

DIÁLOGO Y CONCERTACIÓN SOCIAL
EN LA CONFORMACIÓN DE LAS POLÍTICAS
SOCIALES EN EL ÁMBITO EUROPEO, ESTATAL
Y REGIONAL. EL CASO DE ESPAÑA*
*SOCIAL DIALOGUE AND SOCIAL
CONCERTATION IN THE FORMATION OF THE SOCIALPOLICY
IN THE EUROPEAN, NATIONAL, AND REGIONAL CONTEXTS.
THE CASE OF SPAIN*

Percy Orestes ALARCÓN BRAVO DE RUEDA**
Fernando MORENO DE VEGA Y LOMO***

RESUMEN: El presente estudio pretende ofrecer una visión amplia del diálogo social, esto es, desde la triple dimensión que nos ofrece la experiencia europea, española y regional (Castilla y León). En estos ámbitos, el diálogo social se convierte en medio y fin en sí mismo, ya que fortalece la participación, el entendimiento, el desarrollo de la sociedad y el fortalecimiento de la propia democracia.

ABSTRACT: *The present study seeks to offer a wide vision of the social dialogue, this is, from the triple dimension that offers us the European, Spanish and regional (Castilla y León) experience. In these environments the social dialogue becomes between and end in itself, since strengthens the participation, the understanding, the development of the society and the invigoration of the own democracy.*

Palabras clave: diálogo social, política de empleo, mercado de trabajo, Comunidad Europea, España.

Descriptors: *social dialogue, employment politics, labor market, European Community, Spain.*

* Artículo recibido el 10 de noviembre de 2008 y aceptado para su publicación el 10 de febrero de 2009. El presente trabajo se incardina en el marco del proyecto de investigación titulado “Aspectos jurídicos y económicos de la política social de empleo en Castilla y León”, financiado por la Junta de Castilla y León para el bienio 2008-2009 (referencia: SA003B08).

** Doctor en derecho; profesor titular del Área de Conocimiento Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social en la Universidad de Salamanca.

*** Doctor en derecho; profesor ayudante del Área de Conocimiento Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social en la Universidad de Salamanca.

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Política de empleo comunitaria: participación de los interlocutores sociales*. III. *Los instrumentos esenciales del diálogo social en el nivel europeo*. IV. *El diálogo social en España. Ciclos políticos y consolidación*. V. *El diálogo social en la Comunidad Autónoma de Castilla y León*.

I. INTRODUCCIÓN

Como paso previo no simplemente a la lectura de este trabajo sino también a cualquier reflexión sobre la temática rotulada, debiera a nuestro juicio el lector partir de la formulación de una doble interrogante: primeramente, ¿qué es el diálogo social? En segundo término, ¿qué razones hay para impulsar el diálogo social? Un breve repaso de estas cuestiones, aun a riesgo de caer en ciertas redundancias, deviene como estadio necesario en la investigación, y al tiempo, paso previo al análisis de los resultados obtenidos en el marco administrativo y geográfico que, de mayor a menor extensión, aunque no por ello idéntico orden de importancia, representan la Unión Europea, España y la Comunidad Autónoma de Castilla y León. Esto puede servir de muestra para otras experiencias o sistemas jurídico-laborales, en especial a las de América Latina, en la cual también se habla a veces de integración o interrelación entre los países, o simplemente de concertación social en el interior de cada país. De este modo, pues, queremos poner en común los frutos de la investigación, desde la perspectiva que da el derecho comparado.

Respecto al cuestionamiento en torno a un concepto de diálogo social, la duda gira en torno a si estamos o no en la misma prerrogativa que actualmente enmarcan la concertación social y la negociación colectiva, y aunque podamos adelantar que la respuesta es negativa, conviene concretar sus contenidos. Por un lado, la concertación social ha de ser entendida como fracción, más concretamente como la modalidad ejecutiva más comprensiva e intensa del diálogo social, siendo equivalente a un trámite de negociación, de interrelación entre varios sujetos previamente delimitados; el diálogo social, sin embargo, es una realidad más amplia al comprender también otros procedimientos de información, consulta, estudios de campo, seguimiento de los resultados, etcétera.

