

“NUEVOS ACTORES COLECTIVOS Y RELACIONES LABORALES EN ESPAÑA”¹

Ponencia libre presentada al X Congreso Regional Americano de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social (Ciudad de Panamá, 26-30 septiembre 2016)²

Ricardo Esteban Legarreta y Helena Ysàs Molinero. Respectivamente, Profesor Titular y Profesora Agregada interina de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Miembros de DRELATES (Grupo de Investigación sobre Derechos de los Trabajadores Españoles y Extranjeros) y del IET (Instituto de Estudios del Trabajo) de la Universidad Autónoma de Barcelona.

Miembros de la Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.

SUMARIO: 1.-Planteamiento y algunos datos de identificación. 2-Espacios de intervención de los nuevos actores: entre el diálogo social y el diálogo civil. 3-Los nuevos y no tan nuevos actores. 3.1. Las asociaciones del sector de la discapacidad 3.2. Las asociaciones de parados mayores. 4-Consideraciones finales.

1.-Planteamiento y algunos datos de identificación.

Esta ponencia pretende ofrecer una panorámica de lo que en España cabría identificar como “nuevos actores colectivos” entendiéndolos por ellos a aquellas asociaciones que ejercen, con mayor o menor éxito, funciones de representación de determinados colectivos ante los poderes públicos, con la pretensión de reivindicar mejoras en materia de empleo y de Seguridad Social.

En este sentido, la ponencia se va a centrar en los dos asociacionismos más sobresalientes, surgidos en momentos diversos y con planteamientos y estrategias diferentes, teniendo en común el logro de una cierta visibilidad³. En concreto, se trata del asociacionismo relacionado con las personas con discapacidad y el asociacionismo vinculado a las personas de edad desempleadas, dos realidades diferentes que hemos tenido oportunidad de analizar en investigaciones ya finalizadas o en curso de ejecución.

¹ Esta ponencia constituye un resultado del Proyecto de Investigación “El impacto de la normativa en el empleo de los trabajadores de edad. Evaluación y propuestas de mejora” (DER 2013-41638R), financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad.

² Ponencia presentada al tema núm. 2 “ El sindicalismo frente a la transformación de la empresa y la presencia de nuevos actores sociales”.

³ Óbviamente, ello no significa que sean los únicos “nuevos sujetos”. Antes al contrario, debe tenerse en cuenta que otras asociaciones han actuado en espacios propios de las organizaciones sindicales, como es el caso del asociacionismo de viudas, que muestra una dilatada actuación dirigida fundamentalmente a la mejora de las prestaciones de muerte y supervivencia de Seguridad Social. Un sujeto clave en esta materia es la Confederación de federaciones y asociaciones de viudas, de la que hay una amplia información en su página web www.viudashispania.org. Sobre la prolongada problemática del colectivo puede verse ALBERDI, I. y ESCARIO, P.: *La situación social de las viudas en España. Aspectos cuantitativos*, Madrid, Ministerio de Asuntos Sociales, 1990. Nótese, no obstante que la problemática de las viudas ha experimentado un notable cambio ya que el retrato robot típico (viuda que había permanecido laboralmente inactiva durante la mayor parte de su matrimonio) no es en la actualidad tan frecuente como en la década de los ochenta o los noventa, por lo que la dependencia económica de la Seguridad Social no es siempre tan acusada.

Estas asociaciones, a las que nos referiremos con más detalle en las líneas que siguen merecen sin duda la denominación de “nuevas” porque no tienen la naturaleza de organizaciones sindicales –ni tampoco la de organizaciones patronales--, razón por la que inevitablemente podemos señalarlas como sujetos contrapuestos a lo clásico, y más en particular al sindicato, si bien del análisis de sus trayectorias se deduce una cierta relación de concurrencia con las centrales sindicales.

Ahora bien, el carácter de “nuevas” no es aplicable rigurosamente para todos los casos. Así, el asociacionismo vinculado a la discapacidad cuenta con un mayor recorrido⁴, si bien su desembarco en el ámbito socio-laboral se produce de modo organizado a finales de los años noventa, con la consolidación de grandes confederaciones, de modo que en España no podemos hablar del fenómeno del asociacionismo relacionado con la discapacidad como una realidad estrictamente nueva. Por lo contrario, el asociacionismo relacionado con las personas de edad desempleadas sí es un fenómeno más novedoso, ya que muestra sus primeras manifestaciones en torno al año 2011.

Un dato que ayuda a entender la consolidación de los nuevos sujetos está en la presencia de colectivos afectados de exclusión laboral y social así como la falta de implantación o de presencia sindical que satisfaga sus intereses. Esto es más comprensible y mucho más claro en el caso de las personas con discapacidad, cuyo acceso al trabajo comienza a producirse muy tímidamente en los años setenta-ochenta en entornos laborales protegidos –los Centros Especiales de Empleo-- a caballo entre la empresa y el Servicio Social, lo que explicaría mejor el papel preponderante del asociacionismo y la ausencia del sindicato en un ámbito que en aquel momento le era impropio. . En el caso de los trabajadores de edad, la irrupción de un asociacionismo específico es el fruto de una intensa “sensación de abandono” que se constata entre los trabajadores de edad desde el inicio de la crisis económica que golpea a España desde 2008., El desplome del empleo y la discriminación padecida por estos trabajadores, el empeoramiento de la protección en materia de desempleo y de jubilación y el desmantelamiento de las medidas de fomento de empleo debidas a razones de reajuste presupuestario, contribuyen de modo muy potente a la emergencia las nuevas asociaciones de “parados mayores”. En este sentido y para el caso de los trabajadores de edad desempleados, el hecho sindical no es ni ha sido ajeno a sus trayectorias laborales pero se percibe la necesidad de hacer algo más, ante unas centrales sindicales a las que la crisis ha desbordado y de las que el colectivo de personas desempleadas de edad esperaba sin duda una mayor implicación⁵.

Identificada la temática, pasaremos a continuación a un análisis de detalle de los ámbitos de actuación de este asociacionismo (2), centrado fundamentalmente en el dialogo civil, paralelo al diálogo social y una descripción (3) de la organización y trayectoria de las asociaciones (y confederaciones resultantes, en su caso) en la que se intentará efectuar un análisis en clave jurídica. Cerrará esta aportación un breve apartado dirigido a reflejar las conclusiones alcanzadas.

