

Reformas laborales en España y sistema de derechos¹

Antonio Baylos*

■ Crisis económica y de empleo, crisis de la democracia.

Desde el estallido de la crisis económico-financiera que repercutió inmediatamente en España con el desplome del sector de la construcción y de la burbuja inmobiliaria,² la incidencia de esta situación se ha presentado como un suceso particular, diferente en su génesis y en su manifestación del resto de los “casos críticos” europeos y cuya solución parece siempre segura y completamente bajo el control del gobierno. La *especialidad* de la situación española se ha manifestado desde el inicio de la crisis en la reticencia del poder público a arbitrar medidas de participación ciudadana en la determinación general de las decisiones y de las políticas a adoptar frente al derrumbe de la economía financiera

y la devastación del empleo. Frente a Grecia o Portugal, en donde los gobiernos respectivos convocaron a sus ciudadanos a las urnas –y en varias ocasiones– para decidir la línea política que cada uno de estos países debía impulsar en el contexto de la imposición o la intervención de sus respectivas economías por las autoridades europeas, en España, el recurso extraordinario a las elecciones políticas no se llevó a cabo ni en la primera etapa de la crisis, con el gobierno Zapatero, ni en la segunda, con el gobierno Rajoy. En ambos casos, los procesos electorales se celebraron en sus convocatorias “ordinarias”, y no se pusieron en práctica otros mecanismos de participación popular que sí estaban previstos constitucionalmente, como el referéndum ante la reforma constitucional, que fue obviado mediante un acuerdo entre el gobierno socialista y el Partido Popular

* Antonio Baylos es catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social en la Universidad de Castilla-La Mancha; en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de Ciudad Real, y Director del Departamento de Derecho del Trabajo y Trabajo Social de esta universidad; es también Director del Centro Europeo y Latinoamericano para el Diálogo Social (CELDS), Instituto Universitario de Investigación de la UCLM.

1 Versión escrita sobre la base de la intervención realizada en el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la República Argentina, a cargo del Ministro Carlos Tomada, el 30 de septiembre de 2013. El texto se ha actualizado con los últimos acontecimientos verificados en el primer semestre del 2014, en especial los resultados de las elecciones europeas del 25 de mayo.

2 Los créditos concentrados en la construcción y en las actividades inmobiliarias alcanzaron, en el año 2008, 469.980 millones de euros, el triple de la financiación aplicada a la industria. Las inversiones exclusivas en proyectos inmobiliarios, en su mayoría especulativos a través de sociedades en las que también participaban bancos y cajas, se situaron en ese mismo año en 318.032 millones de euros. Durante los años del boom inmobiliario, los créditos a estas actividades crecían a un ritmo anual del 50%, y los beneficios bancarios aumentaron, en el 2006 y 2007 un 40 y un 30%, respectivamente. El desequilibrio entre actividades productivas y especulativas y el grado de impagados han sido la consecuencia de estas temerarias inversiones. En el tercer trimestre de 2012, los morosos de los créditos a las actividades de construcción e inmobiliarias ascendieron a 108.132 mil millones, diez veces más que los de la industria, y el ritmo de créditos impagados en los sectores vinculados a la construcción y la vivienda ha aumentado a un ritmo de 30.000 millones de euros anuales. A. Missé, “La factura social del lucro bancario”, *Alternativas Económicas* N° 2, abril 2013, p.8

alegando que la introducción del principio de equilibrio presupuestario y la fijación de un límite de déficit público era una mera cuestión técnica sobre la que no era oportuno someter al pueblo español a una decisión plebiscitaria.

Esta obstinación en aislar el núcleo de decisiones sobre la crisis del debate público y político, desconectándolo de cualquier dispositivo de implicación de sujetos sociales, ha ido afirmándose progresivamente, de manera que en la primera fase de las reformas estructurales, y tras la primera huelga general de septiembre de 2010, se abrió una fase de diálogo social que dio origen a un difícil acuerdo en materia de seguridad social –pensiones– y de política de empleo con los sindicatos más representativos y la CEOE, junto a un acuerdo bilateral entre los agentes sociales en materia de negociación colectiva. El cierre del espacio público a agentes y movimientos sociales se consumó plenamente en junio de 2011, a partir de las presiones de las autoridades europeas y del Pacto del Euro, y se consolidó de forma completa a partir de las elecciones de noviembre de 2011 que dieron la mayoría absoluta al Partido Popular. La gestión de la crisis se dirige normativa y políticamente desde el gobierno en exclusividad, a través de una legislación permanente de urgencia que implica la implantación de una práctica decisionista de excepcionalidad política y social que sitúa en una posición secundaria y marginal al Parlamento y se blinda frente a la movilización social, negando o ignorando la conflictividad extensa que esta plantea como problema político y como forma de presión para replantear en el espacio público la dirección, el alcance y el sentido de las políticas de austeridad impuestas con consecuencias sociales desastrosas. Prácticamente la totalidad de las normas sobre empleo, relaciones laborales y seguridad social han adoptado la forma de Decreto-Ley, convirtiendo así esta materia en objeto de excepcionalidad social y política. Es un proceso tutelado y protegido por el propio Tribunal constitucional, capturado por el gobierno popular mediante una política de nombramientos *fidelizados*. Frente

a lo que ha sucedido en Portugal, en donde el Tribunal Constitucional ha establecido límites a la acción del gobierno y del parlamento, en España este órgano obediente al poder público ha considerado siempre justificable la urgente necesidad alegada por el Gobierno para legislar directamente en materia de empleo y ha avalado la constitucionalidad de la reforma de la normativa laboral.

