

Los orígenes históricos del contractualismo: la negociación colectiva en España en la primera mitad del siglo XX

Ángeles Barrio Alonso

Universidad de Cantabria

Fecha de aceptación definitiva: 8 de octubre de 2008

Resumen: La concertación social, como sinónimo de acuerdo sobre las condiciones de trabajo entre patronales y sindicatos, en el marco de representación del Estado, es un término que la Sociología ha venido utilizando, en el ámbito del Estado del Bienestar, como antagonista del conflicto, que remite a una idea genérica de contractualismo que se pone en relación con el funcionamiento democrático de las sociedades avanzadas. Los orígenes de la concertación social son, sin embargo, muy anteriores, y en ellos se encuentran muchas de las claves que nos permiten comprender su significado actual.

Palabras clave: negociación colectiva, contrato colectivo de trabajo, contractualismo, concertación social, derechos sindicales.

Abstract: Collective Bargaining is a Sociological term related with institutionalized agreements between employers —or employers' organizations— and trade unions, and opposed to conflict. Its meaning of social agreement, or social harmony, in the Welfare State context, can be connected with democratic rules, political stability and social peace. But their origins were former, and they could explain, mainly, some keys of their meaning now.

Key words: collective bargaining, labour contract, social bargaining, worker's rights.

La teoría sociológica y sus posibilidades para el análisis histórico de la concertación social y la negociación colectiva

El término concertación social —*social bargaining*— comenzó a ser utilizado en la Sociología de los años inmediatamente posteriores a la Segunda Guerra Mundial, en el ámbito del Estado del Bienestar, como sinónimo de pacto social; una idea de acuerdo, como antagonista del conflicto, que remitía a la negociación de las condiciones de trabajo entre patronales y sindicatos, dentro del marco que el Estado ofrecía para la representación, y en el que se incluían también otros aspectos relativos a las políticas sociales y de trabajo. El *contractualismo*, considerado un rasgo característico de las sociedades avanzadas, representaba una disciplina para las relaciones laborales que, después de tantos años de violencia, se «domesticaban», por así decirlo, y se institucionalizaban conforme a condiciones «negociadas». Por ello, la idea de concertación social se asocia a los logros de la democracia representativa, en tanto que reduce el conflicto, garantiza, en la medida de lo posible, la paz social, y contribuye, en último extremo, a dar estabilidad al funcionamiento del sistema; pero los orígenes del *contractualismo* eran muy anteriores¹.

La negociación colectiva, que incluye el contrato colectivo de trabajo, como uno de los antecedentes más directos de la concertación social, fue uno de los temas más estudiados en la literatura social de los primeros años del siglo XX, y fueron muchas las escuelas de reformadores institucionales que vieron en su fórmula de «gestión negociada del conflicto», una alternativa a la lucha de clases². La llamada «Escuela de Wisconsin», que funcionó en la Universidad del mismo nombre en Madison, fue una de las primeras en ofrecer, a través del estudio científico, solución a los problemas sociales y económicos derivados del desarrollo industrial. Su influencia en las políticas de reforma patrocinadas por el Gobierno puede considerarse como uno de los experimentos más conseguidos de relación entre el mundo académico y la política —el grupo que en Wisconsin se había formado en torno a J. R. Commons, llevó a cabo el *New Deal*—, e incidió, además, de manera decisiva en la formación de una disciplina académica como la que hoy conocemos por relaciones laborales³. En esos años en que se conocen las primeras formulaciones del Estado Social, los planteamientos éticos de atenuación del

¹ GINER, Salvador: «Prólogo», en A. Zaragoza (comp.), *Pactos sociales, sindicatos y patronal en España*, Madrid, Siglo XXI, 1990, pp. 2-16; MORÁN, M.^a Luz: «La distribución del poder en las sociedades avanzadas», en J. Benedicto y M. L. Morán (eds.), *Sociedad y política. Temas de sociología política*, Madrid, Alianza, 1995, pp. 69-108.

² Véase el «clásico» de CLEGG, Hugh A.: *El sindicalismo en un sistema de negociación colectiva. Una teoría basada en la comparación de seis países*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1985; y, más concretamente, la síntesis didáctica *Una nueva democracia industrial. La participación del personal en la gestión de la empresa*, Barcelona, Hispano-europea, 1966.

³ Sobre la escuela de Wisconsin, véase la interpretación crítica de FINK, Leon: «Intellectuals» versus «Workers: academic requirements and the creation of labor history», *American Historical Review*. XCVI

conflicto y mejora de las condiciones de vida de los trabajadores que había en las escuelas americanas, aparecen, en mayor medida, incluso, en las escuelas reformadoras europeas, a pesar de los diferentes referentes filosóficos de cada una de ellas⁴.

En la reforma social española, que no llegó nunca a alcanzar la proyección académica de las americanas, el aliento moral fue uno de sus rasgos característicos, no sólo en los principios generales preventivos que la inspiraron formalmente, como intervención de los poderes públicos en la «cuestión social», sino también en sus manifestaciones concretas, en la obra de la Comisión de Reformas Sociales a partir de su creación en 1883, más tarde, en la del Instituto de Reformas Sociales, que funcionó desde 1903 hasta 1924. El objetivo de los reformadores era mitigar la «cuestión social», reducir el conflicto e implantar la armonía social, a través de la educación, y bajo el imperio de la Ley; de ahí que la ética *kantiana* de los principios, que justifica la acción, se situara por encima de las ideologías que convivían en la reforma: el *krausopositivismo* o *krausoinstitucionalismo*, fue la filosofía dominante en ella, con su metafórica premisa acerca de la «cuestión social» de ofrecer soluciones desde arriba, para evitar la revolución de los de abajo; pero también fue grande la influencia del catolicismo social de la *Rerum Novarum*⁵.

La corriente reformadora, a pesar de las formas diversas de intervencionismo oficial que se conocen, desde finales del siglo XIX y a lo largo de la primera mitad del XX, se manifestó de manera universal a través de sus objetivos morales de justicia social, por lo que parece evidente que representa una fase antecesora en el camino hacia la concertación social, tal como la entendemos en la actualidad, aunque sus éxitos sean moderados en lo relativo a conquistas sociales. Vista en perspectiva histórica, la idea de negociación colectiva no sólo no acababa con el conflicto, como creían los pioneros de la reforma social, sino que tampoco excluía, por sí misma, otros procedimientos de acuerdo, igualmente eficientes; adoptaba, además, formas distintas, ya que se producía en instancias legales o en pactos

(1991), pp. 394-431; más reciente, KAUFMAN, Bruce E.: «Industrial Relations and Labor Institutionalisms: A Century of Boom and Bust», *Labor History*, 47, 3 (agosto 2006), pp. 295-318.

⁴ RITTER, Gerhard A.: *El Estado social, su origen y desarrollo en una comparación internacional*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1991; también PALACIO MORENA, Juan Ignacio: *La construcción del Estado Social. En el centenario del Instituto de Reformas Sociales*, Madrid, Consejo Económico y Social, 2004.

⁵ Las obras de referencia para la reforma social en España son CALLE VELASCO, M.^a Dolores de la: *La Comisión de Reformas Sociales 1883-1903. Política social y conflicto de intereses en la España de la Restauración*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1989; PALACIO MORENA, Juan Ignacio: *La reforma social institucionalizada (1883-1924): La Comisión y el Instituto de Reformas Sociales*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1988; MONTERO, Feliciano: *El primer catolicismo social y la Rerum Novarum en España (1889-1902)*, Madrid, CSIC, 1983; CAPELLÁN DE MIGUEL, Gonzalo: *La España armónica. El proyecto del krausismo español para una sociedad en conflicto*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2006.

informales; exigía la intervención del Estado, en unos caso, pero prescindía de ella, en otros; y no se manifestaba en acciones individuales, sino más bien a través de organizaciones, asociaciones o corporaciones formales, que constituían el núcleo de la misma. Pero, la negociación colectiva como antecedente de la concertación no era sólo un concepto, sino también una realidad social, que desbordaba el terreno de las especulaciones teóricas y los proyectos más o menos utópicos de una sociedad armónica, para la cual el marco institucional o la forma de Estado no resultaba determinante en sí misma. Su análisis, por tanto, nos obliga a situarnos en el terreno de la acción social y los factores que la determinan, para descifrar las claves de los acuerdos de carácter, no particular, sino colectivo, las motivaciones de sindicatos y patronales en la búsqueda de unos acuerdos, que se producen en el marco de referencia del Estado, y que remiten a las relaciones Estado/sociedad/individuo.