⁴ DÍAZ CASANOVA, M.: *El asociacionismo de los minusválidos. Entre organización y movimiento social*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1985, págs. 104 y ss, da cuenta de las fechas de aparición de las primeras asociaciones de atención a la discapacidad –en algunos casos en los años cincuenta o incluso más atrás—destacando cómo la consolidación del movimiento se produce en los años setenta del siglo XX.

⁵Ese es el contexto en que se gesta la consolidación de este nuevo asociacionismo. Una interesante crónica de la aparición y consolidación de la Asociación de Parados Mayores de Santa Coloma de Gramenet en: LÓPEZ ARGUEDAS, J.: *Crónica de una asociación de parados*. Ed. La Sombra de Caín, Valladolid, 2015.

2-Espacios de intervención de los nuevos actores: entre el diálogo social y el diálogo civil.

Los nuevos actores a los que se ha hecho referencia intervienen o pretenden intervenir, en mayor o menor medida, en los ámbitos donde se definen los aspectos regulatorios y las políticas públicas en torno al mundo del trabajo –normativa laboral, políticas activas de empleo, protección por desempleo, jubilación etc – por lo que no hay intervención en materia de negociación⁶ ni en conflictos laborales. La tipología de su intervención entronca con el concepto de diálogo social y, como se verá, también con el de diálogo civil. Podemos afirmar que la participación de los nuevos actores puede tomar tanto una como otra forma. Siendo ello así resulta conveniente proceder a realizar algunas precisiones conceptuales.

Si bien el diálogo social carece de definición normativa, sus contornos no han ido tradicionalmente más allá de la participación de sindicatos, organizaciones empresariales y, eventualmente, en sus formas tripartitas, el gobierno, lo que dejaría en principio poco margen para la inclusión de otros actores. No en vano, ya la Constitución Española resalta en su artículo 7 que sindicatos y organizaciones empresariales representan los intereses que les son propios y, por lo tanto, cuentan con una legitimidad constitucional de primer orden para representar a los intereses generales de empresarios y trabajadores.

En cambio, los nuevos actores se insertan sin lugar a dudas en la trama de la sociedad civil organizada, entendida como el conjunto de actores intermediarios entre los ciudadanos y las autoridades públicas, entre los que se cuentan las ONGs, movimientos sociales o los grupos de interés. Es pertinente pues abordar la posibilidad de entender dichas asociaciones como sujetos del diálogo civil.

En España, el concepto de diálogo civil ha estado hasta el momento estrechamente ligado al sector de la discapacidad. De hecho, prácticamente no existe literatura sobre la materia que no se relacione directamente con las políticas desarrolladas en este ámbito. Y es que es precisamente el ámbito de la discapacidad el único donde el diálogo civil está previsto normativamente. En este sentido, la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad (LIONDAU), ya derogada, estableció en su artículo 2, una lista de principios en los que la misma se inspiraba y entre los que se cuenta el de “diálogo civil”, principio que ha pasado a ser recogido en el artículo 2 n] del Real Decreto-Legislativo 1/2013, mediante el que se aprueba la Ley General de Derechos de las Personas con Discapacidad (en adelante LGDPD). De acuerdo con esta Ley, el dialogo civil es *“el principio en virtud del cual las organizaciones representativas de personas con discapacidad y de sus familias participan, en los términos que establecen las leyes y demás disposiciones normativas, en la elaboración, ejecución, seguimiento y*

⁶ La regulación de la relación laboral especial de las personas con discapacidad (Real Decreto 1368/1985) prevé la participación de asociaciones de personas con discapacidad en la negociación de convenios colectivos del sector de Centros Especiales o talleres protegidos para personas con discapacidad. Se entiende que esta participación podría darse en representación de los trabajadores. Es una regulación discutida y discutible que no ha tenido traslación práctica ya que dichos convenios han sido negociados desde el primer momento por sindicato en representación de los trabajadores y por asociaciones empresariales en representación de los Centros. Sobre esta cuestión puede verse el análisis de SOLÀ MONELLS, X.: “La negociación colectiva en Centros Especiales de Empleo: aspectos estructurales”, págs. 451-454, en ESTEBAN LEGARRETA, R. y PÉREZ AMORÓS, F. (Directores): *La aplicación del Derecho del Trabajo en los Centros Especiales de Empleo*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2009.

evaluación de las políticas oficiales que se desarrollan en la esfera de las personas con discapacidad, las cuales garantizarán, en todo caso, el derecho de los niños y las niñas con discapacidad a expresar su opinión libremente sobre todas las cuestiones que les afecten y a recibir asistencia apropiada con arreglo a su discapacidad y edad para poder ejercer ese derecho”.

Sin duda, ello es el resultado del activismo que el asociacionismo en torno a la discapacidad ha desarrollado desde hace ya muchos años para ver reconocidos unos derechos de participación singulares y sin equivalencia en muchos otros ámbitos, siendo pioneros en el desarrollo del diálogo civil como vía de entrada en algunas instituciones a la vez que como instrumento de participación a nivel más informal. El peso del diálogo social en el entorno de la discapacidad no parece ser privativo de España ya que se ha reflejado también en el artículo 4.3 de la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (2006), que recoge el compromiso/deber de las autoridades de los países signatarios de consultar con las asociaciones representativas de las personas con discapacidad, en ocasión de la creación y aplicación de normas.

El principio de diálogo civil se reproduce posteriormente en la Estrategia Española sobre Discapacidad 2012-2020, elaborada por el Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad. A pesar de tratarse de un documento sectorial, resulta interesante citarlo por cuanto realiza apreciaciones sobre la necesidad de intensificación de la participación de los interesados que deberían ir más allá del marco sectorial en el que se inscribe. En este sentido, la necesidad de participación de los interesados se justifica por *“el aplanamiento de las organizaciones y la extensión de los mayores grados de formación e información de los ciudadanos”*, que *“hacen tender la toma de decisiones políticas a un entorno de democracia más participada por la sociedad civil en todas las fases del ciclo político y administrativo”*. En este sentido se afirma que la participación de los ciudadanos y de las administraciones públicas *“es esencial para configurar políticas, estrategias y actuaciones que respondan a las necesidades reales de todos los ciudadanos en un entorno de eficiencia y eficacia”*.