Crisis económica y de empleo, pero finalmente y ante todo, crisis de la democracia. La impresión que se tiene de este proceso de reformas derivadas de la aplicación de las reglas de gobierno económico al ordenamiento español es la de que se ha provocado un fenómeno de expulsión de la política, en el sentido de que se ha producido un declive de la lógica de la representación y de la mediación operada por los partidos políticos sobre la ordenación de la economía y de la sociedad. En el momento de crisis, la lógica del discurso de “las reformas” lleva a la privación de un “movimiento narrativo” que conecta acontecimientos y acumula experiencias, de forma que “se pierde el poder de interpretar lo que sucede a las personas”,³ que se refugia en una narración alternativa, pero sin inserción institucional, que es la que fundamentalmente llevan a cabo los sindicatos y los movimientos sociales en su largo proceso de movilización y resistencia “sin voz en las instituciones”.⁴ El despliegue unívoco y sin discusión del presente, marcado por las decisiones contingentes de cada decreto-ley, de cada declaración pública ante los medios de opinión, impone un mundo único y un pensamiento único como horizonte de valor. El discurso del poder se basa en una racionalidad materializada en flujos de decisiones entre centros de poder económico-financiero y los “terminales” nacionales, que no permite opciones alternativas o ni siquiera declinaciones de matiz, coloraciones de un discurso cuya validez se autocertifica y se convierte en fetiche de sí mismo.

Esta corriente de actuación se basa fundamentalmente en dos líneas de regulación. Por un lado, la demolición de la función política del

3 R. Sennett (2006) *The Culture of the New Capitalism*, Yale University Press, New Haven y London, p. 188.

4 R. Sennett, *The Culture of the New Capitalism* op. cit., p. 188.

Estado social en cuanto se procede a la reducción drástica de los efectivos de empleados públicos, el recorte de las prestaciones sociales y del complejo educativo e investigador de la sociedad, en una progresiva acción de privatización de las personas y de remercantilización de la existencia social de los ciudadanos². Por otro, en las “reformas estructurales” que buscan intervenir sobre el marco institucional de las relaciones laborales entendiendo que su modificación es la clave de la creación de empleo y el desenvolvimiento de la iniciativa empresarial.

■ Las “reformas estructurales” como “exigencias” de cambio para afrontar la crisis.

Las “reformas estructurales” se han convertido en medidas urgentes para la “reforma del mercado de trabajo” o del “mercado laboral” – como emblemáticamente se titulan las Leyes N° 35/2010 y 3/2012– pero son percibidas por parte de los juristas del trabajo como una ordenación determinada del sistema de derechos individuales y colectivos que obedece a una determinada lógica y que desempeña una función precisa. El alcance de estas reformas afecta no sólo a la concreta regulación normativa de origen legal, sino muy especialmente a varios grupos de derechos con reconocimiento constitucional. No es la reforma de un mercado que establece las relaciones de poder entre capital y trabajo y regula su funcionamiento y su reproducción como pura representación de una construcción jurídica sobre el trabajo como objeto de intercambio en un espacio regulado,⁵ sino que se trata de una regulación jurídica de gran extensión e intensidad que afecta directamente a un conjunto de derechos constitucionalmente garantizados como eje de un modelo democrático de relaciones laborales.

El grupo de derechos incumbidos es muy significativo. Ante todo, el relativo al derecho al trabajo del art. 35 CE y su proyección en la política de empleo que asegura el art. 40.1 CE.

Su propia configuración central en el proyecto constitucional democrático hace que sea el origen y la referencia de los derechos individuales y colectivos derivados de esta situación material. La garantía judicial y colectiva del derecho al trabajo ha sido radicalmente alterada con la reforma laboral del 2012 y, en consecuencia, el grado máximo de afectación lo ha sufrido este derecho básico. Resultan también contenidos en el radio reformista el principio de autonomía colectiva, que se relaciona con el pluralismo social y político como fundamento del orden constitucional, la libertad sindical y la negociación colectiva, es decir, el conjunto de facultades que se derivan de los arts. 37.1 y 28 CE. El debilitamiento de los derechos de información y control en la toma de decisiones de la empresa, la erosión de la fuerza vinculante de los convenios colectivos y la restricción de la capacidad organizativa y de articulación del sistema negocial por los interlocutores sindicales y empresariales, son elementos nocivos que hay que relacionar con la práctica eliminación del principio de negociación en el empleo público, cuestión que implica además el incumplimiento de las obligaciones internacionales del Estado español, como atestiguan las sucesivas quejas a la OIT de los sindicatos españoles en 2010 y en 2012.

Asimismo, están implicados en las consecuencias de la reforma “del mercado de trabajo”, la tutela judicial efectiva y la garantía judicial de los derechos reconocidos en el art. 24 CE. La disminución del control judicial sobre las decisiones empresariales y la irrelevancia de la garantía judicial especialmente en materia de empleo y trabajo, ante la reducción de los costes del despido y una cierta inmunización del interés de empresa, definido unívocamente, frente a la evaluación judicial, son los elementos que aplanan este derecho que se acopla así a otros derechos “sustantivos”, como el derecho al trabajo, reforzándolo con vistas a su tutela. El principio de igualdad y no discriminación del art. 14 resulta asimismo cuestionado, ante todo, por el indudable impacto negativo que este proceso de desregulación

5 A. Baylos (2013) «La contracción del Estado Social», *Revista de Derecho Social* N° 63, pp.11 ss.

normativa reviste en términos de género y, en consecuencia, como fuente de discriminación indirecta, pero también en otros aspectos más periféricos, en el empleo público, respecto de las medidas de devaluación salarial de este personal que produce un resultado desproporcionado en términos de igualdad.

