

Reproducido en www.relats.org

EL DIALOGO SOCIAL POSPANDEMIA EN ESPAÑA, 2020

Antonio Baylos

**Tomado de dos notas publicadas en el
blogspot del autor, junio/julio 2020**

I.EL ASDE II, Acuerdo Social en Defensa del Empleo

El Acuerdo se firmó el 25 de junio se alcanzó un acuerdo entre los agentes sociales y el Gobierno, que fue presentado por la Ministra de Trabajo, y el Ministro de Inclusión y Seguridad Social.

El Acuerdo se incorporó a su vez a la norma de urgencia que aprobaría el Consejo de Ministros extraordinario un día antes, un texto definido como regulador “de medidas sociales de reactivación del empleo y protección del trabajo autónomo y de competitividad del sector industrial”. El objetivo es relanzar la economía postcrisis del virus.

Posiblemente el hecho más relevante que haya que subrayar es la apuesta del gobierno progresista por el diálogo social como vía para encarar la regulación laboral durante este período. Y, a la inversa, el interés que los sindicatos y las asociaciones empresariales más representativas demuestran, por razones divergentes pero igualmente encaminadas hacia el objetivo del acuerdo, en ese compromiso sobre los contenidos que debe incorporar la norma laboral y de seguridad social.

Con ello desde luego se demuestra la importancia que tiene la concertación social en las transiciones derivadas de las crisis económicas. Es en efecto un elemento central en la *gobernanza* de las crisis, que se conecta directamente con el mandato general de la OIT, el diálogo entre el poder público y los interlocutores sociales como elemento clave de la participación democrática, y que aparece recogido en los convenios 98, 144, 154 y en numerosísimas Recomendaciones de la OIT.

Es decir, la participación y legitimación democrática del marco institucional de las relaciones de trabajo no sólo puede apoyarse en la participación político-electoral que crea el sistema de legitimación democrática basado en mayorías parlamentarias que permiten formar un gobierno, sino que tiene necesariamente que complementarse con la consulta y el diálogo con las figuras que representan el trabajo y la empresa en la sociedad.

Es un hecho que viene reconocido en nuestra Constitución, al incluir en el Título preliminar de la misma, junto a los partidos

políticos, a los sindicatos y a las asociaciones empresariales como instituciones sin las cuales no se puede reconocer el sistema democrático (art.- 7 CE). Estas figuras representan intereses económicos y sociales, y por tanto su capacidad de acción y de producción de reglas y normas no se limita, aun siendo fundamental, a la negociación colectiva de las condiciones del intercambio salarial en las empresas y sectores productivos, sino que incide en la participación directa del marco general que regula el sistema de relaciones laborales a través de formas de cooperación atípica entre lo económico-social y lo político englobadas en eso que denominamos “diálogo social”.

Esta mediación democrática y social sustenta la acción política del poder público y es especialmente útil en momentos de crisis, como los actuales, sin que quepa ser sacrificado a un dirigismo político unilateral.

En este momento histórico concreto, además, la participación democrática de los agentes sociales ofrece un elemento de legitimación a la acción del gobierno extremadamente potente tanto en el interior del país como en el exterior.

Hay que tener en cuenta que no ha habido acuerdo político con la oposición de derecha extrema y de ultraderecha sobre la propia gestión de la crisis de la situación de excepción, muy al contrario, el Partido Popular en carta de primeros de junio al Comisario de Justicia de la UE denunciaba el autoritarismo, el uso abusivo de las normas de excepción y la intrusión grave en la esfera de los derechos económicos y civiles de los ciudadanos como elementos que caracterizaban la acción del gobierno de España durante el estado de alarma. Una posición de confrontación declarada que insiste

en la ilegitimidad del gobierno y el carácter lesivo para las libertades de su gestión de la crisis del Covid-19.

El Acuerdo pretende “modular las medidas extraordinarias y excepcionales cuya vigencia termina el día 30 de junio de 2020, prorrogando su espíritu pero adaptándolas al momento actual”.

Es por tanto un texto continuador del acuerdo de mayo que lo desvincula desvincular el instrumento central en la gestión de la crisis durante la pandemia, el Expediente de Regulación Temporal de Empleo (ERTE) de la propia situación de excepción y normalizar su uso como instrumento funcional a la recuperación de la actividad económica, derivando el ajuste sobre el empleo que empresas y sectores van a efectuar a instrumentos de amortiguación social y de mantenimiento del empleo sostenido con importantes fondos públicos.