Ahora bien, más allá de la justificación normativa del diálogo civil y más allá de su conveniencia material, no debe olvidarse que las inercias constatadas en España han generado tensiones importantes en dos procesos muy relevantes en los que se ha constatado, además, escasa transparencia y un pobre –o inexistente- diálogo social complementario con sindicatos y organizaciones empresariales. En este sentido, podemos señalar en primer lugar, el desproporcionado peso del sector de discapacidad en dos importantes acuerdos firmados en torno a la reforma del empleo de personas con discapacidad llevada a cabo entre el año 1998 y el año 2007. Estas reformas tuvieron como punto de partida los dos Acuerdos firmados entre el entonces MTAS (Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales) y el CERMI (Acuerdos MTAS-CERMI I y II), firmados en 1997 y en 2002, en los que las organizaciones patronales y sindicales fueron ignoradas en el proceso negociador, mientras que el sector de la discapacidad monopolizó la negociación de reformas que por lo demás y para mayor opacidad se aprobaron en su mayoría vía Decretos adoptados en Consejo de Ministros⁷, y por lo tanto, sin mayor debate público. En segundo lugar, el sector de la discapacidad ha contado con una posición de ventaja desproporcionada en el diálogo civil conducente a

⁷ Sobre este proceso puede verse: ESTEBAN LEGARRETA, R.: “Un análisis en perspectiva jurídica del II Acuerdo MTAS-CERMI”, Boletín del Real Patronato sobre Discapacidad, núm. 56/2003, págs. 21 y ss.

la aprobación del Real Decreto-Legislativo 1/2013, regulador de la Ley General de Derechos de las Personas con Discapacidad. En este caso, hubo diálogo social pero de escasa relevancia, dado que el grueso de la negociación se mantuvo sistemáticamente entre el CERMI y el Gobierno español, circunstancia que mereció la crítica de dos organismos consultivos clave: el Consejo Económico y Social y el Consejo de Estado⁸.

En todo caso, nos parece conveniente explorar lecturas que permitan mitigar las tensiones con sindicatos y con organizaciones empresariales, si bien las tensiones no las genera propiamente el diálogo civil, sino el desequilibrio generado por las prácticas y las inercias del Gobierno español. En este sentido, algunos autores se refieren a esta realidad como de “diálogo social extendido”⁹, utilizada en referencia a la participación en procesos de diálogo social no sólo por parte de los interlocutores sociales clásicos – sindicatos y organizaciones empresariales- sino también por parte de instituciones locales, redes locales que aglutinan a grupos de empleadores u oficinas de empleo. Dicho fenómeno de encuentra con mayor frecuencia en situaciones de crisis de empleo, ya sea a nivel general o con un fuerte componente local, como puede ser la reestructuración o cierre de una empresa con un importante impacto sobre el territorio. Este esquema es especialmente propicio para la participación de las asociaciones de trabajadores de edad, que tienen en el ámbito local su hábitat natural y cuya aparición precisamente responde a una situación de grave crisis del empleo a nivel general pero naturalmente con un fuerte impacto a nivel local. A mayor abundamiento, como sostienen Boulin y Mückenberger, el diálogo social extendido tiene un espacio que va más allá de la gestión puntual de crisis de empleo a nivel local y se puede convertir en un instrumento permanente de gestión colectiva de los retos económicos y sociales de los territorios, a través de la interacción de los sindicatos y asociaciones empresariales con otros actores que puedan representar intereses relevantes para la calidad de vida de los ciudadanos.

Otra lectura de interés del fenómeno es el de diálogo societal local, que precisamente se caracteriza por la aparición de nuevos sujetos que intervienen en el debate, a la vez que por el tratamiento de materias como el desarrollo de la promoción profesional y de la gestión de competencias profesionales en un determinado ámbito territorial; los fenómenos derivados de los cambios económicos globales, singularmente la deslocalización de empresas y su impacto sobre la vida económica y social de un determinado territorio; la movilidad profesional conjugada con la securización de las carreras profesionales; la conciliación de la vida familiar y laboral en términos más amplios que los que pueden ser regulados por la vía de las condiciones de trabajo; o las políticas a favor de la igualdad por razón de género o de edad. En definitiva, cuestiones que van más allá de las condiciones de trabajo y el empleo y cuyo tratamiento aconseja la participación de un abanico más amplio de actores, incluyendo administraciones locales, asociaciones que agrupan a ciudadanos en la defensa de intereses o posiciones de grupo, actores económicos más allá de las asociaciones empresariales, como asociaciones de trabajadores autónomos, empresas de la economía social, etc.

⁸ Un análisis de la cuestión en ESTEBAN LEGARETA. R: “ Puntos clave en perspectiva laboral del nuevo Texto Refundido de Ley General de Derechos de las Personas con Discapacidad,” Temas Laborales, núm. 127, 2014, págs. 54 y 55.

⁹ BOULIN, J.-Y. y MÜCKENBERGER, U.: *Is the societal dialogue at the local level the future of social dialogue?* Transfer, núm. 3, 2005.

En cualquier caso, sea cual sea el marco teórico que se construya para el estudio de formas de participación que a día de hoy intentan abrirse camino, parece claro que la irrupción de nuevos actores con pretensiones de participar en procesos de determinación de las políticas públicas se enmarca en un contexto político y social en el que se están produciendo y se vislumbran cambios profundos en los modos de gobernanza, entendida como la forma como, en una determinada sociedad, se tratan las cuestiones más esenciales, tanto desde el punto de vista substantivo –qué se regula- como procedimental –qué instituciones tienen la potestad de regular y cómo se determina quiénes disponen de dicha potestad¹⁰. En definitiva, puesto que muchos espacios de participación no están institucionalizados o, si lo están, disponen de márgenes de flexibilidad en cuanto a los sujetos que participan en ellos, asociaciones de desempleados mayores o de personas con discapacidad, como otras, deben poder encontrar encaje en dichos espacios desde un amplio abanico de marcos conceptuales. Eso sí, más allá de otras cuestiones que se abordarán a continuación, el diálogo civil no debe ser una estrategia dirigida a ahogar el espacio del diálogo social, por conveniencia política o, todavía peor, porque sea más cómodo negociar o dialogar a una banda que a cuatro bandas.