Por su parte, la negociación colectiva representa un poder hacer jurídicamente tutelado del que son titulares los verdaderos protagonistas de la relación laboral, bien por sí mismos o mediante representación, con el fin de regular las concretas condiciones salariales y de trabajo, y ya sea el de una exclusiva empresa o el de un sector productivo en un ámbito funcional y geográfico determinado (estatal, regional o provincial, entre los más usuales). De ello se deduce, de cualquier modo, que su ámbito de influencia es también más limitado, o quizá habría que decir condicionado, pues antes de garantizarse por convenio colectivo un salario digno, unos derechos laborales o un cúmulo de condiciones de trabajo en el marco, valga el ejemplo, de una concreta organización empresarial, será preceptivo el asegurar con anterioridad un poder adquisitivo de la economía en el cual enmarcar ese salario digno, unos derechos fundamentales para la ciudadanía que sean referentes de aquellos otros propiamente laborales y, en consecuencia, atribuibles a quienes además de la ciudadanía ostentan la condición y calidad de trabajador asalariado, y finalmente unas condiciones de vida en el ámbito socioeconómico en general que operen como mecanismo de referencia para las más específicas pautas informativas de la relación laboral.

Estos últimos ingredientes citados no son nada ajenos a los resultados más amplios del diálogo social, si bien hay más respuestas para el segundo interrogante planteado: ¿qué razones justifican la conveniencia, quizá necesidad, de promover el diálogo social? Siendo, como es sabido, una prerrogativa de uso estrictamente discrecional por los gobiernos, todos reconocen sus virtudes y efectos positivos en la realidad empírica pues, en un segmento inicial de conformación del ordenamiento jurídico, el diálogo social permite visualizar la perspectiva de los propios protagonistas de la actividad productiva en la elaboración de las normas por las que luego se han de regir y, ulteriormente, en el postrero trámite evolutivo de la elaboración de tal derecho, este tipo de diálogo confiere un plus de legitimación a la propia política gubernamental que adopta la decisión última respecto a la forma y al contenido de la norma, porque al fin y al cabo el diálogo tiene un componente de colaboración de los agentes sociales con respecto al gobierno que utiliza el diálogo. Pero también, y hay que subrayar esto, en el proceso de perfeccionamiento del sistema, estos agentes se

ven legitimados para asumir una posición contestataria si dicha decisión se aleja de los postulados esenciales del Estado social y democrático, como es lo que ha venido ocurriendo en España todos estos últimos años, en especial por parte de los sindicatos.

Se puede advertir de lo anterior que la importancia del diálogo social en un sistema democrático está fuera de toda duda, pero comprobaremos en las líneas que siguen —en las que nos esforzamos por superar la técnica meramente descriptiva e intentamos, en la medida en que la tesitura lo posibilite, introducirnos en la exégesis crítica— que el diálogo social puede alcanzar, y de hecho la alcanza, una triple dimensión, es decir, supranacional, lo que está sucediendo en la Unión Europea; estatal, lo que se implica cada país de acuerdo a si se ponen en juego todos los aspectos sociales, incluyendo por supuesto lo laboral, o sólo algunos de éstos; y regional, dado que algunas competencias importantes (educación y sanidad por ejemplo) o la vía libre para aplicar y desarrollar políticas activas y promoción del empleo han sido trasladadas en España a las comunidades autónomas, e incluso estas acciones se han descentralizado en ciertos casos hasta llegar al nivel local (diputaciones y ayuntamientos) con el fin último, y la ventaja añadida, de poder adaptar con más precisión y conocimiento de causa las medidas oportunas, considerando indudablemente la realidad particular circundante.

La elección de la Comunidad Autónoma de Castilla y León (que comprende nueve provincias), como base de referencia, tiene que ver con dos oportunas cuestiones: primera, que nuestra histórica Universidad de Salamanca se encuentra en este espacio geográfico y, por lo tanto, conocemos más o menos su problemática desde la perspectiva de que somos ciudadanos de esta ciudad y región; pero lo más importante es que Castilla y León es la primera Comunidad en implantar un Consejo del Diálogo Social en el que se integran representantes del Gobierno regional (Junta), de los sindicatos y de la patronal, el cual contará organizacionalmente con un pleno, una comisión permanente, mesas de trabajo y una oficina territorial de apoyo. Lo que también se debe destacar es que el diálogo social ha adquirido en nuestra Comunidad otro rango, más allá sin duda de la discrecionalidad antes comentada, es decir, se ha institucionalizado y ello hace

que no dependa en absoluto de los cambios políticos que ocurran en la región o incluso en el país.

Por la misma razón, nuestra nacionalidad y lengua materna han pesado mucho a la hora de enfocar este tema, esto es, estudiar los problemas y resultados obtenidos en España mediante el diálogo social. Ciertamente, podría haber sido otro país, al menos vecino, como Italia o quizá Francia, pero hay que poner de relieve que nuestro país ha apostado de manera coherente, y convincente, desde la misma etapa de la transición política por esta institución altamente democrática, que ha aportado innumerables acuerdos, avances en materia social y un plus de democratización que poco a poco se ve apreciado y mejor valorado por los ciudadanos españoles, y también por otros países del entorno, que ven a España como un espejo en donde se refleja el buen manejo del diálogo social.