Quizá por ello, los estudios de la concertación social se han llevado a cabo, principalmente, en el campo del Derecho del Trabajo y la Sociología, a partir de métodos de tipo causal explicativo, en los que el factor histórico está presente sólo como una variable introductoria, como referencia al «momento fundacional» del pacto social; o, a lo sumo, ilustrativa de sus estadios primitivos; fases en las que los elementos característicos de la concertación social, tal como la estudian hoy las ciencias sociales, aparecían solamente prefigurados o en estado muy embrionario⁶. Las dificultades para la exploración desde áreas de conocimiento ajenas a la historia de procesos muy complejos, como el de institucionalización del sindicalismo, que implica no sólo el análisis de la legislación de trabajo y su aplicación, sino también los factores que la determinan y que contribuyen a su éxito o a su fracaso, probablemente sean la causa de una limitada utilización de la variable histórica como factor explicativo del acuerdo de trabajo y el pacto social que definen la concertación social actual. Sin embargo, no justifican, en ningún caso, la abstención casi crónica de los historiadores en el estudio de las relaciones laborales, y, menos aún, en un terreno que les es propio, como el de la institucionalización de los derechos sindicales.

La historia del movimiento obrero y de los sindicatos fue durante décadas la referencia para los procesos de reivindicación y conquista de derechos laborales a lo largo de los últimos cien años, en la que se incluían, además de los elementos autóctonos para el análisis de los mismos en clave nacional, otros de tipo general para la comparación entre países, bien en el mismo, o en diferentes periodos. Que el movimiento obrero y sindical en España había sido un fenómeno, cualitativa y

⁶ POOLE, Michael: *Relaciones industriales. Modelos y orígenes de la diversidad nacional*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1993; SLOMP, Hans: *Between Bargaining and Politics. An Introduction to European Labor Relations*, Westport Conn, Praeger, 1996.

cuantitativamente, diferente al que marcaban los estándares europeos, dominados por un modelo excesivamente idealizado por la historiografía española, como el de Gran Bretaña —en menor medida funcionaban como referencias Francia, Alemania, y, menos aún, Italia—, fue un lugar común en la historiografía social, por razones obvias. En España, la protesta organizada y la evolución de las organizaciones obreras había sido más lenta que en otros países europeos que se habían industrializado en fases más aceleradas, lo que, inevitablemente, había repercutido en la representatividad de las organizaciones obreras y, como el marco de derechos sindicales había sido deficitario, ello había repercutido, a su vez, en el sistema de representación, con todo lo que implica para la lentitud de la institucionalización de los derechos sociales y de trabajo. Sin embargo, la historiografía del movimiento obrero, comprometida durante décadas con el análisis de las ideologías y la praxis sindical de las huelgas y los conflictos de trabajo, no se propuso desarrollar enfoques en los que la instancia jurídico institucional estuviera presente, con el mismo rango explicativo que se daba a las ideologías —análisis de doctrinas, teorías y elementos filosóficos que supuestamente inspiraban la praxis obrera— y la acción de «clase», que solía ser estimada a partir de criterios poco o nada concretos, como la movilización espontánea para la protesta o la huelga como expresión del descontento, o el efecto de la propaganda y la prensa obrerista en ella. El resultado fue que las relaciones laborales, salvo notables excepciones, quedaron fuera del campo de mira de las historias del movimiento obrero, se ignoró que la lucha por el derecho de representación sindical iba implícita a casi todas las protestas y reivindicaciones de trabajo organizadas, y se redujo el complicado proceso de formación de los sindicatos y la institucionalización de los derechos sindicales a una manifestación, más o menos simplificada, de la lucha de clases⁷.

El énfasis en el conflicto, y no en la negociación, era un prejuicio adquirido por la propia literatura social histórica y del que no fue fácil desprenderse a los historiadores del movimiento obrero, ya que la consideración de la esencia conflictiva de las relaciones laborales había sido, precisamente, el factor que había determinado a los propios reformadores sociales a promover la intervención del Estado, para racionalizarlas, para «domesticarlas», en definitiva⁸. Pero, dando la vuelta al argumento, si la concertación social se produce, como antes se señalaba,

⁷ La crítica y autocrítica a la historiografía del movimiento obrero en nuestro país en los últimos veinticinco años es harto conocida; por ello, baste señalar que la obra de OLÁBARRI GORTÁZAR, Ignacio: *Relaciones laborales en Vizcaya, 1890-1936*, Durango, Leopoldo Zugaza, 1978, fue una excepción dentro del panorama general de aquellos años.

⁸ Esta cuestión está tratada en BARRIO ALONSO, Ángeles: *El sueño de la democracia industrial. Sindicalismo y democracia en España. 1917-1923*, Santander, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Cantabria, 1996; y, especialmente, en «El sindicalismo entre la historia y las ciencias sociales», *Historia Contemporánea*, 10 (1993), pp. 131-156.

en el terreno de las relaciones individuo/sociedad/Estado, parece lógico buscar en ellas las claves para el acuerdo, o el conflicto, sin considerarlas en absoluto predefinidas por factores endógenos. Los estudios especializados de los sociólogos y politólogos acerca de los grupos de interés, su organización y sus sistemas de representación en todas las esferas de la vida política, social, económica o cultural, a partir de las teorías sobre la naturaleza de los grupos y el papel de los que actúan como intermediarios entre el individuo y el Estado, son, quizá, los que mayores aportaciones nos ofrecen a los historiadores para ponderar adecuadamente las prácticas sociales de las organizaciones obreras y los sindicatos en perspectiva diacrónica.

Las teorías del pluralismo —neopluralismo o liberalpluralismo—, como las del corporativismo —corporatismo, neocorporatismo— o, las más recientes, del constitucionalismo —neoconstitucionalismo— con sus correspondientes derivaciones y concomitancias con el funcionalismo de Talcott Parsons, con la concepción del Estado y la burocracia de Max Weber y sus seguidores, o, incluso, con el concepto de cultura cívica, tal como la formularon hace ya unos años Almond y Verba, vinieron a poner de manifiesto que la importancia del debate sobre los límites y las posibilidades de acuerdo o pacto entre Estado, individuos, y grupos de interés, la distribución de poder en los sistemas democráticos, o el consenso político como base de la estabilidad social, que se había planteado en las ciencias sociales, no era ajena en absoluto a sus orígenes históricos⁹. Desde, al menos, los años de la Primera Guerra Mundial, cuando se produjo la primera experiencia masiva de socialización de servicios para la economía de guerra en los países beligerantes, justificada en la legitimidad moral de la defensa patriótica de los intereses generales, frente a los particulares —generales no en sentido abstracto, sino en tanto que intereses de toda la nación—, había constancia de representaciones institucionales como recurso para la regulación del conflicto de intereses, y esa experiencia coincidía, no por casualidad, con la primera gran crisis del modelo de Estado liberal.

España no fue una excepción en ese sentido: el déficit de derechos sindicales, por más que la bienintencionada labor de los reformadores sociales trató de corregirlo, fue una de las características del régimen oligárquico, no democrático, de la monarquía liberal española, cuya crisis se hizo evidente ya en 1917. Pero como el deseo de institucionalizar los derechos sociales no es privativo de sistemas parlamentarios y de representación, Primo de Rivera fue también sensible a

⁹ Véanse los «clásicos» SCHMITTER, Philippe y LEHMBRUCH, Gerhard (eds.): *Trends towards corporatism intermediation*, London, Sage, 1979; ALMOND, Gabriel y VERBA, Sidney (eds.): *The Civic Culture Revisited*, Boston, Little Brown, 1980; PARSONS, Talcott: *La estructura de la acción social*, Madrid, Guadarrama, 1968.

la cuestión, especialmente, al ver en la política social la mejor forma de legitimar su régimen ante las masas; del mismo modo, parece plausible que la plena institucionalización del sindicalismo en la Segunda República habría reforzado las bases sociales de la democracia, objetivo último de su ambiciosa política de reformas. Más aún, el régimen de Franco, que arrasó las formas sindicales preexistentes y acabó con los derechos sindicales para disciplinar a la clase trabajadora vencida en la Guerra Civil, no dejó de establecer una representación del mundo del trabajo, a través del sindicato vertical, e, incluso ofreció, a partir de la Ley de Convenios Colectivos de 1958, si bien de un modo muy *sui generis*, un marco para la negociación colectiva¹⁰.