El relanzamiento de la economía requiere que las empresas y sectores comiencen su actividad, pero ésta puede ser recuperada parcial o limitadamente primero, y siempre cabe la restricción por razones sanitarias de algunas actividades. El ASDE II establece en general una pasarela que desplaza los ERTE por fuerza mayor a la regulación temporal de empleo por causas económicas, técnicas, organizativas o productivas (ETOP), y dicta reglas bastante razonables para favorecer la “salida” del ERTE de trabajadores con el contrato de trabajo en suspensión, incentivando mediante exenciones parciales de las cotizaciones a la seguridad social a las empresas que los vayan reasumiendo en sus plantillas, primando los ajustes a través de la reducción de jornada.

La exención alcanzará el 60 % de la aportación empresarial devengada en julio, agosto y septiembre de 2020, cuando la empresa hubiera tenido menos de cincuenta personas

trabajadoras, y el 40% para empresas con plantillas de más de cincuenta. A su vez, la exoneración de las cuotas de seguridad social de los trabajadores en situación de desempleo que continúen todavía en estos meses, se reduce sensiblemente también en función del tamaño de la plantilla de la empresa, el 35 % de la aportación empresarial para las de menos de cincuenta trabajadores y un 25% para las que tengan 50 o más personas trabajando, estableciéndose las oportunas relaciones de coordinación entre el SEPE y la TGSS para el contraste con sus bases de datos de los períodos de disfrute de las prestaciones por desempleo.

Otras medidas más matizadas se prevén para las empresas que se encuentran en situación de fuerza mayor total y van a continuar en ella durante los meses sucesivos, en donde se prevé un nuevo porcentaje de exoneración de cuotas para las entidades y empresas en dicha situación, en un porcentaje decreciente según avanzan los meses hasta el 30 de septiembre, como forma de incentivar su reinserción en la actividad económica.

Prohibición de horas extraordinarias y externalización de servicios. En el ASDE II se introducen nuevas limitaciones a las que ya se habían establecido – y se reiteran en este – sobre la imposición de una regla de transparencia fiscal e incompatibilidad con las ayudas de los ERTES de las empresas domiciliadas en paraísos fiscales, y la prohibición de reparto de dividendos para aquellas empresas que se acojan a un ERTE, una prohibición por cierto también emitida por el BCE a los bancos europeos al menos hasta 1 de octubre de 2020 y previsiblemente ampliada hasta fin de año y que la AEB española ha cuestionado enérgicamente

entendiendo que es una decisión que debe ser adoptada en razón de la libertad de apreciación de cada banco.

Además de lo anterior, el Acuerdo estipula que “no podrán realizarse horas extraordinarias, establecerse nuevas externalizaciones de la actividad ni concertarse nuevas contrataciones, sean directas o indirectas, durante la aplicación de los expedientes de regulación temporal de empleo”, entendiendo por externalizaciones tanto la subcontratación de servicios como el recurso a las Empresas de Trabajo Temporal. Solo se permite excepcionar esta regla cuando las personas en plantilla en la empresa no puedan, por formación, capacitación u otras razones objetivas y justificadas, desarrollar las funciones encomendadas a aquellas”, exigiéndose con carácter previo a ello notificarlo, mencionando y justificando el motivo, al comité de empresa o delegados de personal.

El elemento que justifica estas prohibiciones es la existencia de un importantísimo esfuerzo público que nutre los fondos destinados al desempleo y la exención de cotizaciones empresariales que permite por tanto imponer una línea de orientación a la salida de la situación de la crisis y la reincorporación de las personas que estaban incluidas en el ERTE que resulte equitativa y equilibrada, no solo en el plano de la bilateralidad de la relación empresa / trabajador sino en el de la compensación del esfuerzo público en el ajuste de empleo a través de los mecanismos de amortiguamiento social.