II. POLÍTICA DE EMPLEO COMUNITARIA: PARTICIPACIÓN DE LOS INTERLOCUTORES SOCIALES

1. *El avance de la estrategia europea*

Casi todos apuntamos hacia la crisis energética de los años setenta cuando se trata de fijar un punto de partida o inflexión en la economía moderna sobre, por ejemplo, la instalación del desempleo en nuestras sociedades, el cual sigue presente y sobre todo resistiendo a los diversos antídotos aplicados o, en algunos casos, cediendo algún terreno con el paso del tiempo, o la llegada de los periodos cíclicos de bonanza, para luego volver a crecer, si bien en algunos países más que en otros. Este fenómeno claramente social no es ajeno a nadie, ni mucho menos a la Unión Europea, que se ha visto impelida a actuar en diversos frentes y de manera coordinada entre los países, tal como se está viendo en estos días ante la crisis que afecta a casi todo el mundo.

En este sentido, la inicial disposición, o más bien habría que decir predisposición, del ente europeo hacia el tema del empleo no discurría sino por cauces distintos, esto es, ligados directamente al creci-

miento económico. Por eso se afirma que la atención que se le dispensó en los primeros tratados constitutivos fue modesta,¹ justamente porque la preocupación esencial estaba dirigida hacia la consecución de dicho mercado único y no hacia la solución directa y equilibrada de las cuestiones sociales; sea como fuere, se pensaba que la buena marcha del mercado único influiría de modo positivo a la hora de actuar contra el desempleo, ya que las mejores condiciones económicas y de desarrollo de los países permitirían crear suficiente empleo en cada uno de ellos, algo que luego se revelaría inexacto, o una verdad a medias.

En efecto, desde 1957 el objetivo perfilado por el Tratado de Roma fue el de “promover un desarrollo armonioso de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad, una expansión continua y equilibrada, una estabilidad creciente, una elevación del nivel de vida y de relaciones más estrechas entre los Estados miembros”, mediante la creación de un mercado común basado en la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales. Por tanto, se puede valorar que la política social [y de empleo] en dicho Tratado fue más bien de corte institucional, lo cual significa que en ese momento se apoyaban sólo políticas complementarias dirigidas al logro de objetivos económicos, aquellas orientadas a reducir los desequilibrios estructurales y mejorar las condiciones generales de vida que, a fin de cuentas, pudieran crear unos cimientos más o menos sólidos que favoreciesen paralelamente al trabajo y al empleo.

Aun con todo, en la Carta Social Europea de 1961 se recogía una declaración inicial de intenciones,² como también en los Programas

¹ Así, Morales Ortega, J. y Pérez Yáñez, R., “Los actores de la política de empleo”, en varios autores, *Lecciones de derecho del empleo*, 2a. ed., Madrid, Tecnos, 2006, p. 261, quienes señalan de cualquier modo que “la configuración de la política de empleo fue una competencia exclusiva de los Estados miembros” (es decir, que no había ningún “descuido” al respecto). Así también, Palomeque López, M. C. y Álvarez de la Rosa, M., *Derecho del trabajo*, 16a. ed., Madrid, Ramón Areces, 2008, p. 254, donde se apunta que “con seguridad, hasta los años ochenta del siglo precedente, la política social comunitaria no ha estado en condiciones reales de superar la concepción economicista y liberal que presidía la acción comunitaria a partir del Tratado de Roma”.

² El artículo 1 establece el compromiso de “reconocer como uno de los principales objetivos y responsabilidades la obtención y el mantenimiento de un nivel lo más elevado y estable posible del empleo, con el fin de lograr el pleno empleo”.

de Acción Social de 1974, en el que se incluía al empleo entre los objetivos comunitarios y también la “participación creciente” de los interlocutores sociales en las decisiones económicas y sociales de la Comunidad y de los trabajadores en la vida de las empresas, y de 1984,³ en donde se volvía a apostar por el diálogo social europeo para la consecución de una política social y de estrategias industriales comunitarias. No obstante, hay que señalar que estas declaraciones programáticas no fueron acompañadas luego por ningún plan de intervención comunitaria de apoyo a la creación de empleo o de lucha contra el desempleo, por lo que sólo podemos calificarlas como una postura de reconocimiento del problema, porque al final, en la parte que les correspondía a cada uno, los Estados miembros intentaron llevar a la práctica dichas recomendaciones con sus propios medios.