En el origen del proceso, y no, únicamente, en la naturaleza de los regímenes políticos, hay claves para explicar las diferentes fases del *contractualismo*. Desde la teoría de los corporativistas, para quienes el Estado es una variable decisiva en el juego de las relaciones entre los grupos de interés que se subordinan a él, en razón de su soberanía como árbitro y de su poder de coerción, la secuencia histórica determinada por los efectos de la Guerra Europea, que caracteriza el umbral de los años veinte, y en la que los sindicatos alcanzaron un grado de representación alto y colaboraron con los poderes públicos en pro de los intereses de la nación, se explica porque el Estado, puesto en la necesidad de aplicar políticas de interés público, decidió incorporar a su propia soberanía los intereses particulares de ciertos grupos organizados —en este caso, los sindicatos—, para captar la voluntad de sus líderes, a cambio de que éstos controlasen a los miembros del grupo y moderasen sus pretensiones, evitando así el conflicto entre diferentes grupos de interés. Desde el pluralismo, como antítesis del modelo ortodoxo de interpretación marxista, que considera al Estado como uno más entre los grupos en competencia, lo que había sucedido, sin embargo, en la coyuntura excepcional de la Gran Guerra, era sólo una aceptación de las reglas del juego democrático por parte de los grupos de interés que competían entre sí por el favor del Estado. Los sindicatos habían aceptado entrar por la vía del posibilismo gradualista y abandonar las proclamas revolucionarias, lo que convertía al sindicalismo en un factor más del engranaje para el funcionamiento del sistema¹¹. Los sindicatos, como grupos organizados con capacidad de presión y negociación, fueron incorporados al sistema en esos años, a través del derecho a la representación de sus líderes en la negociación colectiva de las condiciones de trabajo con los representantes de los empresarios,

¹⁰ RUESGA BENITO, Santos: «La negociación colectiva», en F. Miguélez y C. Prieto, *Las relaciones laborales en España*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1991, pp. 379-402; ROYO, Sebastian: «A New Century of Corporatism?». *Corporatism in Southern Europe. Spain and Portugal in comparative perspective*, Westport Conn, Praeger, 2002.

¹¹ SCHMITTER, Philippe: «Neocorporativismo e Stato», en G. Vardaro (ed.), *Diritto del lavoro e corporativismi in Europa: ieri e oggi*, Milano, Franco Angeli, 1988, pp. 307-319.

y, eventualmente, ante el Estado. Desde la lógica de la institucionalización, el Estado incorporaba a los grupos organizados dotándolos de un estatus jurídico para poder controlar la dinámica compleja de la sociedad¹². Desde la perspectiva del conflicto, la cuestión de la institucionalización del sindicalismo se interpretaba como la pérdida de «alteridad» por parte de los sindicatos respecto del Estado, el precio que tenían que pagar, en suma, por su reconocimiento jurídico¹³.

La historiografía americana de principios de los sesenta interpretó la institucionalización de los derechos sindicales, que implicaba el reconocimiento del sindicato como sujeto jurídico de derechos, en calidad de representante legítimo de los trabajadores, como una crisis en la conciencia de clase de los líderes sindicales, que pactaron con los Gobiernos políticas de reforma para neutralizar el ascenso en la organización de un nuevo liderazgo más radical, más militante, que constituía una amenaza directa contra su propio liderazgo¹⁴. En la *labour history* británica también tuvo éxito esta interpretación restrictiva sobre los procesos de ideologización y desideologización de los trabajadores en épocas históricas de crisis o de conmociones violentas, como la de la Primera Guerra Mundial. El estudio del movimiento *shop stewards* —así se llamaron los delegados obreros en las fábricas y los lugares de trabajo— como un movimiento «desde abajo» que desafió al poder sindical y jugó un papel decisivo en las huelgas y desórdenes de 1919 en Inglaterra, creó una línea de investigación muy fecunda para la historia del sindicalismo británico. La oposición a los «funcionarios» de los *trade unions*, que habían pactado con el Gobierno las condiciones de una política de trabajo orientada a estimular la producción para cubrir las necesidades de la economía de guerra, que, bajo la intervención y el control del Estado, restringía algunos derechos de los trabajadores, como la huelga, era la reacción de los delegados de taller, unos representantes elegidos directamente por sus compañeros de trabajo, contra el *Informe Whitley* y las comisiones del mismo nombre que surgieron en toda Inglaterra, que deslegitimaba la representación sindical oficial, ya que no defendía los intereses generales de los trabajadores, sino sólo los viejos privilegios de los especialistas, que históricamente constituían la base de los sindicatos británicos, y que así mantenía su liderazgo a salvo de la competencia de la nueva representación directa, formada por obreros no especializados, que se había formado en los propios centros de trabajo¹⁵.

¹² BOBBIO, Norberto: *Las ideologías y el poder en crisis: pluralismo, democracia, socialismo, comunismo, tercera vía y tercera fuerza*, Barcelona, Ariel, 1988.

¹³ GAROFALO, Mario Giovanni: «Corporativismi, neocorporativismo e conflitto sociale», en G. Vardaro (ed.): *Diritto del lavoro e corporativismi in Europa: ieri e oggi*, Milano, F. Angeli, 1988, pp. 595-604.

¹⁴ DUBOFSKY, Melvyn: *The State and Labor in Modern America*, Chapel Hill, University of North Carolina, 1994.

¹⁵ La historiografía del movimiento *shop stewards* tiene larga tradición: véase el «clásico» HINTON,

Los especialistas en relaciones laborales, sin embargo, interpretaron el movimiento de los *shop stewards* como la reacción espontánea de la base sindical contra una excesiva corporatización de las relaciones laborales, provocada por la Guerra, que había roto la tradición de negociación colectiva pura, sin intervención del Estado —*collective bargaining*—, característica de las relaciones laborales en Inglaterra. Pero, los movimientos «desde abajo» no eran sólo un problema de ruptura en las tradiciones británicas, sino algo más universal —formalmente, la ley de hierro de la oligarquía sobre la concentración de poder en la cúpula de las organizaciones, la había formulado Michels, en su célebre estudio sobre la socialdemocracia alemana—, relacionado con procesos acelerados de cambios en el sindicalismo, en la estructura y funciones de los sindicatos, que se generalizaron a partir del efecto que produjo la revolución rusa de 1917 en todo el mundo¹⁶.

Desde el momento en que los derechos sindicales se planteaban como derechos democráticos y de ciudadanía, la relación Estado/sindicatos se trastocaba. El Estado legitimaba la representación sindical y ponía las reglas pero, a cambio, era el encargado de garantizar la paz civil: desde las funciones de responsabilidad que le otorgaba la filosofía del nuevo liberalismo, el Estado, en razón de su poder, tenía plena capacidad administrativa para establecer reformas o dictar normas a favor de la paz social y garantizar, con su poder de coerción, su cumplimiento; y, por lo mismo, también podía actuar contra la militancia radical o los movimientos «desde abajo» que amenazaban la estructura del liderazgo sindical establecida, y representada en el sistema¹⁷. La inclusión de la relación Estado/sindicatos

James: *The First Shop Steward's Movement*, London, Allen & Unwin, 1973. El fenómeno de la democracia interna en los sindicatos, o *Rank and File*, comenzó a ser estudiado de manera sistemática por la labour history británica en los años ochenta, como una forma de responder a los interrogantes de la aplicación de las teorías de la acción colectiva y los movimientos sociales «desde abajo» a la historia del movimiento obrero y sindical: véase la polémica ZEITLIN, Jonathan: «Rank and Filism» in *British Labour History: A Critique*; PRICE, Richard: «What's in a Name? Workplace history and «Rank and Filism»»; CRONIN, James E.: «The «Rank and File» and the Social History of the Working Class»; y, de nuevo, ZEITLIN, Jonathan: «Rank and Filism and Labour History: A Rejoinder to Price and Cronin», *International Review of Social History*, XXXIX (1989), pp. 42-61, 61-76, 78-88 y 89-102, respectivamente. Sobre la «corporatización» de las relaciones laborales en Gran Bretaña, véase LOWE, Rodney: *Adjusting to Democracy. The Role of the Ministry of Labour in British Politics. 1916-1939*, Oxford, Clarendon Press, 1986.