Pasaremos a continuación, a destacar los rasgos más interesantes de los actores sociales alternativos o complementarios al sindicato y –parcialmente- a la organización empresarial.

3-Los nuevos y no tan nuevos actores

Probablemente los dos ámbitos de interés vinculados al mundo del trabajo y en los que tiene una mayor incidencia el asociacionismo que tiene por finalidad la defensa de intereses de colectivos de trabajadores son el sector de la discapacidad y los parados de mayor edad. Es por ello que éstas son las entidades que hemos seleccionado para su análisis.

Ahora bien, lejos de tratarse de realidades parecidas, su composición y forma de actuar no pueden ser más dispares. Así, como hemos señalado en la introducción, el asociacionismo del sector de la discapacidad no puede en realidad considerarse verdaderamente como un nuevo actor, puesto que la participación de organizaciones de dicho ámbito en el diálogo civil dirigido a implementar reformas laborales se inició hace ya dos décadas. Además, quienes interactúan con los poderes públicos en representación de las personas con discapacidad y de sus familias tienen una notable capacidad de influencia y se desenvuelven en contextos políticos y administrativos con importantes funciones decisorias, especialmente a nivel del Gobierno central y la Administración General del Estado. Por el contrario, las asociaciones de parados mayores son de reciente aparición –las primeras lo hicieron en 2011-, disponen de pocos medios y en su actuación, que tiene lugar esencialmente a nivel local, han logrado hasta la fecha una limitada capacidad de influencia.

3.1. Las asociaciones del sector de la discapacidad

Las asociaciones del sector de la discapacidad son un ejemplo singular de participación de terceros sujetos en la esfera de las relaciones de trabajo. Existen en España numerosas organizaciones, que en general se constituyen en base a la tipología de discapacidad, pero también hay organizaciones que tienen como finalidad agrupar las muy diversas organizaciones existentes. La principal organización de estas

¹⁰ Ibid

características es el Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad (CERMI), al que se dedicará especial atención en este apartado, por ser la organización de mayores dimensiones y mayor capacidad de influencia¹¹.

Antes de entrar en el estudio de las organizaciones es preciso reflexionar sobre la función de las organizaciones de personas con discapacidad y sus familias. Pérez Bueno¹² afirma que dicha función no está clara y que no existe un modelo predeterminado de tal organización. A pesar de ello, el autor, con finalidad clarificadora, identifica dos funciones de las organizaciones de personas con discapacidad y de sus familias y que son la función representativa, “*que guarda relación con la política, con el actuar colectivamente para plantear las necesidades y demandas de un grupo de población, buscando darles satisfacción, a través de una alteración de la realidad existente, participando en los procesos de decisión que ordenan la vida en comunidad*”¹³ y la función prestacional, aunque entiende que las diferencias entre organizaciones representativas y prestacionales tiende a mitigarse.

Respecto a las organizaciones de carácter representativo en el sector de la discapacidad, modelo con el que se identifica prioritariamente el CERMI, y siguiendo a Pérez Bueno¹⁴, se pueden identificar determinadas notas caracterizadoras: tales entidades se organizarían asociativamente, de acuerdo con reglas y procedimientos democráticos; su objetivo se centraría en la actuación política para cambiar aislada o estructuradamente una realidad ambiente que relega y excluye a las personas con discapacidad; su modo de acción sería reivindicativo, entrando en un combate político caracterizado por la denuncia, la protesta y la exigencia, frente a los poderes públicos; la relación de los miembros con la organización sería “política”, de militancia, con derechos a participar en el gobierno y en la toma de decisiones, con una posición activa; y se gestionaría de forma no profesionalizada, voluntarista.

En cambio, las organizaciones prestacionales se caracterizarían por ser promovidas por instancias distintas a las propias personas con discapacidad, adoptando formas organizativas no asociativas, como fundaciones o patronatos; su finalidad principal consistiría en actuar para dar respuesta a situaciones concretas, no en actuar políticamente para modificar la realidad, centrándose en la administración y gestión de servicios; el destinatario de la prestación tiene un papel menos activo o protagonista en la organización; y, finalmente, se caracterizaría por una gestión profesionalizada. Esta última nota sería cada vez menos propia de las organizaciones de tendencia prestacional, extendiéndose a las de carácter representativo, lo que termina por “*determinar cambios de orientación, de perspectivas, organizacionales y de otra mucha índole*”, desencadena “*otras consecuencias que a su vez surten otros efectos, generando espirales de cambio*”¹⁵ y finalmente conduce a un modelo mixto de organización representativa y prestacional. En este sentido el autor destaca la mejora de la eficiencia y la satisfacción de nuevas exigencias de las personas con discapacidad y de sus familias, pero también apunta al surgimiento “*de una clase o “casta” técnica*”,

¹¹ Sobre el CERMI *vid.* PÉREZ BUENO, L.C.: “Las organizaciones representativas de las personas con discapacidad en España: el CERMI” en DE LORENZO, R. y PÉREZ BUENO, L.C.: *op. cit.* y PÉREZ BUENO, L.C.: *El CERMI. La articulación del sector social de la discapacidad en España*. Documentación Social núm. 130 de 2003.

¹² *Ibid.*

¹³ *Ibid.*

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ *Ibid.*, pág. 238.

profesionales necesarios para gestionar las organizaciones “*casta que exige sus espacios de poder y decisión, con intereses no siempre idénticos a los de sus “patronos”*”, se apunta también al “*descuido de los aspectos representativos por parte de los dirigentes políticos, ante el peso de la gestión, del “día a día”, que resulta absorbente, asfixiante*”, lo que a su vez genera “*en la base representativa una conciencia más de beneficiario, usuario o cliente, en detrimento de la militante, de miembro activo y corresponsable*”; pero hay dos elementos más que se añaden a esta descripción de la realidad de las organizaciones y que son, por una parte, las bajas tasas de participación de personas con discapacidad en organizaciones representativas, “*que ponen en entredicho su mismo carácter representativo, y cuando son miembros, la débil intensidad de su participación y de su sentimiento de pertenencia*” y, por otra parte, “*el nacimiento de nuevos y diferentes núdulos de relaciones con las autoridades y poderes públicos (...) que generan dependencias políticas, tutelajes, coacciones indirectas*”¹⁶.