Compromiso de empleo. Se mantiene, como un elemento central de la institucionalización de este instrumento de transición en la crisis, el compromiso de mantenimiento del

empleo durante seis meses desde la fecha de reanudación de la actividad, entendiendo por tal la reincorporación al trabajo efectivo de personas afectadas por el ERTE – bien de Fuerza Mayor, bien ETOP -, “aun cuando esta sea parcial o solo afecte a parte de la plantilla”, compromiso fundamentalmente referido a los despidos por razones económicas o conectadas con la actividad productiva que hace que si se incumple por el empresario, los despidos habrán de ser declarados nulos, una categoría que esta ligada a las medidas de protección del empleo emanadas durante el estado de alarma y que el RDL 24/2020 prolonga hacia adelante al socaire de la continuidad del ERTE como forma de transición hacia la recuperación económica.

Un bloqueo de estos despidos que empezará a contar a partir de la publicación del RDL 24/2020 para las empresas que se beneficien por primera vez de las medidas extraordinarias previstas en materia de cotizaciones a partir de esta norma.

Gestión Tripartita del Acuerdo y nuevos espacios de diálogo social. La administración concreta del Acuerdo y sus vicisitudes interpretativas se sigue encomendando a la Comisión de Seguimiento tripartita laboral que ya creó el ASDE I, de reunión permanente a fecha fija, y que ahora reitera la DA 3ª del RDL 24/2020, con el cometido de valorar las medidas recogidas en este y de la evolución de la actividad económica y el empleo, así como el de analizar las eventuales medidas futuras para la protección del empleo y del tejido productivo. Una Comisión que ha servido sin duda de inspiración a la Comisión de Seguimiento que crea la DA 6ª del RDL 24/2020 presidida por el Ministro de Inclusión y Seguridad Social para analizar las medidas de apoyo para la

recuperación de la actividad de los trabajadores autónomos en el ámbito de la Seguridad Social, en donde determina como interlocutores a tres Asociaciones de Autónomos, ATA, UPTA y UATAE, que adquieren así formalmente una condición de interlocución política otorgada por el poder público.

Pero no es este el único órgano que supone una manifestación contractual atípica de negociación política tripartita entre gobierno, asociacionismo empresarial y sindicatos. El Acuerdo recoge el compromiso de poder público, sindicatos y patronales, de generar un *Pacto por el empleo*, a través de las medidas que se puedan proponer a través de cuatro mesas de negociación abiertas y constituidas por el Presidente de Gobierno, en donde el objetivo es, genéricamente determinado, el de “incorporar medidas tendentes a la creación de empleo”.

La conexión con la idea de la reconstrucción nacional que se pretende en el plano político parece bastante clara, en donde forzosamente es determinante la adopción de ese “pacto por el empleo” que si quiere ser eficaz sin duda va a incluir ese “acuerdo contra la temporalidad” a la que ha aludido en muchas ocasiones tanto la Ministra de Trabajo como el propio Presidente del gobierno, en el espacio del diálogo social.

Además de ello, y ya en el plano de acción del Ministerio, se anuncia un compromiso de negociación tripartita con los agentes sociales para tratar “las cuestiones relacionadas con la prestación por desempleo reconocida durante los expedientes de regulación temporal de empleo derivados del COVID-19 a las personas con varios contratos a tiempo parcial y las posibles soluciones al consumo durante el

estado de alarma de las prestaciones y subsidios por desempleo de personas no afectadas por expedientes de regulación temporal de empleo”, es decir, un aspecto estrechamente relacionado con la transición de la crisis y sus efectos sobre categorías y sujetos específicos que se sustrae, por su objeto limitado, de las competencias de administración del Acuerdo que se residen en la Comisión Tripartita.

El significado del ASDE II y su proyección de futuro.

El Acuerdo no sólo implica la continuidad de una línea de actuación que pretende integrar la participación de los interlocutores sociales en el gobierno de las relaciones laborales en la transición desde una situación de excepción política como la recientemente padecida por el estado de alarma y la crisis sanitaria del Covid-19.

Funciona en efecto como un mecanismo de legitimación política de las intervenciones del poder público en un contexto de incertidumbre sobre los apoyos parlamentarios necesarios para superar el bloque de la oposición. Pero simultáneamente demuestra la apertura de un espacio de corresponsabilidad social en la reconstrucción económica del país en esta crisis.

Asimismo, la consideración del diálogo social como método de gobierno y la aceptación del mismo como un elemento irrenunciable de la estrategia de las asociaciones empresariales y de los sindicatos confederales, permite aventurar que la consulta a las figuras que representan el trabajo y la empresa con vistas a llegar a un acuerdo, es la “marca” de los procesos de recomposición del marco institucional de las reformas laborales en la etapa post-pandemia.