¹⁶ Véase MICHELS, Robert: *Los partidos políticos. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*, Buenos Aires, Amorrortu, 1979. Los movimientos que impugnaban la estructura del liderazgo establecido en las organizaciones obreras de cierta tradición eran expresión del debate interno en la Internacional Socialista acerca de las posibilidades revolucionarias del socialismo y que, alentados por la experiencia de la revolución rusa, trataron de romper con el posibilismo que dominaba la propia dirección de la Internacional: los consejos obreros y revolucionarios que surgieron por doquier en la Europa del Tratado de Versalles es una prueba de ello. Véase el proceso en ELEY, Geoff: *Un mundo que ganar. Historia de la izquierda en Europa. 1850-2000*, Barcelona, Crítica, 2003, pp.157-186.

¹⁷ Véase SKOCPOL, Theda: *Social Revolution in the Modern World*, Cambridge, Cambridge University Press, 1994; FREEDEN, Michael: *The New Liberalism. An Ideology of Social Reform*, Oxford, Oxford

añadía otras variables a la interpretación «culturalista» sobre la clase obrera y sus procesos de formación, que había formulado con tanto éxito en América y Europa E.P. Thompson, que aportaban más luz al conocimiento de los contenidos «políticos» e institucionales de lo social; y la cuestión estaba en dilucidar si los sindicatos podían ser considerados como factores de democratización, en tanto que, descargados de toda virtualidad revolucionaria, podían ser interpretados como meros órganos de gestión de la vida laboral; o, si la institucionalización de los derechos sindicales era un ejercicio compatible con la idea de transformación de la sociedad, con lo que los sindicatos, como fuerza organizada, seguían conservando su carácter potencialmente revolucionario. La llamada *labor law history*, que en los años noventa llegó a ser considerada una «nueva historia obrera», puede ser un buen ejemplo del alcance de estos «intercambios» metodológicos¹⁸. Para la historia de las relaciones laborales la inclusión de la variable jurídico institucional es decisiva porque, con, o sin intervención del Estado, las relaciones laborales tienen en los conceptos de representación y representatividad su fundamento. Y, sobre todo, que la búsqueda de acuerdos entre el capital y el trabajo, la negociación colectiva y su institucionalización, antecedentes, más o menos, remotos de la actual concertación social, forman parte, como su antagonista, el conflicto colectivo de trabajo —la huelga organizada—, de la historia del movimiento obrero, pero también de una realidad más compleja, como atrás se señalaba, que se sitúa en el núcleo de las relaciones individuo/sociedad/Estado.

De ahí que, si la base de la concertación social es el contractualismo, parece oportuno plantear que su instancia histórica no opere como una simple referencia al momento fundacional, sino como una variable explicativa en sí misma. Las situaciones actuales de concertación social que estudia la Sociología del trabajo, están relacionadas con experiencias previas de determinadas tradiciones en las relaciones laborales que, a su vez, responden a ideologías, valores, prácticas y culturas políticas concretas, que ofrecen las claves necesarias para interpretar adecuadamente las variantes «nacionales»¹⁹. La tradición característica de Inglaterra y otros países del área anglosajona, de *collective bargaining*, o negociación colectiva pura, entre patronos y obreros, sin intervención del Estado, que inspiró la formulación del modelo pluralista —o neopluralista— de relaciones laborales que se estudia en Sociología, parece explicarse en un proceso de formación sindical

University Press, 1978; y «Liberal Community: an essay in retrieval», en A. Simhony y D. Weinstein, D. (eds.): *The New Liberalism. Reconciling Liberty and Community*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001, pp. 26-48.

¹⁸ ELEY, Geoff y NIELD, Keith: «Why does Social History Ignore Politics», *Social History*, 5 (1980), pp. 249-275; TOMLINS, Christopher: «How who rides whom. Recent *new* histories of American labour law and the many signify», *Social History*, 20, 1 (1995), pp. 1-20.

¹⁹ De nuevo, ROYO, Sebastian: «*A New Century of Corporatism?*» *Corporatism in Southern Europe. Spain and Portugal in Comparative Perspective*, Westport Conn, Praeger, 2002.

temprano, cuya base de oficio había generado un sindicalismo industrial de alta densidad, poco politizado, lo que le daba una gran representatividad y, en consecuencia, probablemente, una mayor tendencia al pacto que al conflicto. La intervención del Estado era inútil, en ese sentido, y por ello sólo se producía en momentos determinados, cuando estaba en peligro la legitimidad de la representación sindical, o había riesgo para la paz social, como ocurrió, por ejemplo, en los años de la Gran Guerra. En otros países, como es el caso de España, Portugal, y, en menor medida, Francia e Italia, donde la industrialización no fue tan temprana como en Inglaterra, la sindicalización fue un proceso lento y desigual, y la densidad sindical escasa, la intervención del Estado fue mucho mayor porque las relaciones laborales tendían a politizarse y a manifestar mayor tendencia al conflicto que al pacto, lo que la hacía necesaria.

En cualquier caso, los intereses y las estrategias de sindicatos y patronales, su grado de organización y sus valores políticos parece claro que están determinados por experiencias previas que responden a factores complejos, como la ideología de los líderes, las políticas económicas, o los marcos jurídicos que en cada país ofrece para las relaciones laborales el Derecho del Trabajo. Por ello, al ser mayor el peso de los factores «domésticos» en las relaciones laborales, que el de las categorías abstractas, parece necesario recurrir siempre a la variable histórica, de carácter «doméstico» o nacional, que permite concretar el marco de análisis, e interpretarlas dentro de una determinada realidad política, social, e institucional en la que tiene lugar, tanto el acuerdo, como el conflicto.

Los problemas prácticos de la negociación colectiva y su regulación legal en los procesos de institucionalización de los derechos sindicales

Hablar de negociación colectiva, independientemente de la forma que ésta adopte, de acuerdo formal, negociación colectiva pura, o con presencia del Estado, es hablar de representación sindical, puesto que, de lo contrario, estaríamos ante el contrato de trabajo individual entre un trabajador, como empleado, y un empresario, como empleador. El objeto de la negociación es el acuerdo en los códigos o normas de trabajo que pactan entre sí los sindicatos, o los representantes sindicales, por un lado, y, los patronos, o los representantes de las empresas, por otro; con o sin, según los casos, la presencia de otros representantes legales de los poderes públicos o la Administración del Estado. Los términos del acuerdo, asimismo, son variables, las normas que se establecen en la negociación colectiva para las condiciones de trabajo pueden referirse a un taller, a una fábrica o empresa, a un grupo de empresas del mismo, o de distinto sector o rama de industria, o, a una rama o sector industrial en su totalidad; y, a su vez, puede establecerse, en cualquiera de estos casos descritos, para la escala meramente local, regional o de distrito, o para todo el país. El término negociación

colectiva suele asociarse a la idea de un pacto bilateral entre el capital y el trabajo, sin intervención pública en el acuerdo; de ese modo, el acuerdo o la «negociación» que se establece entre empleados y empleadores, resulta independiente de su posible regulación legal, que, de producirse, implicaría al Estado con su capacidad reguladora y sancionadora. De ahí que, en esa instancia, sea posible distinguir la negociación colectiva del convenio colectivo de trabajo, que se refiere específicamente a la regulación legal del acuerdo, o la formalización de las condiciones del mismo.