La anterior descripción se ajusta con toda seguridad a la realidad del CERMI, que se constituyó en 1997 con la voluntad de agrupar en una única plataforma todas las organizaciones vinculadas a la representación de los intereses de las personas con discapacidad; así el CERMI se describe como plataforma unitaria de la discapacidad¹⁷ con la finalidad de mejorar las condiciones de vida de las personas con discapacidad, reforzar el reconocimiento y la protección de sus derechos, promover la igualdad de oportunidades y, en su conjunto, elevar su grado de inclusión y normalización sociales. Para conocer los principios que orientan los objetivos pero sobre todo las formas de actuación del CERMI resulta particularmente interesante un documento como el “Código ético del CERMI estatal”, aprobado por el Comité Ejecutivo del CERMI de 9 de febrero de 2012. Dicho documento quiere servir de orientación y de guía de conducta en la actuación del CERMI y de las personas que lo integran y del mismo se pueden destacar algunos puntos interesantes. Así se afirma que las organizaciones que componen el CERMI “*no buscarán el apoyo indebido del CERMI en beneficio propio tratándose de intereses no admisibles de la propia organización, ni en detrimento de los intereses legítimos, razonables y justificados de otra organización*”; éste es un punto a destacar puesto que en ocasiones pueden existir intereses contrapuestos entre organizaciones que forman parte del CERMI o en el interior de las mismas: ello se manifiesta de forma clara en el ámbito del empleo, en el cual muchas veces los intereses de organizaciones que actúan como empleadoras no se identifican con los intereses de las personas con discapacidad que trabajan o aspiran a trabajar en empresas de tales organizaciones o en el mercado abierto. Este es un elemento en el que se detecta una acusada diferencia con las asociaciones de trabajadores desempleados de edad, en las que la sintonía entre entidad y asociados se percibe mejor.

Debemos destacar también cómo el CERMI manifiesta su apuesta por una estrategia “*presidida por el enfoque inclusivo*”, para lo que las organizaciones que forman parte del CERMI deberán elaborar “*su propia estrategia con arreglo al enfoque inclusivo considerado como valor*”, defendiendo los intereses de las personas con discapacidad y sus familias, aplicando los valores, principios y mandatos de la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, que recoge el derecho al trabajo en un mercado y entorno laborales abiertos e inclusivos. Dicho enfoque inclusivo debería manifestarse en todos los ámbitos, incluido el relacionado

¹⁶ *Ibid.*, págs. 238 y 239.

¹⁷ Toda la información sobre misión, objetivos y ámbitos de actuación del CERMI consultable en www.cermi.es.

con el empleo, pero ello no ha sido así ciertamente. Finalmente, otro elemento que debe ser subrayado es el principio de participación de las organizaciones miembro en la elaboración y toma de decisiones, que se producirá *“en igualdad de condiciones en todos los procesos que lleve a cabo el CERMI”*.

En lo que concierne a su composición, el CERMI cuenta entre sus miembros a entidades con un peso específico muy importante en el ámbito de la discapacidad y que actúan de forma notablemente centralizada, como es la ONCE (Organización Nacional de Ciegos Españoles) y su entorno, pero también de un amalgama de entidades de dimensión mucho más reducida, que actúan a nivel territorial y que forman parte del CERMI porque forman parte de otra organización que las agrupa y que a su vez forma parte del CERMI, por lo que su capacidad de influencia sobre la entidad a nivel estatal es muy escasa. Partiendo de la innegable realidad de que no todas las organizaciones que conforman el CERMI tienen el mismo peso en el seno del mismo, hemos querido detenernos en aquellas organizaciones que tienen una especial relevancia en el ámbito del empleo. Dentro de estas últimas es inevitable hacer referencia a la ONCE y más particularmente al Grupo Ilunion (antes Grupo Fundosa), que se define como un grupo que materializa en el ámbito empresarial la iniciativa de la ONCE. Para ello cuenta con una plantilla de 32.000 trabajadores, de los que más de un 35 por 100 son personas con discapacidad. Además, Ilunion participa en otras empresas sociales, contribuyendo al sostenimiento de otros 7300 puestos de trabajo, de los que un 80 por 100 se desempeñan por personas con discapacidad¹⁸

En estrecha relación con la Fundación ONCE se encuentra también FEACEM, que nació del impulso de las entidades Asociación Feaps para el Empleo (AFEM), la Asociación Empresarial de Centros Especiales de Empleo de Cocemfe (Aecemco) y la Asociación Empresarial de Centros Especiales de Empleo de la Fundación ONCE (Aecemfo)¹⁹. Se trata de una organización que se define como la *“Federación Empresarial Española de Asociaciones de Centros Especiales de Empleo”* y actúa en consonancia como asociación empresarial, siendo la negociación del convenio colectivo de centros de asistencia, diagnóstico, rehabilitación y promoción de personas con discapacidad en representación de los Centros Especiales de Empleo uno de sus principales cometidos. De esta forma FEACEM declara nacer *“con la finalidad de representar y defender los intereses sociales y empresariales de las asociaciones que lo integran ante las Administraciones Públicas”*. FEACEM se identifica con el sector de la economía social y sólo admite asociaciones en las que la mayoría de CEE miembros *“tengan una vinculación directa con las entidades del movimiento asociativo de personas con discapacidad y que estén mayoritariamente representados en los órganos de gobierno de la asociación”*. Asimismo, FEACEM *“reivindica y promueve el empleo de calidad para las personas con discapacidad”* y la organización *“se justifica como instrumento empresarial para promover y asegurar el derecho básico de las personas con discapacidad a un empleo digno”*, eso sí, en el ámbito del empleo protegido, sin mención alguna del objetivo de integración en el mercado ordinario.