Algunas de ellas ya están en marcha y se preparan como iniciativas legislativas ordinarias, como la regulación del trabajo en plataformas o la regulación del trabajo a distancia, pero sin duda será también la forma de abordar, como se había hecho hasta el momento, las reformas en materia de negociación colectiva y subcontratación, que se estimaban los elementos más lesivos de la reforma del 2012 sobre la que está muy avanzado el texto resultante.

El gran debate que se pretende desde hace al menos tres años sobre el Estatuto de los Trabajadores del siglo XXI debe seguir esta misma senda.

El diálogo social supone un campo de juego en el que las tres partes de esa relación – poder público, empresariado y sindicatos – tienen que aparecer “en forma”, plenamente vigorizados y dispuestos a hacer valer sus respectivos proyectos de regulación, que deben ser en la medida de lo posible, nítidamente explicados a las personas que representan como figuras sociales activas en el plano de lo económico-social, al margen de trasladarlo al conocimiento de la opinión pública.

En la situación actual, el impulso reformista se reside en el gobierno y en los sindicatos, mientras que la actitud inmovilista a que no cambie el marco institucional de relaciones laborales lo protagoniza la CEOE-CEPYME. En esa tensión entre reformismo e inmovilismo, el diálogo social funciona como un instrumento de mediación de base democrática que determina la dirección final de las políticas del derecho, y no puede ser utilizado como un derecho de veto al impulso reformista. Eso lo conocen bien los interlocutores sociales, y su desarrollo se irá comprobando en

las sucesivas fases de cambios normativos que se avecinan. Estaremos atentos a seguir esas tendencias.

II.EL ACUERDO PARA LA REACTIVACION ECONÓMICA Y EL EMPLEO

El viernes 3 de julio se firmó, el Acuerdo para la Reactivación Económica y el Empleo, que suscribieron el Presidente del Gobierno, los secretarios generales de CCOO y UGT y sus correspondientes de CEOE y CEPYME.

Diálogo social como método de gobierno y como legitimación de la actuación del poder público.

Todos los medios de comunicación coinciden en destacar el significado político del Acuerdo como contraste con la limitada capacidad del gobierno para obtener amplias mayorías parlamentarias en la Comisión para la Reconstrucción Social y Económica.

El PP se ha opuesto a los cuatro informes que se presentan, aunque con mayor ímpetu en los bloques de economía y políticas sociales más que en los de Sanidad y Unión Europea, posiblemente porque prefiere mantener intacta su propuesta política neoliberal como apuesta electoral, mientras que la CEOE-CEPYME entienden que el acuerdo social puede ser funcional a la recuperación económica y por tanto también a sus intereses en cuanto empresas que pretenden reactivar el mercado.

La conclusión por tanto es la de que con la firma del Acuerdo se hace explícito – se escenifica es el término que prefieren

los periodistas – un frente común en la vertiente social para la reactivación de la economía en la crisis que ha causado la irrupción de la pandemia del Covid-19.

Asimismo se ha valorado este acto como un modo de reforzar la posición del Gobierno en la negociación de las ayudas europeas que tienen que decidirse antes del comienzo de las vacaciones, y para lo cual una postura unitaria de los representantes del trabajo y de la empresa ofrece una cierta garantía de estabilidad. Este es un tema en el que fundamentalmente ha hecho hincapié la parte sindical a la hora de resumir el significado del Acuerdo.

Se trata sin duda de dos bazas positivas que refuerzan la acción del Gobierno tanto frente a la complicada geometría parlamentaria como de cara a su capacidad de presión en Europa para obtener unas medidas de apoyo suficientes que no comprometan el giro social de su programa.

Hay también otra estimación, más en clave interna a la correlación de fuerzas que se despliega en el interior del Gobierno, y es la que se refiere a la pretensión de que con este Acuerdo el área de economía protagonizara el diálogo social y lo orientara hacia sus directrices, desplazándolo del espacio en el que hasta el momento estaba sólidamente anclado, el que ocupan los Ministerios de Trabajo y de Inclusión y Seguridad Social, para diseñar un escenario en el que el peso fundamental del Acuerdo recayera en la articulación de políticas económicas y de mercado y no tanto en la conformación de instrumentos de regulación de empleo y en el despliegue del “escudo social” de tutela del empleo, frente a la precariedad y la vulnerabilidad de una parte importante de la población.