La superación de ese clima “institucionalizado” ocurre a partir de 1985, cuando la Comisión presidida por Jacques Delors presentaba un conjunto de propuestas para la acción comunitaria en áreas específicas (lo cual hizo viable luego, a través del Acta Única Europea, el nacimiento del Mercado Único Europeo el 1o. de enero de 1993). Los análisis que se mostraron en esos documentos tuvieron la particularidad de ofrecer algunas pistas que debían convertirse en la llave que abriera, o descubriera en cada Estado miembro, las soluciones que debían finalmente orientarnos hacia un modelo de desarrollo sostenible, tanto desde el punto de vista de la eficacia del triángulo crecimiento-competitividad-empleo, como en relación con el medio ambiente y la mejora de la calidad de vida.

Más allá de lo mencionado, Jacques Delors cursó una invitación a las organizaciones sindicales y empresariales más representativas para participar en la reunión del Consejo Europeo de Val Duchesse, en cuyo discurso expresó su deseo de mejorar y extender el sistema de intercambios entre las instituciones y los actores sociales hacia otras áreas. Ello marca un antes y un después en la historia de las relaciones laborales europeas, porque si bien este nuevo proyecto se apoyaba en las experiencias de diálogo puestas en práctica hasta ese momento —que no habían resultado en cualquier caso exitosas, aunque

³ Es en esta oportunidad en que se asume formalmente la idea originaria de Francia de realizar un *espacio social europeo*, más allá del principal plano económico.

subsistían sendas instituciones como el Consejo Económico y Social Europeo o las mesas de diálogo social sectorial que se habían conformado y que podían todavía aprovecharse para reimpulsar el diálogo—, sin embargo, resultaba cualitativamente distinta por varias razones.

En primer lugar, se partía del reconocimiento, a modo de *mea culpa*, de que la construcción social de Europa había descrito hasta el momento una trayectoria inestable y discontinua debido en buena medida a la ausencia de un fundamento constitucional bien definido, dentro del cual quedasen establecidos los mecanismos, los contenidos y los límites de la participación de los agentes sociales en la toma de decisiones a escala comunitaria. Reparar esta falta de criterios claros supondría marcar el camino para una participación más activa y consciente de los interlocutores sociales.

A ello se debe añadir, en segundo lugar, la premisa de que el éxito puntual o el fracaso de las experiencias anteriores habían dependido casi en exclusiva de la voluntad de los interlocutores a la hora de implicarse en ellas, habiendo sido esta demasiado variable y dependiente de sus distintas fórmulas de actuación. En términos generales, la opción de participar en los espacios de diálogo consultivo, habilitados hasta el momento, había resultado poco atractiva para los agentes sociales europeos, sobre todo para sus afiliados nacionales, ante la existencia de una posibilidad alternativa de influencia sobre las políticas comunitarias que resultaba más efectiva para ellos. En efecto, las organizaciones empresariales y sindicales siempre han tenido la opción, preferida en muchos casos, de utilizar sus propios canales de comunicación y diálogo con sus respectivos gobiernos nacionales —que participan activamente en el órgano ejecutivo del entramado institucional comunitario, es decir, el Consejo Europeo— para orientar cualquier proceso de decisión pública en este nivel. Este hecho, como podrá deducirse, ha traído como consecuencia una disminución evidente de interés por parte de los agentes sociales hacia los mecanismos de participación existentes.

En fin, las deficiencias halladas en pasadas experiencias de diálogo, así como la insatisfacción que éstas habían provocado en los agentes sociales, persuaden a las instituciones comunitarias, en especial a la Comisión Europea, de la necesidad de superar la lógica meramente

consultiva que había fundamentado la participación del empresariado y de los sindicatos en la toma de decisiones y poner en marcha un nuevo proceso que impulse esencialmente diálogo bipartito entre los propios agentes sociales europeos.

En el fondo de todo esto se encontraba el interés de las instituciones comunitarias en profundizar en la lógica descentralizadora del proceso de toma de decisiones según el principio de subsidiariedad; lo cual significa ni más ni menos que transferir un mayor grado de responsabilidad a los agentes sociales europeos en la determinación de aquellas decisiones que les afectan más directamente, descargando parcialmente a las autoridades públicas de esta función y estableciendo así las bases de un sistema de negociación colectiva a escala transnacional europea.