¹⁸ Una detallada explicación del grupo en: www.ilunion.com

¹⁹ Actualmente forman parte también de FEACEM la Asociación Feafes para el Empleo, la Asociación Empresarial de Centros Especiales de Empleo de Enfermos Mentales (ADECHEM), la Asociación de Centros Especiales de Empleo de la Comunidad Andaluza (ACECA), la Asociación Patronal Aragonesa de la Discapacidad (PADIS), la Asociación de Entidades de Trabajo Protegido del País Vasco (EHLABE), la Asociación de Centros de Empleo de Navarra (ACEMNA), la Asociación Regional de Centros Especiales de Empleo de Economía Social de Canarias (ARCEESCAN) y la Asociación Fórum para la Calidad de Baleares (FOQUA).

En definitiva, se constata que el CERMI es una entidad diversa, de la que forman parte organizaciones que son intrínsecamente portadoras de intereses no siempre coincidentes y en ocasiones incluso contrapuestos en uno de los múltiples ámbitos en que el CERMI actúa como representante de las personas con discapacidad y de sus familias y que no es otro que el del empleo. En el interior del CERMI conviven intereses de las personas trabajadoras con discapacidad y de entidades titulares de empresas orientadas al rendimiento económico y de asociaciones empresariales del sector del empleo protegido. Unos y otros intereses casan mal y la cuestión es que los segundos parecen imponerse de forma clara y reiterada a los primeros en las posturas defendidas por parte del CERMI ante las Administraciones Públicas.

La clave quizás estaría en evitar una cierta confusión que se detecta en parte el mundo asociativo de la discapacidad y que ha sido denunciada por el sindicato Comisiones Obreras, en el sentido de que, en torno al CERMI se mueven intereses no del todo conciliables, como son los de las personas con discapacidad a quienes representan y los intereses empresariales de algunas entidades –titulares de talleres protegidos y de otros tipos de empresas— cuyos intereses también representan. En este sentido se expresa un documento elaborado por la Federación de Enseñanza de Comisiones Obreras, la más implicada en el ámbito de la discapacidad y el empleo --“Guía de intervención sindical en los Centros Especiales de Empleo”, aprobado en octubre de 2009. En dicho documento el sindicato plantea crudamente la contradicción de intereses en el interior de las organizaciones denominadas del sector de la discapacidad²⁰ y denuncia que la regulación de los centros especiales de empleo se haya hecho siempre con la intención y con el objetivo de proteger al centro especial de empleo, al empresario²¹.

De ahí que entendamos que tales intereses empresariales deberían vehicularse a través del diálogo social mediante la constitución de organizaciones empresariales o mediante la actuación de las mismas, cuando estén constituidas. Ello permitiría al asociacionismo seguir una orientación más centrada en las personas en la línea de reforma profunda y totalmente normalizadora auspiciada por la Convención de Derechos de las Personas con Discapacidad, o al menos no tan condicionada por intereses empresariales. En esta línea, hemos de destacar que algunos grupos de interés como los Centros Especiales de Empleo bajo titularidad de sociedades con ánimo lucrativo han constituido organizaciones patronales, como la Confederación de Centros Especiales de Empleo (CONACEE), que declara tener por objetivo la promoción de la integración sociolaboral pero que está constituida como organización patronal de acuerdo con la Ley de Asociación Sindical de 1977, por lo que se reconoce a sí misma como una asociación que se constituye para defender los intereses de sus asociados en su calidad de empresarios, en este caso de titulares de centros especiales de empleo.

3.2. Las asociaciones de parados mayores

²⁰ Se afirma que “*La creación y desarrollo de los centros especiales de empleo y muy recientemente de los enclaves laborales han llevado a estas asociaciones a poner encima de la mesa la saludable contradicción de pretender ser la “patronal” de los centros especiales de empleo y al mismo tiempo el “sindicato” de los centros especiales de empleo*”, pág. 18.

²¹ *Ibid.*, pág. 18. “*Por un lado el empresario como único elemento a proteger con la norma, hasta el punto que se confunde con el protector de la persona con discapacidad a la que contrata*” apartando a los sindicatos de dicha tarea.

La atención prestada por los sindicatos a las problemáticas específicas de los trabajadores de edad es percibida con frecuencia por los interesados como claramente insuficiente. Esta percepción, bastante generalizada, compone la base para el surgimiento de colectivos de personas desempleadas mayores con la voluntad de organizarse colectivamente para la defensa de sus intereses. En este sentido, en los últimos años se han creado un número importante de asociaciones de desempleados mayores. Se trata de asociaciones de carácter local, aunque algunas han iniciado ya el camino para agruparse en forma de federaciones. Siguiendo la tipología que hemos señalado respecto a las organizaciones de personas con discapacidad, las asociaciones de personas desempleadas de edad son hoy por hoy mucho más asociaciones de corte representativo y reivindicativo que entidades prestacionales.

Fue pionera en su creación y actividad la Asociación de Parados Mayores Activos de Santa Coloma de Gramenet (Barcelona), que apareció en los primeros meses de 2011 y ya desde el inicio se fijó como objetivo, además de la búsqueda activa de empleo para las personas del colectivo, el asesoramiento a sus asociados en la redacción de currículums o la realización de talleres de orientación y capacitación profesional, el establecer un diálogo con la administración local a efectos de hacer llegar sus reivindicaciones e intentar influir en las políticas de empleo definidas y ejecutadas a nivel municipal. La asociación, que ha mantenido contacto regular con los grupos políticos municipales ha logrado recientemente uno de sus principales objetivos, consistente en incorporarse al consejo de administración de la empresa pública Grameimpuls, que tiene por objetivo la promoción del empleo y de la actividad empresarial en la ciudad²², lo que supone sin duda un salto cualitativo muy importante en la actividad de la asociación y un logro pionero para una asociación de estas características.