No obstante, por las dificultades que, a menudo, plantea la correcta definición de la negociación colectiva, en razón de la naturaleza del pacto y de las partes que intervienen en el mismo, los teóricos de la «Escuela de Oxford», paradigma del pluralismo, sugirieron la conveniencia de utilizar el término de negociación conjunta, en lugar de negociación colectiva, para diferenciar los acuerdos que se producen entre entidades colectivas, sindicatos y patronales, de los que se establecen entre individuos y asociaciones, sindicatos y un empresario. La escuela pluralista, cuando hay presencia del Estado, no la reconoce como negociación colectiva pura, en tanto que su presencia modifica por completo la esencia del acuerdo, que está basado en la capacidad de presión que mutuamente puedan ejercer capital y trabajo. En este caso, cuando se produce la intervención de los poderes públicos, los pluralistas prefieren hablar de regulación legal, que es el terreno en el que se inscribe, propiamente, el contrato colectivo de trabajo²⁰.

La formalización de los términos del acuerdo o negociación colectiva entre partes, como una fase del mismo proceso de pacto entre patronales y sindicatos, implica, en consecuencia, los mismos problemas que la gestación del acuerdo o la negociación, que no son teóricos, sino prácticos y de forma, en razón de la propia naturaleza del acuerdo. En la negociación colectiva hay que contar, por un lado, con la extensión del acuerdo, a quiénes incluye y obliga —a cuántos trabajadores, de qué tipo, a qué sectores, a qué empresa, o a cuántas ramas de industria, de qué localidad, región o distrito, etc.—; por otro lado, es necesario considerar el grado de compromiso que implica para los sindicatos, los instrumentos previstos para ello, y los términos concretos de la negociación. En el caso de la regulación legal, las dificultades para su aplicación no son menores, ya que se articula, prácticamente, de acuerdo a la estructura de la negociación colectiva, y tropieza con los mismos problemas administrativos o de gestión que ella. Una mayor tradición en la implantación de la negociación colectiva no resulta, sin embargo, por sí misma una condición favorable para su puesta en práctica,

²⁰ CLEGG, Hugh A.: *El sindicalismo...*, *op. cit.*

porque la experiencia histórica de países como Inglaterra, demuestra que no elimina los problemas más habituales de su funcionamiento²¹.

La práctica de la negociación colectiva exigía la existencia de unos sindicatos fuertes, de una organización estable y cohesionada, capaz de hacer frente al compromiso establecido en el pacto o acuerdo para su cumplimiento. Esta exigencia que consagraba a los sindicatos como representantes de los trabajadores, implicaba directamente problemas de representación y de representatividad. La aceptación de la aplicación del convenio a acuerdo colectivo dependía de la capacidad de los representantes sindicales para defender los intereses de sus representados, pero para ello, éstos tenían que gozar de su confianza, es decir, gozar de representatividad. La representación estaba relacionada con el sistema legal o formal en el que se producía el acuerdo, pero la representatividad no dependía de ninguna regulación previa, sino de la legitimidad de los representantes respecto a sus representados, esto es, de la democracia interna de las organizaciones obreras. Por ello, y a pesar de lo poco explorado que está en la historiografía social el terreno de las relaciones entre la base y la cúpula de las organizaciones sindicales, parece necesario, dadas las numerosas evidencias de falta de confianza de las bases en la estructura de liderazgo sindical, insistir en que el umbral de representación que conquistaron los sindicatos en las distintas fases del proceso de institucionalización de los derechos sindicales tenía también relación con el grado de representatividad social que habían alcanzado²².

El papel de los sindicatos en las relaciones laborales no puede ser ponderado correctamente, si no se tienen en cuenta los criterios de representación y representatividad de que disfrutaban para la práctica de la negociación colectiva. De ahí, la necesidad de utilizar la variable histórica para comprender la evolución de ese proceso y sus distintas fases de evolución. La práctica de la negociación colectiva, en sentido genérico, como búsqueda de acuerdos entre patronos y obreros para establecer —o «contratar»— las condiciones de trabajo, surgió en Europa ya en el siglo XIX, en las circunstancias creadas por la concentración industrial y la liberalización del mercado de trabajo, que mantuvieron a la clase trabajadora a merced de las leyes de la oferta y la demanda, y representaba una actitud espontánea de los trabajadores para defenderse de la arbitrariedad con que la libertad de contratación se manifestaba en el mercado de trabajo. Practicados desde los mismos orígenes de la industrialización, los pactos de trabajo recortaban hasta cierto punto

²¹ DUNLOP, John T.: *Sistemas de relaciones industriales*, Barcelona, Península, 1978; POOLE, Michael: *Teorías del sindicalismo: una sociología de las relaciones industriales. Modelos y orígenes de la diversidad nacional*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1991.

²² GARCÍA BECEDAS, Gabriel: *Democracia y relaciones laborales*, Madrid, Akal, 1982; GARCÍA-PERROTE ESCARTÍN, Ignacio: *Ley y autonomía colectiva. Un estudio sobre las relaciones entre la norma estatal y el convenio colectivo*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1987.

al absolutismo industrial del patrono, amo y señor de la producción, e implantaban una democracia relativa en la fábrica; pero, al tiempo, también garantizaban al patrono la mano de obra y la continuidad de la producción, por lo que, al ser convenientes para las partes, pudieron institucionalizarse progresivamente. Sin embargo, hay un elemento diferenciador que se pone de manifiesto en todos los análisis diacrónicos del sindicalismo: mientras unos sindicatos centraban sus objetivos en la regulación de las condiciones de trabajo y en la negociación colectiva, otros, sin embargo, preferían presionar a los partidos, a los gobiernos y parlamentos para regular las condiciones de trabajo y conseguir reformas beneficiosas para los trabajadores; algunos, incluso, en los que predominaban las motivaciones políticas para la militancia, aspiraban, también, a transformar la realidad.

Cuando a comienzos del siglo XX comenzó a extenderse la propaganda de la fórmula jurídica de la negociación que implicaba al contrato colectivo de trabajo, se trataba de buscar una alternativa más racional a las relaciones entre obreros y patronos, más justa para los trabajadores, al igualar las condiciones de libertad del contrato para las partes, y reducir la competencia por la mano de obra. Por eso, el contrato colectivo de trabajo que, históricamente, reemplazaba al contrato individual entre empresario y trabajador, fue considerado por los científicos sociales una figura jurídica trascendental, porque, además de adaptarse a la realidad impuesta por las grandes transformaciones económicas de la época, significaba la ruptura con la filosofía individualista del liberalismo clásico. Pero su institucionalización, como la de la negociación colectiva, era problemática porque los empresarios, reacios a aceptar límites a la libertad de contratación, y a la libertad de despido, lo consideraban una violación de la carta de derechos que constitucionalmente había establecido el liberalismo decimonónico. Sólo las presiones continuadas de los sindicatos lograron, con el tiempo, la consideración legal para neutralizarla a partir de la facultad del sindicato, como sujeto jurídico de derechos y deberes, para establecer el pacto con los patronos o sus representantes legales, haciendo de él un acuerdo vinculante, no sólo para las partes entre sí, sino también para cada una de las partes, y la colectividad a la que representaban. Las historias «nacionales» del movimiento sindical, con sus fases de avance y retracción en la institucionalización de los derechos sindicales, como derechos sociales y de ciudadanía, ilustran estos procesos de gestación del *contractualismo*, en los que coexistieron, como antagonistas, el conflicto y la negociación.

Las deficiencias estructurales para la práctica de la negociación colectiva en España

Hasta los años treinta del siglo XX, cuando las reformas de la Segunda República permitieron un avance extraordinario en la institucionalización de los derechos sindicales, lo más parecido a la práctica de la negociación colectiva de

las condiciones de trabajo en España, eran pactos no formalizados entre patronos y sociedades obreras, en la escala local, o como mucho comarcal. Estos acuerdos de naturaleza individual eran frágiles e inestables al depender exclusivamente de la voluntad de las partes. Las contracciones del mercado de trabajo, las subidas de precios de las materias primas, o cualquier otro factor que incidiera en los costes de producción, o en el precio del trabajo, eran motivo suficiente para romper el acuerdo y «renegociar» las condiciones de trabajo sobre bases distintas a las anteriores, o ir, directamente, al conflicto. De ahí, que más que un acuerdo formal con obligación para las partes, el pacto de trabajo fuera, por lo general, un trámite por el cual el trabajador aceptaba las condiciones en las que el empleador le ofrecía trabajo.