2. *La concepción actual del empleo*

Como hemos visto y comprobaremos luego, la concepción del empleo y de la cuestión social asumida como política complementaria o accesoria de la meta de integración económica europea que recogía el Tratado de Roma de 1957 se va a ir transformando de forma paulatina hasta situar verdaderamente la creación de empleo como uno de los objetivos primordiales de la actuación europea. Es por esta razón que el Tratado de Maastricht⁴ recogía entre los objetivos de la Unión: “Promover... un alto nivel de empleo” (artículo 2); sin embargo, es en el citado Libro Blanco de Delors, “Crecimiento, competitividad y empleo”, donde se hace un diagnóstico y un auténtico planteamiento para fomentar el crecimiento del empleo en cinco direcciones, de las que una apuntaba con mucho sentido común hacia la “continuación del diálogo social que ha permitido, hasta ahora, una concertación fructífera y posiciones comunes de las partes socia-

⁴ El Tratado de Maastricht, firmado en febrero de 1992, fijaba directamente el desarrollo de la dimensión social de la Comunidad, y recomendaba además “atender” al principio de subsidiariedad y respeto a la diversidad de situaciones de los Estados miembros, en la medida de lo posible, inaugurando así una etapa de coordinación de las políticas públicas de trabajo.

les, lo que ha favorecido las tareas comunitarias”.⁵ De alguna manera se establecía el rumbo a través del diálogo social, o incluso se puede decir que éste influiría en la operativa de la actuación comunitaria en esta materia, pues a partir de allí se reconoce la obligación de consultar a los interlocutores sociales cuando se trate de desarrollar medidas de índole social y, al propio tiempo, se avinieron a confrontar la política macroeconómica con la política activa de empleo, para dar respuesta a las numerosas necesidades existentes, entre ellas la organización y el reparto del trabajo.

A su vez, en el Consejo Europeo de Essen, celebrado en 1994, se llegaba a la certera conclusión de que la recuperación económica que se estaba produciendo en aquel momento no iba a bastar por sí sola para resolver todos los problemas del empleo (por entonces, la tasa media de desempleo europea era del 11.1%). Por esta razón, dicho Consejo señalaba la necesidad de hacer esfuerzos adicionales, entre ellos seguir reforzando el diálogo entre los interlocutores sociales. En este sentido, la estrategia de Essen indicaba que los Estados miembros debían aprobar programas plurianuales de empleo en los que, atendiendo a sus particularidades económicas y sociales, se tomaran medidas referidas a cinco puntos prioritarios, dentro de los cuales se insistía en “el esfuerzo conjunto de la economía, los sindicatos y la política, con la pretensión de reducir los costes salariales accesorios, en particular de los empleos no cualificados, en la medida necesaria para que tuviera un efecto perceptible en las decisiones sobre la contratación de trabajadores”.

Por su parte, en el Consejo Europeo de Dublín,⁶ 1996, se destacaba entre otras cosas la necesidad de promover la formación permanente, con incentivos tanto para los empresarios como para los trabajadores, así como prestar atención especial a las pequeñas y medianas empresas (pymes), para que sean impulsadas como nuevas fuentes de empleo; asimismo, hay una referencia a los ámbitos de la protección

⁵ Las otras cuatro son: aprovechar al máximo el gran mercado; fomentar el desarrollo y la adaptación de las pequeñas y medianas empresas; crear las grandes redes europeas de infraestructura; y preparar, sin demora, y poner los cimientos de la sociedad de la información.

⁶ En la declaración de Dublín sobre el empleo se señala: “el empleo sigue siendo la primera prioridad de la Unión Europea y de los Estados miembros, así como su mayor desafío. La necesidad de una acción firme y constante nunca ha sido mayor”.

del medio ambiente y de los servicios sociales, de los cuales se dice que ofrecen perspectivas particularmente prometedoras con respecto al empleo (como nuevos “yacimientos” o “nichos” de empleo). En igual medida, El Consejo Europeo hacía suyo el llamamiento que formulaba el presidente de la Comisión en el documento relativo al pacto de confianza, para que todos los agentes sociales y económicos, a saber, las autoridades nacionales, regionales y locales, los interlocutores sociales y las instituciones comunitarias asumieran plenamente sus responsabilidades con respecto al empleo en sus respectivas esferas de actuación. Dada la complementariedad de esos esfuerzos, la idea que flotaba era que debían concertar sus fuerzas a fin de crear las condiciones necesarias para impulsar el empleo, conviniéndose así que la lucha contra este problema debe ser verdaderamente colectiva, participativa y consensuada, pero también, como se deduce, descentralizada, en la que se incluyeran pues a las fuerzas regionales y locales, ampliando así “hacia abajo” la dimensión de la participación y del consenso requeridos.

Posteriormente, en el Consejo Europeo de Lisboa, en 2000, se citaba como objetivo capital “convertir la economía europea en una economía basada en el conocimiento más dinámico y competitivo del mundo, capaz de crecer económicamente de forma sostenida, con más y mejores empleos y con mayor cohesión social”. En suma, en esta cumbre de Lisboa se refuerza la idea del modelo social europeo, el cual se dirigirá desde ese momento hacia el establecimiento de un sistema basado en el conocimiento, la protección social de alto nivel, el reconocimiento de la importancia del diálogo social y la apuesta por unos servicios de interés general, totalmente compatible con el crecimiento económico.

