Carlos Palomeque ni los demás autores que sustentaron esta tesis llegaran a imaginar las dimensiones que ese edificio llegaría a adquirir en los años venideros. Como tampoco que su sombra terminaría por proyectarse sobre la otra esencial dimensión de la actuación sindical: la tutela de los intereses económico-profesionales de los trabajadores. Haya sido o no ese el propósito de quienes defendieron esta tesis, lo cierto es que esta terminaría por servir para preparar el terreno para lo que vendrá a continuación. No otra cosa que la emergencia de la institucionalización de la participación sindical en la gestión de los asuntos públicos, pero guiada por un objetivo político y económico muy preciso: su instrumentalización al servicio de una cierta forma de enfrentar las consecuencias de la crisis económica que azotaría España en los años ochenta.

Los años posteriores a la publicación de nuestro texto de referencia serían testigos, así, del paso de las organizaciones sindicales, del modesto rol de espectadores de la negociación de las medidas de ajuste frente a la crisis,

al de interlocutores privilegiados de los Poderes Públicos para la gestión de las mismas. La razón que explica este cambio de actitud radicó en la necesidad del Estado de negociar con las representaciones de los trabajadores — y los empresarios— el consenso social necesario para la puesta en marcha, sin un alto nivel de contestación, de las políticas de rentas consideradas por entonces indispensables para afrontar la crisis económica. El eco que esta demanda de colaboración encontrará en los sindicatos mayoritarios no se explica, sin embargo, como un puro ejercicio de responsabilidad. En realidad, hunde sus raíces en la paralela necesidad de estas organizaciones de consolidar su posición institucional, superando la debilidad heredada de cuatro décadas de proscripción, en un contexto económico y político dentro del cual dicho objetivo difícilmente podía ser alcanzado por la tradicional vía reivindicativa. En tales condiciones, como apuntaría otro autor, resultaba para las centrales sindicales más ventajoso desplazar el eje de su actuación «desde el mercado de trabajo al mercado político», en el que sus expectativas de afianzamiento podían ser más razonablemente satisfechas. Los procesos de concertación social de la primera mitad de los años ochenta son expresión de este intercambio: consenso social frente a las medidas de ajuste a cambio de transferencias sociales y mayores prerrogativas legales para los sindicatos participantes. Naturalmente, el instrumento idóneo para su consagración no podía ser otro que el acuerdo social global, que exprese el consenso general alcanzado en cuanto a ambos extremos y cierre el paso a cualquier confrontación posterior. Expresión de ello son el ABI de 1979, el AMI de 1980, el ANE de 1981, el AI de 1983 y el AES de 1984. Todos son acuerdos globales, alcanzados con todos o algunos de los sindicatos mayoritarios. Siendo especialmente significativo que tratasen, al lado de los contenidos futuros de leyes de excepcional trascendencia para el desarrollo de la actividad institucional de los sindicatos, como el título III del Estatuto de los Trabajadores, de la aceptación por todos o algunos de ellos de las políticas estatales de contención salarial o fomento de la contratación temporal no causal.

El resultado es el asentamiento de lo que se ha venido en caracterizar como un modelo de *corporativismo negociado*, dentro del cual, si por una parte el consenso de dichas organizaciones se convierte en un elemento decisivo para la legitimación de las decisiones políticas en materia social, precisamente por ello estas adquieren un *status* cuasi público, en la medida en que asumen cometidos de relevancia general y actúan, por decisión de la ley, en nombre del conjunto de los trabajadores. A esta publicación de los sindicatos contribuirán un conjunto de actuaciones legislativas y jurisprudenciales, todas dirigidas a promover una institucionalización de estos que refuerce la efectividad de su papel como mediadores sociales, las cuales tuvieron como destinatarios singulares a aquellos sindicatos que por su implantación o repre-

sentatividad se encuentran en mejores condiciones de cumplir dicho rol. Entre ellas merecen ser destacadas especialmente las siguientes: a) la tesis del Tribunal Constitucional sobre el carácter «institucional» de la representación de los trabajadores ejercida por los sindicatos (STC 70/1982, de 20 de noviembre), con arreglo a la cual éstos no actúan exclusivamente en nombre de sus afiliados, sino de todo el colectivo de trabajadores cuyos intereses buscan defender; b) la institucionalización, como fórmula ordinaria de ejercicio del derecho a la negociación colectiva, del convenio colectivo de eficacia normativa y personal general, cuya negociación debía ser llevada a cabo, en los ámbitos supraempresariales, por determinados sujetos sindicales y empresariales especialmente cualificados por su representatividad; c) la atribución a las organizaciones sindicales y empresariales mayoritarias de una capacidad general de ordenación o gobierno del sistema de relaciones laborales a través de la creación de los denominados «acuerdos marco» y el reconocimiento a estos de aptitud para regular con carácter vinculante tanto la estructura de la negociación colectiva como cualquier otra materia de alcance general; c) la introducción de la mayor representatividad sindical como mecanismo de atribución a ciertas organizaciones de «una singular posición jurídica a efectos, tanto de participación institucional como de acción sindical», soslayando el problema de la escasa afiliación sindical mediante la utilización de un criterio de claro paralelismo con el empleado en el sistema político, como el de la «audiencia electoral»; y d) la regulación de las cesiones en uso a los sindicatos de los bienes del Patrimonio Sindical Acumulado, que permitirá afirmar a un autor que «todo el hecho sindical, si bien fundamentalmente el hecho de la mayor representatividad sindical, se halla asegurado, en su infraestructura material, por el Estado».