También resulta comprendida el área de la libre empresa, en referencia al derecho reconocido en el art. 38 CE. La empresa a la que se refiere la constitución es una institución orientada a la economía social de mercado⁶ y no a un modelo autoritario de empresa en donde el interés de la misma es definido unilateralmente y de manera unívoca por el empresario, como se desprende de la modificación legislativa operada por la Ley N° 3/2012, que provoca además una fuerte erosión de la bilateralidad de las relaciones laborales en la empresa, configurando el consenso que deriva del contrato y de la negociación como un fenómeno de adhesión a la decisión empresarial —en el caso del contrato de trabajo individual— o al proyecto organizativo y de actuación de la empresa, en el caso de los derechos de participación y consulta y de la negociación colectiva de reorganización productiva.

De esta manera, se encuentra comprometida por la reforma una parte decisiva del sistema de derechos constitucionales, además de la propia deriva del Derecho del Trabajo. No se trata de un efecto último de las políticas de flexiseguridad, que modifica de forma importante los paradigmas centrales del derecho del trabajo al desplazar una buena parte de sus contenidos hacia la noción de flexibilidad y su medición en términos de productividad

y empleo, sino un cuestionamiento serio del proyecto constitucional que se afirmó en la democracia. Esto explica la movilización social de resistencia que han enfrentado por parte de sindicatos y movimientos sociales, pero también y de modo muy particular, la crítica muy radical que ha afrontado la reforma del 2012 desde las posiciones académicas y de los operadores jurídicos en general.⁷

Es decir, partiendo de la “ambivalencia” del Derecho del Trabajo respecto de su posición en el sistema económico de libre empresa, las normas de reforma y, de manera especial, las correspondientes a la última fase de la misma, del 2012, han decrecido de manera exponencial en la función constitutiva que cumple la estructura de derechos y obligaciones laborales en su doble dimensión individual y colectiva, desbaratando el equilibrio inestable entre las posiciones bipolares representadas en este orden jurídico. El problema que se plantea por tanto no es el de observar y levantar acta de este redireccionamiento del Derecho del Trabajo hacia los intereses de los empresarios, reduciendo su propia capacidad de mediación en el conflicto social y fortaleciendo la imposición unilateral de los intereses del poder privado sobre los de los trabajadores, individual y colectivamente considerados. La cuestión es la de someter este proceso de reformas a una evaluación respecto del marco constitucional que ha fijado unos parámetros políticos estables para este equilibrio entre capital y trabajo y que, por consiguiente, juega como un referente de permanencia, de consistencia regulativa y de límite a la “espuma de las disposiciones”.⁸

6 Cfr. A. Baylos (2011) “Empresa responsable y libre empresa. Una aproximación constitucional”, en J. Aparicio y B. Valdés, *La responsabilidad social de las empresas en España: concepto, actores, instrumentos*, Bomarzo, Albacete, pp. 47 ss.

7 Que no es una sensación sólo española. En Italia, refiere Romagnoli, “la amenaza de desestructurar un amplio *corpus* normativo que con gran esfuerzo había adquirido una organicidad propia y una propia identidad, se afronta con el estado de ánimo de quien está viviendo una pesadilla y quisiera salir de ella lo más rápidamente posible”. U. Romagnoli, “La deriva del Diritto del lavoro (Perche il presente obbliga a fare i conti col passato)”, *Lavoro e diritto*, N° 1 (2013), p. 5. En España, la firma de 55 catedráticos universitarios contra la reforma laboral del 2012 refleja el grado de rechazo académico que esta avalancha normativa ha recibido. El texto y las firmas del Manifiesto se pueden consultar en http://politica.elpais.com/politica/2012/03/23/actualidad/1332530182_382930.html, y una cierta “explicación” de esta iniciativa en <http://baylos.blogspot.com.es/2012/04/detras-del-manifiesto-de-los-55-algunas.html>.

8 “La espuma de las disposiciones cambia continuamente; el fondo del mar permanece con sus principios estables”, G. Lyon-Caen, *Le droit du travail, une technique reversible*, Dalloz, Paris, 1995, p. 5.

■ La desconstitucionalización del trabajo como efecto de estas políticas

Este proceso que sitúa, correctamente, las reformas legislativas del “mercado de trabajo” en relación con la constitución democrática, puede explicarse atendiendo al concepto de desconstitucionalización. Se trata de un proceso que afecta a las constituciones nacionales, aunque es un término que también se ha empleado respecto del proceso europeo que ha rodeado la firma del Tratado de Lisboa de 2007 y la reconfiguración que este efectúa del proyecto constitucional europeo.⁹

El significado que esta noción tiene de abandono de los principios básicos de la democracia —el principio representativo, el pluralismo político y social— se carga ahora de otro contenido, el de corregir, degradándolo, al constitucionalismo social. Se habla así de “constituciones abdicativas o desconstitucionalizadoras”, esto es, marcos constitucionales que, como consecuencia de la ofensiva neoliberal, “resignan de manera deliberada su potencialidad democratizadora tanto en el terreno político como el económico y mutan en algo completamente diferente”.¹⁰ Se trata por tanto de un proceso de “desconstitucionalización” —que puede interpretarse como su contrario, una reconstitucionalización en sentido autoritario—, que se presenta como una sucesión de hechos que logran deformar la estructura de los derechos constitucionalmente reconocidos y su función político-democrática. En definitiva, describe las decisiones del poder público orientadas tendencialmente a la neutralización del sistema de límites, obligaciones y controles que constituye la esencia de la democracia constitucional¹¹.