Posiblemente la intención final era la de poner una especie de cierre o al menos de límite a la capacidad reformista del gobierno en materia de relaciones laborales, garantizando una cierta inamovilidad del marco institucional hasta ahora vigente en una especie de dispositivo de *self restraint* avalado por la firma de los interlocutores sociales.

Esta suerte de “captura” del diálogo social por el área económica del gobierno no se ha producido en los términos que seguramente estaban planteados. Ante todo porque la relación directa de este Acuerdo de Reactivación Económica en su vertiente de regulación de medidas de protección del empleo con el II ASDE se encuentra claramente determinado en el compromiso del mismo de efectuar un “Pacto por el Empleo”, y como tal fue recogido en la Disposición Adicional 5ª del RDL 24/2020, que transcribe éste y que desemboca en la negociación pendiente en una serie de mesas de diálogo por concretar, sin que por tanto se enuncien allí cuales vayan a ser las medidas o ni siquiera los campos sobre los que se va a discutir de forma tripartita.

Sin embargo, su carácter programático y declarativo le sitúa en una dimensión diferente de los Acuerdos sociales que hasta el momento se han ido produciendo, mucho más concretos y específicos en su regulación.

El contenido del Acuerdo, en efecto, se sitúa más en una perspectiva de declaración de intenciones y de un programa de acción más que en un repertorio de compromisos concretos que requieran un desarrollo ulterior inmediato. Y tiene que partir, como no podía ser menos, de la enumeración

de las medidas adoptadas a través de un esfuerzo normativo excepcional durante el Estado de Alarma para “preservar el tejido productivo, el empleo y las rentas familiares”, y a su vez recoge los últimos compromisos adoptados en el II ASDE sobre la prórroga de los ERTE como otro elemento que debe definir el inmediato futuro. Las medidas que se proponen para la reactivación son fundamentalmente de tres tipos: económicas y de política industrial, políticas sociales y relaciones laborales.

Las medidas del Acuerdo. Respecto de las medidas económicas y de política industrial, el Acuerdo establece unas líneas de actuación futura, comprometiéndose eso si a un segundo programa financiero de apoyo público a la solvencia y la inversión empresarial de 50.000 millones de euros, para reforzar empresas solventes en sectores estratégicos cuya situación financiera pudiera verse en peligro tras la crisis del Covid-19.

La necesidad de un Pacto por la reindustrialización del país, la apuesta por la transición verde y la economía circular, la digitalización, el desarrollo de la economía social y el apoyo a los autónomos, son los ejes centrales de este horizonte de propuestas y declaraciones.

Las medidas sociales se proyectan en tres materias. De una parte, la necesidad de reducir los márgenes de la economía sumergida, lo que implica una lucha decidida contra el fraude, la precariedad y la evasión fiscal. Como la CEOE no acepta el incremento de la presión fiscal, el tema de la justicia redistributiva y la necesaria reforma impositiva no se ha incluido como un eje más del Acuerdo, y solo se sigue sus trazas a través de esta referencia a la lucha contra la evasión

fiscal. Por otra parte, se incorpora una referencia a reforzar y garantizar la sostenibilidad y la suficiencia a largo plazo del sistema público de pensiones, con mención expresa a la garantía del poder adquisitivo de las mismas, lo que seguramente sin dificultad se puede derivar al compromiso del programa de gobierno de derogar la reforma del 2013 en materia de Seguridad Social, un reivindicación sostenida también sindicalmente. Y, finalmente el compromiso más interesante, reforzar los servicios públicos de sanidad y dependencia y el SEPE, los tres sectores que la crisis del Covid-19 ha mostrado que son fundamentales para garantizar salud y seguridad a la población, y que habían sido maltratados y reducidos en las medidas de recorte de plantillas y de inversiones llevadas a cabo por los gobiernos central y autonómicos como resultado de las políticas de austeridad en la crisis de 2010-2012.