Es importante observar que este esquema neocorporativo no responde a exigencias inequívocas del texto constitucional. Ni tampoco resulta consustancial a la construcción doctrinal sobre el papel político de las organizaciones sindicales. Es cierto que el artículo 7 de la Constitución puede prestar apoyo a intervenciones de ese tipo. No obstante, no parece que de él pueda deducirse la consagración de un modelo neocorporativo de relaciones laborales. La Constitución reconoce capacidad a los sindicatos para operar como interlocutores de los Poderes Públicos en relación a la tutela de los intereses de los trabajadores en sentido amplio, pero no prejuzga el tipo de relación que entre ambos pueda establecerse. Esta puede discurrir, pues, como se ha observado, tanto por cauces neocorporativos como pluralistas. La configuración de un sistema neocorporativo obedece a razones de oportunidad política, vinculadas con el beneficio que esta opción reporta a los sujetos implicados. Una valoración que puede ser objeto de revisión, de acuerdo con las circunstancias de cada momento y los variables intereses de los mismos.

Ello será, precisamente, lo que ocurrirá a partir de un momento tan temprano como 1986, cuando los grandes sindicatos empezarán a percibir que su implicación en la gestión de las políticas públicas de salida de la crisis entraba en conflicto con el cumplimiento de su misión de defensa de los intereses de los trabajadores. No debe perderse de vista que dentro del esquema neocorporativo la acción sindical cotidiana no solo pierde importancia, sino que supedita sus resultados a los objetivos marcados por el intercambio político. El rol del sindicato como sujeto político termina, de tal forma, por subordinar el de sujeto contractual. La exacerbación en clave instrumental de la funcionalidad política de los sindicatos incentivada por los Poderes Públicos acabará por sumir, de tal forma, a estas organizaciones en una doble crisis. De identidad, en la medida en que conlleva la subordinación a objetivos «superiores» de su clásica función reivindicativa. Pero también de representatividad, puesto que termina por desplazar el eje de su actividad fuera de los centros de trabajo, alejándolos de su base social. Una doble crisis de la cual sólo podían salir tratando de mantener en el futuro un mayor equilibrio entre su tradicional papel reivindicativo y su nuevo rol institucional. Al fin y al cabo, las organizaciones sindicales solo conseguirán ser sujetos políticos con peso dentro de la sociedad en la medida en que logren configurarse como sujetos contractuales fuertes. Es decir, en tanto cuenten con el respaldo de los trabajadores, por ser capaces de gestionar adecuadamente sus intereses en los distintos ámbitos en los que estos se expresan.

Lo que sigue es una larga historia de intentos, más o menos logrados según los momentos, por parte de las principales organizaciones sindicales, de alcanzar ese indispensable equilibrio, pero sin renunciar, ni a los privilegiados espacios que les son atribuidos para el ejercicio de la acción sindical, ni al recurso a la negociación de alto nivel, tanto de carácter bilateral como tripartita. Como resultado de ello, las intervenciones normativas apuntadas se han convertido en elementos estructurales del sistema español de las relaciones sindicales. En tanto que las prácticas de concertación y diálogo social constituyen una importante herramienta de legitimación, tanto ante sus afiliados como ante la sociedad, de las confederaciones sindicales y empresariales españolas. A la vez que siguen siendo percibidas por los Poderes Públicos como un instrumento relevante, aunque no decisivo, al menos en las etapas de crisis, para la legitimación de las decisiones políticas en materia social. Con altibajos y sin la exacerbación de sus inicios, pero arrastrando muchos de los rasgos que lo acompañan desde entonces, el rol del sindicato como sujeto político ocupa en la actualidad un espacio consolidado, aunque a la vez ambivalente, dentro de la gestión de las políticas públicas en España.

WILFREDO SANGUINETI RAYMOND
Subdirector