El sentido que en este texto se quiere dar a esta expresión es parcialmente diferente. Inmersa en esta evolución que desactiva el

efecto vinculante de la norma constitucional respecto de la efectividad de los derechos y de sus garantías, pretende dar cuenta más bien del resultado de este proceso más que referirse a su propio decurso. Desconstitucionalización en cuanto privación de los atributos constitucionales que corresponden al trabajo como categoría política reconocida como tal en la norma fundamental.

No es preciso recordar que desde la perspectiva constitucional de las democracias occidentales europeas que derrotaron a los fascismos, en cuya estela se incluye la Constitución de 1978, el trabajo representa un valor político fundamental en términos de inclusión en el orden económico de libre empresa, como garantía de la cohesión social y como forma de evitar la recusación política y global del sistema político y económico capitalista. Se realiza un intercambio entre el reconocimiento de derechos individuales y colectivos derivados del trabajo, es decir, la instauración de una ciudadanía social que incluye las figuras representativas del trabajo, junto con el establecimiento de un principio de gradual consecución de la igualdad sustancial que configuraría una democracia social, y la aceptación del sistema de libre empresa en una economía de mercado. Esta orientación, que en la Constitución italiana de 1947 es más evidente que en otras al declarar que “la República está fundada sobre el trabajo”, es común a otros textos constitucionales europeos y es la base del “modelo social” europeo. El trabajo, por consiguiente, en cuanto base de la reproducción material e inicio de la vida social para la mayoría de los hombres y las mujeres, se considera una actividad personal que abre el espacio de la economía donde se desenvuelve, hacia lo social y lo político. El trabajo, así, no es un hecho privado, sino un fenómeno social y político, y funda la legitimidad de la Constitución en un sentido material, es decir, el funcionamiento

9 Así, E. Brosset, C. Chevallier Govers, V. Edjaharian y C. Schneider (2009) *Le traité de Lisbonne. Reconfiguration ou déconstitutionnalisation de l'Union européenne*, Bruylant, Bruxelles.

10 G. Pisarello, “El régimen constitucional español, 34 años después. ¿Reforma o ruptura democrática?”, *Sin Permiso*, 16-12-2012, <http://www.sinpermiso.info/articulos/ficheros/2Cons.pdf>, p. 8.

11 L. Ferrajoli (2011) *Poderes salvajes. La crisis de la democracia constitucional*, Trotta, Madrid.

concreto de la vida en sociedad y sus equilibrios de poder. Origina el compromiso progresivo entre la racionalidad del capital y la tutela del trabajo que se plasma en el Estado social, y engendra las figuras sociales que le representan y actúan en defensa de su interés tanto en el espacio de las relaciones de intercambio como en el espacio de lo político-social, reconociendo el conflicto y la autonomía colectiva como ejes de esta actuación.

La centralidad política y democrática del trabajo en la constitución se concreta en el reconocimiento de derechos colectivos de sindicalización, negociación y huelga pero, fundamentalmente, en el papel institucional y nuclear de la figura de la representación colectiva de los trabajadores como elemento básico del sistema democrático que en España establece el art. 7 de su Constitución. El trabajo ingresa en la constitución democrática además al reconocerse un derecho al trabajo como derecho individual de los ciudadanos nacionales. Es cierto que el derecho al trabajo no puede tener una garantía plena como otros derechos laborales individuales o colectivos al tener que compatibilizarse con un sistema de libre empresa, que lo impide. Pero esta fragilidad del derecho al trabajo en una sociedad capitalista no impide, de un lado, encontrar formas de expresión plenas del derecho en su contenido laboral concreto —principalmente en cuanto a la garantía, derivada del art. 35 CE, de la causalidad, formalización y control judicial de la pérdida del derecho en casos de extinción de la relación laboral y despido, pero en todos los otros aspectos del contenido y dinámica del proyecto contractual y su ejecución— y, en paralelo, derivar otra punta de la acción de los poderes públicos hacia la política de empleo que regula el art. 40 CE, y que compromete a estos en una orientación “hacia el pleno empleo”. El reconocimiento del trabajo como derecho le hace entrar, por consiguiente, en un campo de intereses en el que el interés general custodiado por el Estado, se sitúa por encima y más allá de la lógica del intercambio contractual de salario por tiempo de trabajo en un espacio privado regido por los impulsos del mercado.

La norma reformada actúa directamente contra los elementos fundamentales del derecho

del trabajo, reduciendo los límites legales y colectivos al poder unilateral del empresario, ampliando sus márgenes, reduciendo el trabajo a coste de producción que debe a toda costa ser devaluado. Por lo demás, los efectos inducidos sobre la realidad social son desoladores. El incremento de la arbitrariedad y el despotismo en los lugares de trabajo es un hecho cotidiano, y se generaliza la actitud de considerar el empleo como un trabajo sin derechos. Es una percepción que se extiende más allá del espacio del trabajo donde no hay una presencia real de los representantes de los trabajadores. Se amplía a otros lugares en donde los sindicatos y sus capacidades de acción han sido negadas e ignoradas, como el sector público, o donde estos manifiestan una evidente debilidad. En grandes empresas o sectores productivos enteros, se consagra como regla general el carácter definitivo de las decisiones empresariales sobre la restructuración del empleo, la modificación de las condiciones salariales y la rebaja salarial, y su contención o limitación sólo se puede conseguir a costa de fuertes presiones y conflictos, no siempre exitosos.