Las medidas laborales tienen como inspiración el mecanismo de los ERTES al que se quiere dar una proyección duradera, además de recordar su importancia estratégica en el gobierno de la crisis actual y la conveniencia de ir incorporando a los trabajadores incluidos en los mismos a las actividades normales de las empresas, recontratando asimismo en la medida de lo posible a los contratados temporales que vieron extinguidos sus contratos, “potenciando la contratación indefinida”.

Como mecanismo de ajuste ante caídas de actividad o cambios de ciclo económico, el ERTE debe ser por tanto priorizado antes que los despidos, como también en general las medidas de flexibilidad interna, en especial la reordenación del tiempo de trabajo, que previsiblemente debe

ser la clave de la “nueva economía”. Obviamente, se concluye que resulta asimismo necesario establecer “un marco adecuado” para el trabajo a distancia, y como no podía ser menos, se resalta el papel de la formación y recualificación profesional, en especial pensando en el entorno digital y tecnológico, junto con la “modernización” de las políticas de empleo.

¿Derogar la reforma laboral? “Modernizar” es la palabra clave, puesto que en el Acuerdo de forma escueta se incorpora el compromiso de “modernizar” el marco laboral. Es una manera inteligente de evitar la referencia a la reforma laboral del 2012 y al compromiso de su derogación del que tanto se ha hablado y que sigue dando su juego en debates cada vez más estériles.

El compromiso del programa del gobierno de progreso es claro, pero lo que ahora está en juego, es algo diferente. Tras los meses transcurridos desde el inicio de la crisis sanitaria del Covid-19, esta referencia ha perdido una buena parte de su significado. Siempre se ha recordado que no se trata de volver al pasado, sino de volver a conformar un marco de regulación que supere los elementos negativos de aquella reforma dictada sobre la base de debilitar el poder colectivo de negociación sindical y el reforzamiento en paralelo de las facultades unilaterales de modificación y de extinción de contratos por parte del empresario.

Algunas de estas normas han desaparecido ya del ordenamiento, como el nefasto Contrato de Apoyo a los Emprendedores, o el despido por absentismo, otras estaban

siendo negociadas en el marco del diálogo social cuando la crisis sanitaria y económica obligó a posponer su examen, como los contenidos relativos a la regulación de la ultra actividad o a la primacía aplicativa del convenio de empresa, junto con la regulación de la subcontratación; otros temas en fin están surgiendo como nuevos que exigen una regulación urgente, como el trabajo a distancia, o la original regulación de la regulación temporal de empleo y de la flexibilidad interna, que están marcados en el propio Acuerdo comentado, o que se encuentran en estado de elaboración, como la calificación jurídica del trabajo en plataformas digitales, o la externalización de servicios en la hostelería, y, en fin, todo un tema que la reforma del 2012 no abordó y que resulta fundamental hoy, la contratación temporal, sobre la que políticamente se habla insistentemente acerca de la necesidad de un gran pacto para su regulación en el contexto del Pacto por el empleo.

Todos estos son algunos de los elementos que están en juego actualmente y que aconsejan abandonar ya el planteamiento del debate desde posiciones hoy superadas por el momento histórico en el que nos hallamos.

El enfoque correcto hoy en día es el que separa a quienes quieren reformar el marco institucional laboral para establecer un equilibrio sustantivo de las posiciones de poder que se dan en las relaciones laborales, sobre la base de un principio de mantenimiento del derecho al trabajo y de promoción del empleo, reconociendo un amplia flexibilidad contratada y una efectiva protección de la salud y seguridad de las personas trabajadoras y el goce de derechos fundamentales en el desarrollo de su actividad, y quienes por el contrario se

oponen a ese impulso reformista y modernizador en un sentido literal y optan por un inmovilismo contrario a la necesidad de adaptación y de cambio que exige el tiempo post-pandemia.

El Acuerdo por tanto, se abre a esta posibilidad, aunque por su propia genericidad, encamina sus conclusiones a una metodología ya experimentada, la de alimentar una serie de mesas de diálogo que se organizan temáticamente en la idea de avanzar en la reforma de diversos aspectos que regula el cuadro normativo del Derecho del Trabajo.

Este es el camino que se habrá de recorrer, y tanto los sindicatos como el gobierno han advertido de que no será posible retardar la toma de decisiones al respecto, porque el cambio del modelo de regulación del trabajo constituye sin duda un pilar fundamental en la reconstrucción económica y social que se requiere en nuestro país como condición de salida de la crisis.