La confirmación del paso de unas relaciones laborales de tipo individual a las de tipo colectivo se produjo sólo a partir del reconocimiento legal de los sindicatos para intervenir en las cuestiones de trabajo, en su calidad de representantes legítimos de los trabajadores. Hasta ese momento, el recorrido desde la Ley de 1887 fue largo y problemático: la Ley de Asociaciones de 1887 reconoció el derecho de libre asociación, un derecho que las sociedades obreras venían reclamando desde, al menos, mediados del siglo XIX, y les permitió legalizar sus actividades societarias; pero como ley estrictamente liberal, reconocía el derecho individual a la libre asociación —el derecho del individuo a asociarse, tanto como a no asociarse—, por lo que la asociación, como tal, no era sujeto jurídico de derechos. Desde la capacidad de presión colectiva que ofrecía la asociación, los trabajadores pudieron reivindicar legalmente, a partir de entonces, mejoras en las condiciones de trabajo y capacidad de intervención en la negociación de las mismas, principalmente, en el control sobre el mercado de trabajo, una de las reclamaciones más extendidas, junto a las subidas de salario y la reducción de la jornada de trabajo; pero no lograron verla reconocida como sujeto de derechos. Ello no impidió que las prácticas de *closed shop*, como se denomina la presión de la asociación obrera para imponer a los patronos como empleadores la prioridad de los afiliados, frente a los no asociados, se extendieran ya en los primeros años del siglo XX en España; al menos, tanto como la tendencia de muchos empresarios, en nombre de la libertad de contratación, a discriminar a los obreros sindicados, por considerarlos más proclives al conflicto. De ahí que no fueran infrecuentes las huelgas por este motivo, uno de los que más y mejor estimulaba los sentimientos de solidaridad de los demás trabajadores ante lo que se consideraba una injusticia grave; y que muchos reivindicaran ante las autoridades una ley que sancionara la dimensión colectiva del asociacionismo.

La lucha societaria, característica de las etapas previas a la formación de los sindicatos fue, por tanto, el primer escenario de la reclamación de derechos sindicales, un terreno compartido por la «clase obrera» en su conjunto, a pesar de

las diferentes orientaciones que, desde la propia Internacional, había adquirido el sindicalismo de clase en España. La praxis sindical de las asociaciones socialistas fue prudente y moderada, de acuerdo al criterio de la llamada «huelga reglamentaria», por el que las sociedades obreras, que llevaban el control de la administración societaria, evitaban la huelga siempre que las condiciones no eran del todo favorables para ganarla. Aunque los socialistas habían rehusado participar en las primeras iniciativas de intervencionismo oficial de la Comisión de Reformas Sociales, aceptaron en 1903 la colaboración con el Instituto de Reformas Sociales y, no sólo estuvieron de acuerdo con su arbitraje en las relaciones laborales, sino que reclamaron la intervención oficial, constantemente, como un derecho de los trabajadores, y una obligación por parte del Estado. En el caso de las sociedades de orientación anarquista, el tipo de sindicalismo que se practicaba era de base múltiple, antiburocrático, y de «acción directa», lo que hacía de la huelga el principal instrumento para la reclamación. Aunque, por razones ideológicas y doctrinales, la intervención oficial en las cuestiones de trabajo era inaceptable para ellas, no impedía que, en determinadas situaciones, las sociedades acudiesen a la mediación de personas o instituciones cualificadas para la resolución de los conflictos. Las relaciones laborales para los obreros anarquistas eran una expresión más de los efectos perversos de la propiedad privada y el odioso régimen de salariado, por lo que la lucha societaria no era una cuestión de derechos sindicales de tipo corporativo o gremial, sino de emancipación, y la presencia del Estado era inútil, porque no constituía para ellos garantía de derechos y deberes. Pero, independientemente de cuestiones teóricas, la vida societaria no era básicamente diferente a la de las sociedades inscritas en la UGT, excepto en el uso de la huelga justificado siempre por la «acción directa»; los anarcosindicalistas concebían las relaciones laborales de una manera que les aproximaba más al modelo *pluralista* de los teóricos británicos —acuerdo autónomo y directo entre obreros y patronos, sin intervención del Estado—, que al corporativo de los socialistas —no autónomo, sino con presencia de los poderes públicos—, por lo que practicaban, incluso, en mayor medida que los socialistas, el *closed shop* y otras tácticas de presión desde el sindicato, derivadas del sindicalismo revolucionario, como el boicot, que confirmaban una mayor tendencia al conflicto, que al pacto.

Factores estructurales, como la escasa densidad sindical, o la falta de vertebración orgánica, además de los doctrinales o ideológicos, fueron factores decisivos para la praxis de los sindicatos socialistas y anarquistas, a lo largo de su etapa de formación; pero los derivados del déficit de derechos sindicales, casi crónico, hasta los años treinta, no lo fueron menos para su «politización»; no había una economía nacionalizada, lo que reducía las posibilidades de la negociación colectiva, más allá de la esfera local; y el Estado, pese a su voluntad interventora en todos los ámbitos de la vida social, tenía problemas de integración tan graves que

lo incapacitaba, en muchas ocasiones, para el desempeño adecuado de esa función arbitral y de conciliación que caracterizó a los órganos del Instituto de Reformas Sociales, y, en general, a toda la reforma social. El marco jurídico para la negociación colectiva era, por tanto, muy limitado, ya que el reconocimiento del sindicato como sujeto jurídico colectivo era imprescindible para su institucionalización como agente de las relaciones laborales.

La politización del sindicalismo, su diversidad ideológica, la imposibilidad de un acuerdo intersindical, o el escaso desarrollo del sindicalismo profesional, frente al de clase, elementos que lo caracterizan hasta prácticamente la Guerra Civil, parecen responder, en ese sentido, más que a elementos de tipo ideológico, a factores de tipo inclusión/exclusión, que están en relación con las oportunidades de participación que proporciona el sistema, con el nivel de desarrollo del Estado, y con la cultura política de los dirigentes y las bases sindicales. Así, los criterios para la militancia sindical parecen haber sido políticos, en tanto que no sólo se trataba de mejorar las condiciones de trabajo a través del sindicato, sino que también se aspiraba a transformar la realidad, lo que determinaba que los sindicatos buscasen, en unos casos, la representación para participar en la reforma democrática del Estado; o, por el contrario, se manifestasen indiferentes a ella, al considerarla imposible o inútil²³. Las condiciones para la práctica del *contractualismo* que exigía la negociación colectiva fueron muy limitadas en España, y, a excepción del breve periodo de la Segunda República, que intentó la plena institucionalización de los derechos sindicales, parecen determinar el tipo de sindicalismo que se practicaba, en razón del reducido cauce que el sistema ofrecía a los sindicatos para participar en él. La inclusión de las variables históricas en este tipo de análisis nos permiten, por tanto, ilustrar con más precisión, y en clave «doméstica», las sucesivas etapas del proceso hasta hoy mismo, en que el modelo de relaciones laborales, la densidad sindical o el tipo de sindicalismo que se practica en España es, en buena medida, resultado de todo lo anterior, incluido el papel que desempeñaron los sindicatos en la oposición a la dictadura de Franco y en la Transición democrática.