Se está produciendo, finalmente, un amplio proceso de desconstitucionalización que aleja al trabajo, a sus reglas y a su representación social, del espacio político y social en el que lo sitúa el texto constitucional, al considerarlo progresivamente incluido en la esfera de los intercambios mercantiles, como un hecho privado regulado contractual y organizativamente por el interés de empresa y las reglas del mercado.

La reacción frente al mismo está dificultada por la debilidad de los mecanismos democráticos generales de control en un marco institucional muy rígido que desconfía de las formas de participación que no se canalicen a través del mecanismo de la representación política y, en él, del principio de mayoría como forma de excluir cualquier incidencia en la toma de decisiones *generales*. Suspendida unilateralmente la interlocución con los sindicatos por parte del poder público, asegurada la mayoría parlamentaria que garantiza una actuación normativa del gobierno sin sobresaltos, la vía más inmediata que se abre es el acceso a la tutela judicial.

Esa es, por tanto, la vía que han utilizado las fuerzas políticas de oposición al PP, presentando unitariamente el grupo socialista y el de izquierda plural como un recurso de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional español sobre los aspectos más nucleares de la reforma, sin perjuicio de mantener en los tribunales ordinarios lecturas de la normativa laboral que refuercen las garantías de los derechos que el legislador reduce o desregula. La inconstitucionalidad es la forma más utilizada de “politizar” la resistencia a la escalada de las reformas que degradan la posición constitucional del trabajo. El recurso a la mediación judicial es también funcional a estos objetivos, mediante la conformación del momento interpretativo como un espacio de conflicto, de “reversibilidad”¹² de algunas de las reglas enunciadas en las normas laborales.¹³ Y ello sin olvidar denunciar el incumplimiento de los compromisos internacionales del Estado español respecto de la legalidad internacional de la OIT, del Consejo de Europa y del propio Tribunal de Justicia.

Más adelante se comentarán las vicisitudes de este recurso directo de inconstitucionalidad, y el intento (fallido) de poner un límite significativo al proceso de desconstitucionalización, pero es claro que, con independencia del resultado del recurso, este no puede detener dicho proceso ni lograr su reversión plena. Por eso, el desarrollo de esta demolición programada del marco constitucional que coloca al trabajo y a las figuras que lo representan en una dimensión social y política es un hecho muy grave, que procede a disolver el modelo cultural democrático que se había ido construyendo como base del sistema democrático de relaciones laborales a partir de 1978, y en donde se deben delimitar las responsabilidades políticas de las fuerzas parlamentarias que lo han impulsado y gobernado.

Por lo demás, las reformas estructurales son reformas permanentes, continuas, como continuo es el proceso de quiebra de las

garantías democráticas. En el 2013 y en el 2014, se acumulan las normas de urgencia que corrigen, reforman de nuevo y desarrollan lo previsto en las primeras reformas estructurales. El último (hasta ahora) acto de este incesante movimiento ha sido el RDL 8/2014, de 4 de julio, de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia, que reforma de golpe 25 leyes (leyeron bien, veinticinco) de muy distinto signo, desde la privatización de aeropuertos hasta la fabricación de *drones*, y que incluye una nueva regulación del empleo juvenil como Garantía Juvenil. La norma “de urgente necesidad” ha sido convalidada naturalmente por el Parlamento, en medio de la crítica de todos los partidos de la oposición.

■ La difícil necesidad de otra política, de otro discurso

A partir de la crisis, por consiguiente, se han producido cambios muy profundos en las reglas de la gobernanza que afectan directamente a la sustancia democrática. Ya se ha descrito cómo se ha modificado de forma profunda la forma de producción de normas sobre el trabajo y el empleo, mediante la consideración de este espacio regulativo como un terreno de excepcionalidad democrática, situado bajo el directo control de un gobierno legislador en permanente estado de urgente necesidad. Esta directa intervención del gobierno que enajena la acción del parlamento se liga directamente a la formalización de un programa que despoja al trabajo de su valor político y de cohesión social, lo considera esencialmente coste de la producción sometido a su determinación mercantil, a la vez que reduce el campo de acción y la intensidad de la protección del Estado Social.

Ello conduce a un cambio muy llamativo en la elaboración del consenso. A partir de este “giro” político, especialmente intenso desde la llegada al poder del Partido Popular

12 G. Lyon-Caen, *Le droit du travail, une technique réversible...* cit. p. 4.

13 Especialmente activo, por el momento, en el área del despido económico y en la definición de la causalidad del mismo, donde hay un activismo judicial muy intenso tanto de la Audiencia Nacional como del Tribunal Supremo.

en noviembre del 2011, se ha procedido a la ruptura del diálogo social acompañada de una intensa sectarización, manifestada en que el único referente presente en la interlocución política con el gobierno es el empresario, bien en su vertiente asociativa, bien en la corporeidad de sus principales empresas transnacionales y entidades financieras. Sobre este panorama se proyecta un principio de unilateralismo político, que implica la exclusión de cualquier otra aportación que no se adhiera a la ya determinada por la autoridad de gobierno. En este diseño, el bipartidismo no tiene la importancia constitutiva que sin embargo había ido adquiriendo en nuestra práctica política como forma de administrar un consenso mayoritario sobre los grandes “temas de Estado” —entre ellos, la protección social o, en menor medida, las políticas de empleo— sino que se configura de manera instrumental y subordinado en todo caso a la convergencia con la decisión de gobierno predefinida. Se puede, por tanto, concluir que la forma de gobernar en España se caracteriza típicamente como un cesarismo político-financiero.