Las asociaciones de esta naturaleza se han multiplicado en numerosas ciudades españolas durante los últimos cinco años. En algunos casos, esta finalidad de transmitir las reivindicaciones y el sentir del colectivo a los responsables políticos y técnicos y de intentar influir en las políticas de empleo a nivel municipal queda claramente explicitado entre los objetivos del colectivo: es el caso de la Asociación de Parados en Activo de Badia del Vallès (Barcelona), que declara entre sus objetivos establecer relaciones con las instituciones. También la Asociación de Mayores Parados por el Empleo de Baleares (AMPEB) declara tener como objetivo la participación en consejos, mesas y foros de trabajo de las Administraciones Públicas donde se debatan cuestiones de interés para la asociación, presentar propuestas a los poderes públicos y proponer reformas legislativas. Asimismo, la Asociación Plataforma por el Empleo la Isla se constituyó en asociación para *“conseguir la legitimidad que desde las instituciones se les está exigiendo para formar parte de determinados organismos”*²³ como la Mesa local por el Empleo, formada por los partidos políticos con representación en el Ayuntamiento, los sindicatos UGT y CC.OO., representantes de los empresarios, la cámara de comercio, algunas empresas y la asociación local de vecinos. Dicha asociación, además, ha mantenido encuentros con sindicatos, partidos políticos a nivel local y autonómico, parlamentarios y el alcalde del municipio. Otra asociación que incluye entre sus fines el establecimiento de contactos con las administraciones públicas y partidos políticos es la Asociación Siempre Activ@s Albacete, entre cuyas actividades se cuentan reuniones con partidos políticos a nivel local, así como con la concejalía de

²² En concreto, ofrece servicios en actividades de orientación laboral, formación ocupacional, bolsa de trabajo, asesoramiento para el autoempleo y vivero de empresas.

²³ www.plataformaporempleolaisla.blogspot.com.

empleo del Ayuntamiento con el fin de trasladar propuestas y reivindicaciones. En concreto, dentro de la asociación se constituyó un grupo de trabajo con la finalidad de mantener contacto con distintas áreas de las administraciones locales con el fin de “*hacernos ver y oír para luchar por nuestros derechos, reivindicar y favorecer políticas que ayuden en la búsqueda de empleo*”, así como solicitar información y solicitar estar presente y participar en todos los ámbitos donde se tomen decisiones que afecten al colectivo²⁴. Asimismo se fijan como objetivo el encuentro con sindicatos y otras asociaciones para la defensa y promoción de los intereses del colectivo.

En otras ocasiones, la definición de objetivos no es tan explícita pero sin embargo la interlocución con las Administraciones Públicas y los representantes políticos es una actividad que se pretende llevar a cabo de forma clara. Éste es el caso de ASSAT 50, *Associació d’Aturats Majors de 45 anys* de l’Hospitalet (Barcelona), fundada a inicios de 2013 y entre cuyos fines no se explicita la participación en foros donde se discuta sobre políticas de empleo. Sin embargo, desde la propia asociación se afirma que entre las actividades que llevan a cabo está la de colaborar, solicitar apoyo a entidades y organismos oficiales y presentar propuestas a los partidos políticos para conseguir reformas que mejoren las condiciones del colectivo²⁵. En este sentido, en su página web se relatan reuniones con partidos políticos, sindicatos y asociaciones empresariales, así como otros hechos destacables como la invitación del Ayuntamiento de la localidad a participar en el pacto local por el empleo; la invitación junto con otras asociaciones por parte del Departamento Trabajo (en aquel momento Departamento de Empresa y Empleo) del Gobierno de Catalunya a participar en mesas de trabajo organizadas por la Consejería junto con empresarios y sindicatos.

La asociación de l’Hospitalet, junto a la anteriormente mencionada de Sta. Coloma de Gramenet y otras (Badia del Vallès, Olot y Terrassa) fundaron a finales de 2013 el Colectivo de Desempleados Mayores de 45 años (CODEMA 45), con el objetivo de aglutinar las asociaciones de desempleados mayores de 45 años para una mejor defensa de los intereses de dicho colectivo, representarlos ante los poderes públicos y canalizar las reivindicaciones y las propuestas concretas del colectivo. Más concretamente, entre sus fines se incluye la participación en consejos, mesas y foros de trabajo de administraciones públicas, privadas y otras entidades, donde se debatan las cuestiones que afecten a los desempleados mayores de 45 años, así como coordinar, representar, defender y presentar propuestas unitarias ante los poderes públicos a nivel local, pero también estatal y autonómico, y proponer reformas legislativas y reglamentarias en relación al empleo de los mayores de 45 años, la jubilación y otras cuestiones de interés para el colectivo. De hecho, CODEMA 45 ha participado en organismos de relevancia como el Consejo de Trabajo de Catalunya (CTESC).

Otras asociaciones integrantes de dicho colectivo también desarrollan en la práctica funciones participativas en el ámbito local. Es el caso de ADAG 40 (Asociación de Desempleados Activos Garrotxa 40), que se sienta junto al Ayuntamiento de Olot, sindicatos y empresas, en la Mesa Técnica de Empleo de Olot, donde se dirimen las políticas de empleo y las propuestas de los participantes, algunas de las cuales acaban materializándose.

Del relato anterior se deduce con claridad la irrupción –en la mayoría de casos entre los años 2011 y 2013- de un gran número de asociaciones que pretenden, más allá de

²⁴ www.siempreactivosalbacete.wordpress.com.

²⁵ www.assat50.blogspot.com.

constituir un punto de encuentro donde los desempleados de mayor edad puedan ofrecerse apoyo y ayuda mutua, articular una representación de intereses del colectivo. Para ello actúan ante las Administraciones Públicas y los representantes políticos con el fin de defender sus intereses, centrados en la creación de empleo de la que se pueda beneficiar el colectivo y la protección social. Dicho ámbito de actuación queda generalmente acotado a nivel municipal, pero se observan iniciativas de agrupamiento de asociaciones para ir más allá de dicho ámbito. Se detecta además que, más allá de ocasionales reuniones con representantes políticos municipales, parlamentarios, o responsables de los servicios de empleo, algunas asociaciones han logrado ser incorporadas junto a otros actores entre los que se cuentan los sindicatos y las asociaciones empresariales más representativas, en mesas locales de empleo e incluso en un caso concreto en el consejo de administración de una empresa pública que actúa como centro de formación y agencia de colocación. Se impone pues una reflexión sobre el papel que dichas asociaciones puedan tener en distintos foros donde hasta fecha reciente la representación de los trabajadores corría de forma exclusiva a cargo de los sindicatos representativos, y su eventual encaje en las coordenadas fijadas normativamente para el desarrollo de determinadas funciones participativas.