Los problemas institucionales para su regulación legal

En España, los reformadores sociales, partidarios de la armonía social, por considerarla antagonista de la huelga, el conflicto colectivo de trabajo, por excelencia, le dieron a la negociación colectiva —y, por extensión, al contrato colectivo de trabajo— una acepción finalista. Desde los primeros años del siglo XX está

²³ Véase desarrollado el argumento en ÁLVAREZ JUNCO, José: «Movimientos sociales en España: del modelo tradicional a la modernidad postfranquista», en E. Larana y J. Gusfield (eds.), *Los nuevos movimientos sociales. De la ideología a la identidad*, Madrid, C.I.S., 1994, pp. 413-442.

documentada la divulgación en la literatura social de la época de sus supuestas bondades; y no es casualidad que una de las primeras tareas del Instituto de Reformas Sociales fuese, tras los intentos fallidos de modificación de los artículos relativos al contrato de servicios en el Código Civil en 1902, la elaboración de un anteproyecto de Ley de Contrato de trabajo. Pero la normativa de contrato colectivo de trabajo exigía, a la par, una normativa de sindicación, que sustituyera con ventaja a la entonces obsoleta Ley de 1887, reconociendo la personalidad jurídica colectiva de las asociaciones. Sin embargo, la simple invocación del contrato colectivo de trabajo, que representaba un recorte directo a la libertad de contratación, era motivo de suspicacia, cuando no de rechazo frontal, por parte de muchos patronos, que no estaban dispuestos a aceptar por ley ninguna restricción. La larga y arraigada tradición del contrato de trabajo individual, que constituía, efectivamente, la expresión de la libertad de mercado, de la que se beneficiaba el empresario al poder elegir al trabajador y decidir el precio de la mano de obra, era un argumento a favor de su mantenimiento; pero, la fórmula colectiva del contrato de trabajo, por más que protegiera al trabajador de la competencia, tanto en el precio, como en el mercado de trabajo, también ofrecía algunas ventajas al empleador, como se empeñaban en demostrar los reformadores institucionales, entre ellas, la de garantizar la producción, a partir del acuerdo o pacto de responsabilidad que ofrecía como fórmula reguladora. La propia literatura social resalta el hecho de que eran los patronos más emprendedores, los primeros en apercibirse de la conveniencia de la implantación de la forma colectiva del contrato, en tanto que representaría acuerdos estables sobre las condiciones de trabajo, reduciría la frecuencia de las huelgas, y favorecería, a la larga, la productividad²⁴.

De las dificultades que acarrearía su implantación eran conscientes los trabajadores, los reformadores, los patronos y los gobernantes; también, que exigiría el compromiso de los empresarios y de los trabajadores para lo que en Sociología se denominan conductas *responsables*; pero, dado el componente corporativo de las relaciones laborales en España, y la importancia de la intervención oficial, a quien exigía la negociación colectiva mayor compromiso era, sobre todo, al Estado. El proceso para la regulación de la negociación colectiva se puso en marcha con prontitud, por ello, en torno al contrato colectivo de trabajo y a la sindicación, que, a su vez, planteaba un problema doble: por un lado, el de las modalidades o tipos de sindicación, una cuestión relacionada directamente con el problema de

²⁴ SALMERÓN Y GARCÍA, Nicolás: *El contrato colectivo de trabajo*, Madrid, Establecimiento tipográfico Fontanet, 1914; PALACIO, Leopoldo: *La regulación colectiva del contrato de trabajo. Sumario de legislación comparada*, Madrid, Instituto de Reformas Sociales. Sobrinos de la Suc. de M. Minuesa de los Ríos, 1922; PÉREZ DÍAZ, Pedro: *El contrato de trabajo y la cuestión social*, prólogo de Don Gumersindo de Azcárate, Madrid, Hijos de Reus editores, 1917.

la representación; y, por otro, el de la representatividad de las asociaciones, relacionado con la democracia interna de los sindicatos, y la legitimidad de la representación. La conjugación de la libertad individual dentro de la asociación, el núcleo duro de todo debate sobre la sindicación, era más que un simple problema filosófico, ya que afectaba a la esencia misma de la relación entre el individuo y el grupo organizado, y cuestionaba si esa relación era de libertad y de obligación. Sólo así se explica el debate que suscitó la regulación de la sindicación y el poco compromiso que, a la larga, manifestaron los sucesivos gobiernos de Alfonso XIII, en su resolución política.

El debate partía de la premisa que la asociación debía garantizar el pacto de trabajo, haciendo obligatorios los términos del acuerdo para el conjunto de los asociados, porque, de lo contrario, no evitaba la anarquía en las relaciones laborales, objetivo principal de la intervención oficial de los órganos competentes del Instituto de Reformas Sociales, y hacía inútil toda disquisición sobre su naturaleza como sujeto colectivo de derechos. Como en España no había sindicatos u organizaciones obreras capaces de garantizar el compromiso de los afiliados con los pactos que pudieran establecer sus representantes con los patronos, y, eventualmente, con los representantes del Estado, el problema del reconocimiento legal de los sindicatos, no fue considerado una cuestión urgente dentro de las necesidades políticas del régimen. Los reformadores institucionales más comprometidos con la legislación de trabajo nada pudieron frente a los obstáculos que encontraron para su aprobación los proyectos sucesivamente presentados por los Gobiernos a las Cortes. Para muchos de ellos, la debilidad de la representatividad de los sindicatos de clase a causa de sus bajas cotas de afiliación, en comparación con las de otros países, fue el principal argumento a favor de la modalidad obligatoria de sindicación que se utilizó en el debate; y, probablemente, también fue la causa política del aplazamiento de su normativa durante años, porque, si bien los socialistas participaron en las tareas del Instituto de Reformas Sociales, y colaboraron con la reforma en todas sus iniciativas, los sindicatos anarquistas no manifestaron oficialmente interés en ella. Por ello, los reformadores institucionales y los Gobiernos trataron de promocionar la sindicación profesional, en la confianza de que un sindicalismo gremialista o corporativo neutralizaría las veleidades revolucionarias de transformación social que seguían defendiendo en su programa los sindicatos de clase²⁵.

²⁵ Véase *Información relativa al Proyecto sobre Sindicación Obligatoria (Real Orden de 16 de enero de 1916)*, Madrid, Instituto de Reformas Sociales. Sobrinos de la Suc. de M. Minuesa de los Ríos, 1921; VIZCONDE DE EZA: *El sindicato obligatorio y la organización profesional*, Madrid, Sobrinos de la Suc. de M. Minuesa de los Ríos, 1919; *Legislación sobre Asociaciones. Leyes y proyectos de ley sobre el derecho de asociación y sobre asociación obrera*, Madrid, Instituto de Reformas Sociales. Sobrinos de la Suc. de M. Minuesa de los Ríos, 1922.

Pero el resultado fue que las sucesivas tentativas de regulación del contrato de trabajo fracasaron: en 1905 el Pleno del Instituto de Reformas Sociales aprobó el texto de un anteproyecto que no llegó a las Cortes; en 1906, prácticamente sin modificaciones, fue presentado al Congreso de los Diputados por Bernabé Dávila, ministro del Gobierno liberal presidido por López Domínguez, aunque no llegó a ser aprobado; en 1908 fue Cierva, ministro del Gobierno conservador presidido por Maura, el que presentó un nuevo texto con diferencias sustanciales respecto al original que había preparado el Instituto de Reformas Sociales y que, en esta ocasión, quedó atascado en el Senado; después, en 1910 fue Fernando Merino quien presentó al Senado una casi reproducción del texto inicial de Dávila y que no pasó el trámite; y finalmente, ni el de Sánchez Guerra de 1914, ni el que presentó Ruiz Jiménez en 1916 llegaron siquiera a ser debatidos en la Cámara Alta. Lo mismo ocurrió con los proyectos de Ley de Sindicación: ni el proyecto de Dávila de 1906, ni el de Ruiz Valarino de 1911 pasaron el trámite parlamentario. Los únicos avances en el reconocimiento de la personalidad jurídica del sindicato se produjeron, de manera indirecta, con la Ley de Conciliación y Arbitraje de 1908, y con la Ley de Huelga de 1909, que reconocían el carácter colectivo, y no individual, de la huelga, como conflicto de trabajo²⁶. En 1916, como efecto de las huelgas ferroviarias de 1912 y 1916, respectivamente, que provocaron un debate acalorado en la opinión pública acerca de los límites y las obligaciones del Estado en materia de derechos individuales y colectivos, y de intereses particulares y generales, el Gobierno resolvió la cuestión con la obligación, por parte de las empresas concesionarias de servicios públicos, de reconocer a sus asociaciones de obreros y empleados, legalmente constituidas, en la resolución de los conflictos de trabajo²⁷. En esa misma línea, la Ley de Tribunales industriales de 1908 no se limitaba a reconocer el cauce procesal para el conflicto, sino también el órgano jurisdiccional encargado de resolverlo, que no era un juez civil, sino un órgano colegiado, un tribunal industrial, como correspondía a la naturaleza colectiva de los conflictos de trabajo²⁸.