Hay cambios también importantes en la construcción del discurso. La negación y tergiversación de la realidad es el *leit motiv* del mismo, y su sustitución por un enunciado sin ningún anclaje en las consecuencias sociales o políticas de la acción del gobierno. A ello se acompaña de una opacidad buscada de intento, imposibilitando el acceso a los datos estadísticos que podrían ilustrar las consecuencias de algunas acciones. Ese impulso a la negación de los hechos que suceden es más llamativo en lo que se refiere a los casos de corrupción que afectan a las altas autoridades del Estado y a la cúpula del Partido Popular.

Pero este rechazo a reconocer lo que realmente sucede se compensa mediante un inmenso esfuerzo por construir

mediáticamente un espacio de opinión pública en el que lo que se cuenta de lo que sucede coincide exactamente con lo que la autoridad de gobierno quiere que suceda. El control de los medios públicos de comunicación se alarga con la anexión de los idearios de los principales medios privados. En ese mismo sentido, la estrategia por parte del PP de apropiarse de los centros estratégicos de control constitucional y judicial ha resultado enormemente exitosa. La nueva configuración del Tribunal Constitucional permite que las decisiones de este acompañen literalmente la agenda del gobierno.

Las reglas de acción del gobierno frente a la protesta social circulan por una doble vía. En un primer momento, la pauta de conducta de la autoridad pública ha sido la de ignorar su existencia e invisibilizar el contenido alternativo, la contratendencia, de las propuestas de regulación que provenían de la movilización social. Sin abandonar esta línea, se ha procedido progresivamente a desarrollar la tendencia a la represión de estos fenómenos y a criminalizar los más lesivos para la imagen del poder económico-político. La resistencia a estas presiones por parte de algunos jueces —como en el caso de los escraches en el contexto de la movilización de la PAH o, más recientemente, la absolución de los manifestantes que bloquearon el acceso al Parlamento Catalán— no sólo han propiciado una campaña desde el gobierno de señalamiento ideológico de estos magistrados al más puro estilo berlusconiano¹⁴, sino que ha sido contrarrestado por la aprobación por el gobierno de un proyecto de ley orgánica de seguridad ciudadana que monetariza gravemente la sanción frente a la respuesta de masas y la desjudicializa, pero el recurso a la sanción penal está siendo impulsado por el ministerio fiscal, especialmente en los casos de piquetes de huelga. Más de 260 sindicalistas

14 Jueces “comunistas”, “izquierdistas”, etc. En el último caso mencionado, se señala que el ponente de la sentencia, Ramón Sáez, se manifestó en la Argentina favorable al proceso de extradición de torturadores franquistas solicitado por los tribunales argentinos. ¡Una muestra de antiespañolismo evidente, la de denunciar la tortura como un crimen contra la humanidad! Cfr. <http://www.abc.es/espana/20140714/abci-indignado-judicatura-201407140333.html> en relación con esta entrevista en Página 12 <http://www.pagina12.com.ar/diario/elmundo/4-146568-2010-05-29.html> y otras declaraciones sobre la Argentina como “laboratorio de derechos humanos”: http://www.derf.com.ar/despachos.asp?cod_des=549876&ID_Seccion=131&fecemi=17/06/2013&Titular=ramon-saez-valcarcel-argentina-es-un-laboratorio-de-derechos-humanos.html

están procesados por el delito de coacciones, con una media de petición fiscal de tres años por cada uno de condena. La realización de concentraciones sindicales y protestas frente a este hecho está teniendo algunos resultados favorables, pero la criminalización de la huelga es una constante en las pautas de respuesta a la movilización sindical por excelencia.

No sólo ha habido cambios sustanciales en las reglas de la gobernanza en este sentido restrictivo de la democracia. También se han producido modificaciones importantes en las pautas de conducta de los agentes sociales y en la propia movilización social.

Algunos de ellos son la consecuencia reactiva frente al vaciamiento de la democracia que se percibe como la característica fundamental de la actuación de las autoridades públicas y de los poderes privados. El efecto más llamativo en este sentido sea posiblemente la importancia que está adquiriendo en el debate político e ideológico del polo de resistencia social, la necesidad de abrir un nuevo proceso constituyente como paso necesario para robustecer la democracia, para una nueva “ruptura democrática”.¹⁵ Pero esta tendencia se alimenta asimismo de un fuerte cuestionamiento de la representación política y de los instrumentos técnicos que la concretan, en especial sobre el procedimiento electoral, y una crisis profunda de la institucionalidad democrática que escenifica la Constitución de 1978. La monarquía y la “casta” de los políticos aparecen muy dañadas por la corrupción, que constituye el segundo motivo de preocupación de los españoles en las últimas encuestas, sólo por detrás del desempleo. El auge descontrolado de estos fenómenos, agravados por la sensación de impunidad de los mismos, remite a una explicación más articulada, que reposa en la opacidad del sistema político tal como está desarrollado en la actualidad.