Es evidente que hoy en día el colectivo de parados mayores cuenta con un asociacionismo poco o nada profesional y no disfruta del respaldo normativo con el que cuenta el diálogo civil de las entidades relacionadas con la discapacidad. Ahora bien, todo apunta a que desde una perspectiva del empleo hay argumentos para reforzar y apuntalar la posición de estas entidades cuyo éxito va a depender bastante de su capacidad de aunar esfuerzos mediante federaciones y confederaciones. Más allá de las cuestiones relacionadas con el empleo, el sombrío panorama que se cierne sobre el equilibrio financiero del sistema de pensiones y sobre las cuantías de las pensiones, permiten especular a propósito de un salto de este asociacionismo a la reivindicación en el campo de las pensiones. En este sentido, se ha de recordar que la precariedad laboral en los últimos tramos de carrera profesional de los desempleados de edad afecta muy negativamente a la cuantía de sus pensiones y también a la posibilidad de un acceso anticipado a las mismas.

4-Consideraciones finales.

Tras el análisis realizado podemos concluir que la intervención de otros sujetos en la defensa y promoción de colectivos como las personas de edad o las personas con discapacidad constituye una tradición consolidada en España, lo que no ha evitado una cierta tirantez entre el sindicato y los otros sujetos emergentes. Al menos en España, las asociaciones han tendido a centrar su actuación a través del dialogo civil, en ocasiones local y en otras de mayor alcance, sin que por lo tanto hayan intervenido en el terreno de la representación en la empresa, el conflicto laboral o la negociación colectiva.

Desde el punto de vista de la base jurídica de dicha intervención las asociaciones de personas con discapacidad cuentan con un claro derecho a intervenir en materia de dialogo civil ya que tanto la normativa interna como la internacional ratificada por España lo avalan. Ahora bien esta realidad jurídica justificaría también –al menos políticamente-- que las asociaciones de personas desempleadas de edad puedan intervenir en estos procesos, una posibilidad que contaría con los apoyos de algunas líneas de análisis sociológico, como el diálogo social extendido o el diálogo societal local.

Paradójicamente, no existe un reconocimiento y, sobre todo, una regulación exhaustiva y sistemática del derecho a un diálogo social entre Gobierno, centrales sindicales y organizaciones patronales, de modo que se trata fundamentalmente de un conjunto de prácticas de larga tradición en las que, por lo demás, no participan todos los sindicatos u organizaciones empresariales, sino aquellas que cuentan con más apoyos entre empresarios y trabajadores, es decir, las que cuentan con la condición de más representativas.

La relación de estos nuevos actores con los sindicatos no siempre ha sido o es todo lo colaborativa que podría ser²⁶. Para ello los sindicatos deberían entender la legitimidad que tienen quienes se agrupan con el fin de defender intereses específicos dentro del mundo del trabajo. No deberían las asociaciones ser vistas como competidores sino, todo lo contrario, debería intentarse maximizar la colaboración. Al mismo tiempo, las asociaciones que surgen como actores nuevos deben aceptar que los sindicatos, como consecuencia de su particular encaje constitucional derivado del artículo 7 de la Constitución Española ocupan una posición singular en la defensa de los derechos y de los intereses de los trabajadores. Además, los sindicatos intervinientes en el diálogo social acreditan sólidamente una representatividad basada en el dato objetivo del apoyo que les brindan los trabajadores en las elecciones a representantes en las empresas, por lo que se les atribuyen determinadas facultades a las que no siempre podrán tener acceso otras organizaciones.

Como reflexión complementaria, cabe subrayar que el Gobierno no debe incurrir en experiencias de diálogo civil exclusivo con organizaciones no sindicales, o de diálogo civil “preferente” con las mismas, si quiere potenciar prácticas de diálogo ajustadas a la Constitución y que alimenten dinámicas de colaboración y complementación entre los sindicatos, las organizaciones de apoyo a determinados colectivos e, incluso, las organizaciones patronales.

En lo que concierne a los nuevos sujetos, se ha de destacar la importancia de las organizaciones que representan a las personas con discapacidad en España, especialmente de la gran confederación, el CERMI, que ha experimentado un notable grado de visibilidad y de profesionalización desde finales de los años noventa del siglo pasado. La contribución del diálogo social protagonizado por el CERMI en la mejora del régimen regulador del empleo de las personas con discapacidad es evidente. Ahora bien, entendemos que es conveniente, política y jurídicamente, especialmente cuando se dialoga en materia de reformas de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, separar los intereses de los individuos —normalmente de naturaleza laboral— de los intereses de algunas entidades del mundo de la discapacidad, con fuertes intereses en el empleo protegido. Para ello se propone potenciar la utilización de organizaciones empresariales vinculadas a la discapacidad que permitan defender intereses legítimos mediante entidades patronales que no generen ambigüedad.

Respecto al otro sujeto estudiado, las organizaciones de apoyo a las personas desempleadas de edad, debe señalarse que se trata de entidades que se encuentran en

²⁶ Vid. LÓPEZ ARGUEDAS, J.: *Crónica de una asociación de parados*, ob. cit., en diversos apartados de la obra, el autor narra las reticencias de los sindicatos o, como mínimo, de algunos sindicalistas, en foros como el Consejo de Trabajo de Cataluña, así como la no asistencia de los sindicatos pese a haber sido invitados al I Congreso de parados de mayores de 45 años de Cataluña. En todo caso, la presencia de representantes de los sindicatos más representativos en el II Congreso indica una cierta evolución en la compleja relación. En cambio, otras asociaciones de parados atestiguan un mejor entendimiento con las organizaciones sindicales.

fase de consolidación, en las que prima la actuación en ámbitos locales aprovechando los espacios de diálogo civil que poco a poco se van abriendo con las Administraciones públicas a nivel local o incluso a nivel autonómico, en órganos de participación. Nuestra impresión es que sería necesario potenciar un proceso que lleve a la creación de federaciones más potentes, que permitan actuar a nivel estatal y, lo que es más importante, impulsen las necesarias mejoras en el terreno del empleo y de la protección social de las personas de edad desempleadas.