Sin duda, el aspecto de la protección social, uno de los pilares del Estado de bienestar, siempre ha sido una de las principales preocupaciones de los trabajadores y de los sindicatos, a la vista de los continuos debates sobre la gestión de la seguridad social y la idea, vertida sobre todo desde el mundo empresarial y determinados partidos políticos, de la privatización de ésta y de otros servicios públicos. Con la premisa dada arriba de que se pueden conjugar todas estas variables, se llama la atención acerca de que la posición de los sindicatos, que nunca ha variado en el tiempo, tiene una base sólida y de difícil re-

batimiento, y no se vislumbra un cambio de tendencias comunitarias a medio plazo, puesto que ni siquiera la grave crisis que nos aqueja ha devuelto al debate este tema; sin embargo, no hay que olvidar que sigue siendo materia interna de los Estados, por lo que pueden aparecer en algún momento algunas propuestas de privatización de alguno de éstos, o incluso desde las administraciones regionales (comunidades autónomas en el caso de España) que tienen transferidas algunas competencias en esta materia.

En ese mismo año, y en el siguiente (consejos europeos de Santa María de Feira y Niza, y de Estocolmo), se asumiría el denominado procedimiento de Luxemburgo,⁷ junto con otras precisiones que más tarde descubrieron la necesidad de que el establecimiento del pleno empleo debía ponderarse sobre una base no sólo cuantitativa sino también cualitativa, lo que suponía hablar de la calidad del empleo⁸ y de la política social como criterios a incluirse entre los objetivos generales de las líneas directrices para el futuro programa de empleo del 2002.

A raíz de la celebración de dichos consejos, en enero de 2001 se realiza un planteamiento más concreto, tomando como punto de referencia los referidos cuatro pilares básicos, señalándose, en base al tercer pilar, que es necesario negociar y poner en práctica, en todos los niveles apropiados, acuerdos para modernizar la organización del trabajo, incluidas las fórmulas flexibles, con el fin de lograr que las empresas sean productivas y competitivas para así alcanzar el equilibrio preciso entre flexibilidad y seguridad, aumentando de este modo la calidad de los puestos de trabajo y la empleabilidad de los propios

⁷ En esa reunión extraordinaria del Consejo Europeo dedicada al empleo, celebrada en Luxemburgo en 1997, se vino a establecer una estrategia de empleo basada en cuatro pilares: 1) Mejorar la empleabilidad, a través de la mejora de la formación y las prácticas laborales, 2) Fomentar el espíritu empresarial, facilitando la creación y el mantenimiento de las empresas, sobre todo las pymes, y modificar el sistema tributario para favorecer al empleo, 3) Fomentar la adaptabilidad de las empresas y sus empleados, para modernizar la organización laboral, y 4) Reforzar las medidas sobre igualdad de oportunidades, para aumentar la tasa de actividad femenina y de las personas con discapacidad.

⁸ Esta calidad del empleo implicaría cuestiones tan importantes como la adecuación de fórmulas para conciliar la vida profesional y familiar, niveles elevados de protección social, servicios sociales accesibles, oportunidades reales de disfrutar de los derechos fundamentales y sociales, calidad y continuidad de la formación, entre otras.

trabajadores. De ello deriva que uno de los cimientos descansa sobre una ancha base de negociación y diálogo social, pues también se convocaba a los Estados miembros a que colaboraran con los interlocutores sociales en esta tarea de modernización y flexibilización.

Más tarde, en el Consejo Europeo de Barcelona, marzo de 2002, se ratifica que “el pleno empleo es el núcleo de la estrategia de Lisboa y el principal objetivo de las políticas económicas y sociales... por lo que es necesario seguir prestando especial atención a las reformas de las políticas de empleo y del mercado laboral”. En esta oportunidad, el Consejo Europeo refiere que el marco común de actuación para el desarrollo permanente de competencias y cualificaciones, adoptado por parte de los interlocutores sociales en la cumbre social previa al Consejo, es una buena noticia para el empleo; pero a la vez se instaba a los interlocutores sociales a que dispusieran sus estrategias en los distintos ámbitos territoriales (desde el europeo hasta el local) y sectoriales al servicio de la estrategia y de los objetivos de Lisboa, y a que presentasen directamente a la cumbre social, o sea cada año, un informe de sus aportaciones tanto a nivel nacional, en los planes respectivos para el empleo, como a nivel continental.