La politización de los objetivos de los sindicatos de clase, junto a los factores de tipo estructural referidos en el apartado anterior, no había favorecido el desarrollo de un sindicalismo libre y profesional, y hasta el umbral de los años

²⁶ MARTÍN VALVERDE, Antonio: *Estudio Preliminar. La formación del Derecho del Trabajo en España. La legislación social en la Historia de España. De la Revolución Liberal a 1936*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1987.

²⁷ *Real Decreto de 10 de agosto de 1916 y Reglamento para su ejecución de 23 de marzo de 1917 referente a la obligación de las empresas o compañías concesionarias de servicios públicos de reconocer la personalidad de las asociaciones que legalmente constituyesen sus empleados y obreros*, Madrid, Instituto de Reformas Sociales. Sobrinos de la Suc. de M. Minuesa de los Ríos, 1917.

²⁸ MONTERO AROCA, Juan: *Los tribunales de trabajo (1908-1938)*, Valencia, Universidad de Valencia, 1976.

veinte, prácticamente, los sindicatos católicos y los libres, apenas ofrecieron competencia a las centrales sindicales de socialistas y anarcosindicalistas. Pero, las organizaciones patronales, que hasta 1919 no iniciaron su proceso de vertebración nacional, tampoco se mostraron sensibles a la función pacificadora que podían haber desempeñado los sindicatos poniendo bajo control el movimiento obrero espontáneo. Así que la desidia gubernamental en la cuestión de la regulación legal de la negociación colectiva, hizo el resto; y ello, a pesar de la buena voluntad de los reformadores institucionales que confiaban mucho en su efecto benéfico para las relaciones laborales; del interés que, frente a los partidarios de posturas «anti-sindicatos», manifestaron inicialmente hacia ella los sectores más productivistas del empresariado; y de la colaboración que prestaron siempre los representantes socialistas en Instituto de Reformas Sociales.

Como un problema enquistado, los atrasos en la legislación de trabajo fueron, a partir de 1919, uno de los más insidiosos a que tuvieron que hacer frente los frágiles e inestables Gobiernos de Alfonso XIII durante ese periodo. En abril de 1919, Romanones aprobó la jornada de ocho horas, aunque su pésima gestión del conflicto de La Canadiense en Barcelona terminó por echarle del Gobierno; en julio Maura, que le sucedió, presentó a las Cortes un proyecto de sindicación preparatorio del contrato de trabajo, que como su Gobierno, pasó a mejor vida al perder las elecciones y verse obligado a dimitir; en noviembre Burgos y Mazo presentó, en nombre del Gobierno Sánchez de Toca, un nuevo proyecto de sindicación que tampoco llegó a ser aprobado. La insólita violencia de las movilizaciones sindicales del invierno de 1918-1919, habían obligado al Gobierno a reanudar apresuradamente el compromiso con la regulación del contrato de trabajo y la sindicación pero, aunque la voluntad para dotar a la negociación colectiva de un cauce jurídico era firme, hubo en ello tanto de precipitación en los Gobiernos, como de necesidad de ofrecer una imagen de orden y garantía de paz social, dada la magnitud de la crisis de legitimidad del régimen²⁹. Más aún, cuando así se lo exigió la OIT, de la que España era miembro como firmante del tratado de Versalles, tras haber acudido una delegación española a la Conferencia de Washington en octubre de 1919, y haber aceptado oficialmente los compromisos con la nueva diplomacia laboral internacional.

Las dificultades de España para adaptar la legislación y las políticas de trabajo a las directrices de la OIT fueron un motivo de frustración permanente para los Gobiernos que se sucedieron entre 1919 y 1923, lo que afectó a sus relaciones con el Consejo de Administración de la OIT, que no fueron buenas. La creación del Ministerio de Trabajo en 1920 pareció venir a reforzar las iniciativas del

²⁹ BARRIO ALONSO, Ángeles.: «La oportunidad perdida: 1919, mito y realidad del poder sindical», *Ayer*, 63 (2006), pp. 153-184.

Instituto de Reformas Sociales en pro de la legislación pendiente sobre contrato de trabajo, pero el debate de los textos elaborados para su presentación a las Cortes sufrió varios aplazamientos e, incluso, en junio de 1923 llegó a tal grado la oposición de la patronal, que sus representantes amenazaron con retirarse, comprometiendo a la propia institución. La intervención del entonces ministro de trabajo, Chapaprieta, que convenció a los delegados socialistas para que retrasasen los puntos relativos a la participación de los trabajadores en la empresa, que los patronos interpretaban como control obrero, salvó momentáneamente la situación aplazando para después de las vacaciones la convocatoria del Pleno, en el que habría de aprobarse el texto definitivo para presentarlo en las Cortes. Cuando, finalmente, el Pleno del Instituto de Reformas Sociales pudo reunirse en enero de 1924, y proceder el 18 de febrero a su aprobación, Primo de Rivera ya había decidido que las Cortes no volverían a ser convocadas³⁰.

Primo de Rivera, sin embargo, no obvió el problema y trató de fomentar el acuerdo social a partir de dos líneas de actuación: una, la del ambicioso programa de corporativización del Estado —la Organización Corporativa Nacional— donde se incluía el intervencionismo económico, la intensificación de la inspección de trabajo y la previsión social, y acciones concretas en el terreno del Derecho del trabajo, como la implantación de los Comités Paritarios, que sustituyeron definitivamente a los antiguos Tribunales Industriales, como órganos de jurisdicción del conflicto de trabajo. Otra, quizá, la de mayor impacto, poniendo límites al sindicalismo, eliminando el derecho a la huelga, y, sobre todo, declarando ilegal a la CNT que, para el Dictador, era el enemigo número uno de la paz social. Las estrategias de la Dictadura encaminadas a fomentar el acuerdo fracasaron estrepitosamente, sin embargo, el método jurisdiccional aplicado al conflicto de trabajo que representaban los Comités Paritarios no cumplió su objetivo; y lo peor, la ilegalización de la CNT, que favoreció indirectamente a la UGT, el sindicato elegido por el Dictador para colaborar en sus planes sociales, que logró crecer y ensanchar su base, hizo que el distanciamiento de las dos grandes centrales sindicales fuese irreversible.

La Segunda República hizo enseguida manifiesta la voluntad política del líder de la UGT, Largo Caballero, al frente del Ministerio de Trabajo ya en abril de 1931, de incorporar, según sus propias palabras, a la clase trabajadora al Estado, y procedió a la institucionalización de la negociación colectiva ofreciendo para ello un cauce múltiple: el corporativo de los Jurados Mixtos, institución que sustituía a los antiguos Comités Paritarios de Primo de Rivera, competentes en materia de bases de trabajo y en la función jurisdiccional del conflicto; y, el libre,

³⁰ Véase el proceso en *El contrato de trabajo: su discusión en el Instituto de Reformas Sociales. Actuación de la representación patronal*, Madrid, Estudios sociales y económicos. Rivadeneyra, 1924.

de las asociaciones reguladas por la Ley de Contrato de trabajo de 1931 —que, por fin, acababa con el tipo individual de contrato de arrendamiento de servicios y ofrecía todas las garantías al trabajador, como parte—, y por la Ley de Asociaciones profesionales de 1932, que regulaba definitivamente la sindicación. No obstante, quizá por el temor de que la falta de tradición *contractualista* pudieran comprometer la negociación colectiva, desde el Ministerio de Trabajo se potenció el cauce corporativo de los Jurados Mixtos, que Largo Caballero consideraba la obra de su vida, y al que se opusieron sistemáticamente los sindicatos de la CNT. La herencia del régimen anterior, en lo que al antagonista radical entre sindicatos socialistas y anarquistas se refiere, obró en contra de las reformas republicanas y no permitió que la práctica de la negociación colectiva ganara terreno. Quizá por ello, cuando se habla de negociación colectiva y de concertación social en España, se considera solamente fase antecesora de la Transición democrática, la del Franquismo, en el supuesto de que antes de la Guerra Civil, el *contractualismo* ni se conocía ni se practicaba.