En lo que respecta al sindicato, este tiempo de conflictos le ha permitido proyectar la ambivalencia de su posición, depurando progresivamente una respuesta demasiado compacta o autoafirmativa de su real presencia en los

lugares de trabajo y de las certezas sobre su interlocución política y social. Tanto la discusión sobre los medios de intervención y de presión, la combinatoria de la huelga general y de la manifestación masiva como refuerzo de un poder contractual ignorado y negado por el poder público y las autoridades privadas de la empresa, el enlace entre el espacio de la producción y el espacio ciudadano a través del conflicto, o la relectura del carácter sociopolítico del sindicato, son momentos de enriquecimiento evidente del discurso alternativo sindical que aparece como contrapropuesta al cesarismo político-financiero vigente.

La experiencia de la movilización social de los últimos años desde el 2010 hasta la actualidad, no sólo ha generado formas organizativas, programas alternativos y resistencias en algunas ocasiones exitosas, como la lucha contra la privatización de la Sanidad en Madrid, la rebelión urbana en Burgos o la huelga de limpieza en Madrid, todas ellas a lo largo del 2013. Ha segregado asimismo propuestas de reforma democrática y de participación ciudadana que se han ido realizando. El asamblearismo como forma de conexión horizontal, el uso alternativo de las redes sociales, la exigencia ineludible de transparencia y de participación directa, son algunas de ellas. Pero también la práctica de la iniciativa legislativa popular –en dos ocasiones, la impulsada por los sindicatos y la realizada por la PAH– pretendían recuperar para la ciudadanía directamente la activación de un derecho constitucionalmente garantizado para su real preservación y desarrollo, el derecho al trabajo o el derecho a la vivienda en cada uno de estos casos. Aunque el sistema democrático partidista eliminara esta posibilidad –con una diferente apreciación en el caso de la PAH, que fue tomada en consideración para luego desvirtuarla en la ley resultante, mediante su rechazo de plano en el caso sindical– la organización de este instrumento es muy significativa. En la misma línea se concibe la reivindicación del referéndum –derogatorio, siguiendo la figura italiana, o configurado como una

15 G. Pisarello (2014) *Procesos constituyentes. Caminos para una ruptura democrática*. Trotta, Madrid.

consulta popular propositiva para confirmar prioridades de gobierno, al estilo brasileño—como forma de recuperar la soberanía ciudadana sobre las instituciones de representación política.

Faltaba, sin embargo, que este capital cultural del conflicto se proyectara sobre el ámbito político-electoral. Y las elecciones de mayo de 2014 al parlamento europeo han permitido contemplar cómo ese cambio se está iniciando. Los resultados son conocidos. El bipartidismo ha sido cuestionado en España de forma muy directa en las elecciones europeas, y la izquierda ha crecido de forma importante, con la presencia estelar de un nuevo movimiento, en la huella de los *indignados* y del 15-M que ha tenido un éxito inesperado en las urnas y que actualmente se ha convertido en el objetivo principal de los ataques del Partido Popular (y en general del *establishment* mediático, asustado ante la osadía de su líder, Pablo Iglesias, de afirmar la necesidad de un control público de los medios privados para salvaguardar el derecho de los ciudadanos a una información veraz). La irrupción de *Podemos* no se ha efectuado sobre el fracaso de IU, la coalición electoral clásica de lo que en España se denomina “izquierda real”. Ambas fuerzas se han asentado en torno a los tres millones de votos, una cifra de consensos netamente posicionados contra las políticas de austeridad, lo que es una absoluta novedad en términos político-contables.

Esto indica una cierta tendencia al sobrepasamiento de los planteamientos programáticos y de proyecto de la socialdemocracia, expresión mayoritaria de los valores democráticos y sociales de Europa. Su ya larga indefinición respecto de los planteamientos neoliberales en materia económica, la dificultad de distinguir en sus experiencias de gobierno indicaciones de carácter reformista o de progreso frente a la conservación y administración de la distribución desigual de la riqueza y del poder, y la incapacidad para presentar un proyecto de futuro, han sido factores muy fuertes de desgaste y deslegitimación que, en el caso español, ha sido más fuerte ante la corresponsabilización frente al desastre económico y social que los ciudadanos han hecho de la actuación

del Partido Socialista junto con el Partido Popular, dada la continuidad de las políticas de ambos y la convergencia de ambos en temas centrales, como la reforma de la Constitución para impedir un esfuerzo de gasto social en tiempos de crisis. La crisis abierta en el PSOE se está intentando cerrar mediante una remodelación del liderazgo de este partido, dejando atrás a figuras comprometidas con ese período de gobernanza de la austeridad.

El apoyo popular que en noviembre de 2011 había obtenido el Partido Popular en España se ha desmoronado, bajando veinte puntos y perdiendo dos millones y medio de votos respecto de las europeas del 2010. La situación política se ha complicado. La abdicación del monarca y las vicisitudes que ha seguido la materialización jurídica de este hecho, decidido en solitario por los dirigentes del partido de gobierno y el de la oposición, excluyendo por tanto al resto de fuerzas políticas a la vez que cualquier participación popular de refrendo, ha generado una oleada de protestas republicanas en las calles, y la construcción de un frente de partidos que exigen que el proceso de abdicación se acompañe de un referéndum sobre la forma de Estado. La amenaza de la convocatoria de un referéndum en Cataluña para noviembre de 2014 y la convergencia que se avecina entre movimientos sociales y las diferentes agrupaciones de izquierda para las elecciones municipales del 2015 son los acontecimientos que atenazan la acción de gobierno.