Un año después, dentro de las preocupaciones constantes sobre el empleo, el diálogo social y la negociación colectiva vuelven a ponerse de manifiesto cuando el Consejo insta a los Estados miembros a mantener el impulso de la reforma de los mercados de trabajo nacionales centrándose, entre otras cosas, en:

Mejorar los sistemas de formación de salarios (relación entre éstos y la estabilidad de los precios, la productividad, los niveles de formación y las condiciones del mercado laboral), y modernizar la legislación sobre el empleo, suavizando los elementos excesivamente restrictivos que afectan a la dinámica del mercado laboral (más flexibilidad, aunque también seguridad, es decir, “flexiseguridad” o “flexiguridad”), pero respetando al mismo tiempo las funciones de los interlocutores sociales de acuerdo con los usos nacionales.

Lo cual subraya que se debe evitar la imposición unilateral de medidas o nuevas regulaciones, o más aún las desregulaciones, por parte de los gobiernos y, sobre todo, dinamizar la negociación colectiva in-

terna, como mejor vía para adaptarse a los cambios que requiere la mundialización de la economía.

En el Consejo Europeo de Bruselas, en 2003, se pone de manifiesto que se debía acelerar la aplicación de las reformas necesarias en materia de empleo, dado que los datos de avance revelan que Europa tiene una amplia brecha que colmar para alcanzar los objetivos de empleo establecidos en Lisboa.⁹ Se vuelve pues a poner en evidencia que el crecimiento económico resulta insuficiente por sí mismo y que el desempleo sigue siendo demasiado elevado. La urgencia de la situación se ve acentuada por los desafíos más amplios y a más largo plazo de los que debe hacer frente Europa, tales como la citada mundialización, la transformación económica mundial y las consecuencias palpables del envejecimiento de la población y la falta de mano de obra, cualificada y no cualificada.

El Consejo propuso en esta oportunidad, como posibles soluciones, lo siguiente: 1) Incrementar la capacidad de adaptación de los trabajadores y las empresas; 2) Atraer a más personas al mercado de trabajo; 3) Lograr que la inversión en capital humano sea cada vez mayor y más eficaz; y 4) Velar por la aplicación efectiva de las reformas mediante una mejor gobernanza (crecimiento más sostenibilidad). Algo a lo que se han venido dedicando los países europeos con la suficiente intensidad, en muchos casos a través del diálogo social tripartito y la propia negociación entre empresarios y sindicatos, dado que el contenido de dichas soluciones tienen estrecha conexión con la formación y recualificación de los trabajadores en el ámbito de las empresas, lugar donde se vienen discutiendo y aplicando estas premisas de mejora de la calidad del empleo, apoyada sin embargo con fondos estatales y comunitarios específicos para la acción formativa.

En el Consejo Europeo de 2004 se concluía que los interlocutores sociales habían conseguido implicarse, estrecha y constructivamente, en el cumplimiento de las metas propuestas en la cumbre de Lisboa, sabedores éstos de su importante papel en este proceso y de que los objetivos formulados en esta cumbre debían cumplirse, y además en una fecha límite marcada en el calendario, es decir 2010, en la que

⁹ Como es sabido, los objetivos concretos fijados en Lisboa para lograr el pleno empleo en 2010 fueron: tasa global de empleo del 70%, fijando en el 60% la tasa para las mujeres y el 50% para los mayores de 45 años.

se debería llegar a mejorar los niveles de empleo planificados en 2000.¹⁰

En aquel mismo año se instaura la Cumbre Social Tripartita¹¹ en sustitución del Comité Permanente del Empleo. Este cambio se debió a que los interlocutores sociales, ya desde la reunión del Consejo en Laeken (2001), argumentaban que dicho Comité no había integrado suficientemente la concertación y que no respondía a las necesidades de coherencia y sinergia entre los distintos procesos en los que participaba. Al contrario, la Cumbre Tripartita cumpliría el fin de servir de marco de diálogo permanente entre los interlocutores sociales, el Consejo y la Comisión. Al lado de ello se planteó el despliegue de nuevas acciones para impulsar el papel de éstos en las mejoras de la estrategia. Quedaba claro una vez más que el compromiso de los interlocutores no significaba sino una renovada asociación europea para el cambio en materia social y de empleo, para lo cual es necesario que todas las personas, grupos y entes conformados cumplan su papel rigurosa y continuamente.