El centro de gravedad del debate público se ha trasladado al terreno estricto de la política, dejando en segunda fila las reivindicaciones sociales y la resistencia frente a las políticas de la austeridad y el recorte de derechos sociales inherente. Lo que no necesariamente implica su postergación, sino que este eje de resistencia se alarga hacia reivindicaciones directamente políticas, como la forma de gobierno o la configuración territorial del Estado.

De hecho el discurso dominante insiste, dándola por hecho, en la recuperación económica que traerá en un futuro próximo, el crecimiento del empleo. Hay la necesidad de considerar cerrada “la cuestión social” que ha abierto un áspero conflicto en los dos años anteriores. Por eso, el Tribunal Constitucional ha sido

requerido con urgencia para que adopte una decisión que termine con las dudas de constitucionalidad que se planteaban más que razonablemente sobre los contenidos centrales de la reforma laboral del 2012. Lo ha hecho, diligentemente –por “amplia mayoría” como subraya la satisfecha nota de prensa del Presidente del órgano de 16 de julio de 2014– modificando la doctrina constitucional tantas veces establecida hasta este momento de la necesidad de que la relación laboral no pueda ser rescindida sin causa, o la indisoluble relación entre la fuerza vinculante del convenio y la autonomía sindical en la estructuración del sistema de negociación colectiva. No está aún resuelto el recurso de inconstitucionalidad impulsado por el grupo socialista y la izquierda plural, pero el resultado será el mismo. El rechazo a la sentencia ha acentuado el desmoronamiento de la legitimidad democrática del Tribunal Constitucional, pero el problema que se plantea es la ruptura del pacto constitucional avalada por esta sentencia. La convalidación constitucional de la Ley 3/2012 supone la expulsión del trabajo del espacio democrático de los derechos y que, a partir de aquí, se convalida una construcción legal que lo hace funcional al interés económico y organizativo de la empresa tal como lo define la voluntad unilateral de su titular, minorando y reduciendo al límite la presencia y la acción colectiva y sindical, y legalizando amplias zonas de desprotección y de precariedad sin ningún control normativo ni colectivo.

Así que todo está cambiando, y se puede afirmar con cierta seguridad que estos cambios

que se han ido señalando provocarán un cambio de modelo sobre el que hemos ido conociendo desde la implantación del sistema democrático tras el franquismo. No se reiterará el mismo modelo de gobernanza que, en materia laboral y social, ha caracterizado estos 35 últimos años como un marco estable en donde el diálogo social y el consenso político bipartidista han sido elementos decisivos. Se abre la posibilidad de que se afiance un impulso termidoriano, restrictivo de la democracia, modificando por tanto de manera material la constitucionalidad vigente, o que por el contrario, se abran paso formas de desarrollo participativo que permitan avanzar hacia una suerte de democracia expansiva.

En esas encrucijadas, volver a las antiguas rutinas y conservar la esperanza en que este tiempo pasará como una mala racha, no es apropiado. Estamos ante un cambio profundo de las reglas de juego. Los medios de los que se dispone son limitados, pero exigen para su eficacia un proyecto claro de regulación de futuro, su comunicación al conjunto de los trabajadores y trabajadoras del país y ser conscientes de que las urgencias de la situación no requieren salidas en falso ni pequeños arreglos de bricolaje. Exigen un proyecto que redefina las relaciones de poder en el trabajo a la vez que ponen estas en el centro del debate ideológico y social. El sindicalismo no puede dejar de ser la voz de una ciudadanía atropellada y humillada por las fuerzas del privilegio económico, ni permitir que esta se instale en la resignación o en la rabia.

■ Bibliografía

- Baylos, A. (2011) “Empresa responsable y libre empresa. Una aproximación constitucional”, en Aparicio, J. y Valdés, B. *La responsabilidad social de las empresas en España: concepto, actores, instrumentos*, Bomarzo, Albacete.
- _____(2013) “La contracción del Estado Social”, *Revista de Derecho Social* 63, 2013.
- Brosset, E., Chevallier-Govers, C. Edjaharian, V. y Schneider, C. (2009) *Le traité de Lisbonne. Reconfiguration ou déconstitutionnalisation de l'Union européenne*. Ed. Bruylant, Bruselas.
- Ferrajoli, L. (2011) *Podere salvajes. La crisis de la democracia constitucional*. Ed. Trotta, Madrid.
- Jeammaud, A. (2005) «Le droit du travail dans le capitalisme, question de fonctions et de fonctionnement», en Jeammaud, A (dir.), *Le droit du travail confronté à l'économie*. Dalloz, Paris.
- Lyon-Caen, G. (1995) *Le droit du travail, une technique réversible*, Dalloz, Paris.
- Missé, A. (2013) “La factura social del lucro bancario”. *Revista Alternativas Económicas* N° 2, abril .
- Pisarello, G. (2014) *Procesos constituyentes. Caminos para una ruptura democrática*. Ed. Trotta, Madrid.
- _____(2012) “El régimen constitucional español, 34 años después. ¿Reforma o ruptura democrática?” En línea: [consulta diciembre] <http://www.sinpermiso.info/articulos/ficheros/2Cons.pdf>
- Romagnoli, U. (2013) “La deriva del Diritto del lavoro (Perche il presente obbliga a fare i conti col passato)” en *Revista Lavoro e diritto*, N°1. En línea: http://politica.elpais.com/politica/2012/03/23/actualidad/1332530182_382930.html
- Sennett, R. (2006) *The Culture of the New Capitalism*, Yale University Press, New Haven y London.