En el Consejo de 2006 se afirma, por su parte, que los Estados miembros han hecho verdaderos esfuerzos por involucrar a los parlamentos nacionales y a los representantes de las autoridades regionales y locales, así como a los interlocutores sociales y a otras partes interesadas de la sociedad civil en la formulación de sus programas nacionales de reforma. La idea que se barajaba era la de hacer intervenir de un modo aún más activo a los ciudadanos europeos, con el objeto de aumentar su comprensión de manera que la aplicación puntual y correcta de dichas reformas contribuyeran a una prosperidad mayor y estuviera mejor compartida. Sin duda, este último aspecto casi siempre pasa inadvertido, es decir, que los políticos o las entidades directivas trabajan bastante “al margen” de los representados (en el plano de la información o el conocimiento de lo que se está haciendo), por tanto, la idea adquiere importancia en la medida en que los interlocutores sociales, que representan y trabajan algo más a codo con sus

¹⁰ Véase nota 8.

¹¹ Dichos miembros se reúnen una vez al año con los jefes de Estado y los ministros de empleo de las tres presidencias subsiguientes del Consejo (la *troika*) antes de la reunión del Consejo Europeo de Primavera, y su agenda está vinculada a la del Consejo.

representados, podrían servir de nexo con los trabajadores o con los miembros de las asociaciones (cuando se trata de los empresarios), ciudadanos todos al fin y al cabo.¹²

El tema de la flexiguridad vuelve a ser debatido en el Consejo de diciembre de 2007, durante el cual se insta a los Estados miembros a que tengan bien presentes los principios comunes en esta materia a la hora de desarrollar y aplicar políticas nacionales encaminadas a impulsarla. El Consejo Europeo expresaba su satisfacción por el análisis conjunto de los mercados de trabajo efectuado por los interlocutores sociales, y destacaba la importancia de su cometido a la hora de definir, aplicar y controlar las políticas en esta materia tan crucial como es la flexiguridad. En todo caso, hay que entender que la flexibilidad más seguridad es una materia, aun más que otras, que merece un tratamiento acorde a la realidad concreta de cada empresa y sector. Así, los interlocutores sociales [en cada país] se convierten irremediablemente en los únicos capaces de generar un cambio con pocas fisuras, debido a su cercanía y conocimiento de las circunstancias empresariales. De ahí también la importancia de la implicación regional y local de las autoridades y de los agentes sociales, en tanto que en esos ámbitos geográficos específicos pesa mucho la comprensión de la realidad y de las personas, que difieren de otras incluso cercanas.

En fin, en el Consejo Europeo de Bruselas de marzo de 2008, la Presidencia emitía sus conclusiones bajo el título “Inicio del nuevo ciclo de la estrategia de Lisboa renovada para el crecimiento y el empleo (2008-2010)”, en el cual se reconocía el papel de los niveles local y regional en el crecimiento y la creación de empleo, en tanto que la responsabilización en todos los niveles de gobierno contribuiría a la elaboración de políticas más coherentes y eficaces. Asimismo, se reitera la importancia de la dimensión social de la UE como parte integrante de la Estrategia de Lisboa, para lo cual es necesario inte-

¹² En parecido sentido, la Comisión ya planeaba en junio de 2002 lo siguiente para mejorar la información a los ciudadanos: a) Crear un sitio de Internet para ofrecer acceso multilingüe a toda la información sobre los protagonistas, foros y resultados del diálogo social europeo (<http://europa.eu/scadplus/leg/es/s02307.htm>); b) Organizar periódicamente una “conferencia europea sobre el diálogo social”; y c) Continuar, en estrecha colaboración con la Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo, la publicación de informes periódicos sobre las relaciones laborales en Europa.

grar en mayor medida las políticas económica, social y de empleo, y contar al mismo tiempo con la presencia de los interlocutores sociales para su despliegue conjunto, dada la experiencia de éstos en la cuestión social y de empleo (los demás consejos celebrados durante 2008 han tratado en exclusiva sobre la crisis financiera, y no especialmente sobre temas de empleo o diálogo social, aunque no cabe duda de que las metas fijadas para 2010 van a sufrir un retraso por este motivo).

III. LOS INSTRUMENTOS ESENCIALES DEL DIÁLOGO SOCIAL EN EL NIVEL EUROPEO

El Acuerdo sobre Política Social (APS), celebrado el 7 de febrero de 1992 en Maastricht, puede considerarse como el punto de inicio de la política social comunitaria, puesto que con este acuerdo se entraba de lleno a realizar una valoración de lo social que nunca antes se había hecho, y porque, además, a partir de allí las sucesivas reflexiones y probables modificaciones que se suelen hacer en los tratados tendrían muy en cuenta esta nueva e importante base para la acción comunitaria que se fundiría luego con las disposiciones del Tratado de la Unión Europea (Tratado que ha sido modificado, como sabemos, por el Acta Única Europea).

Después de este gran “impulso social”, las posibilidades que se abrían para la participación de los interlocutores sociales en la contratación colectiva a nivel europeo se acercaban en cierta medida a las que existen en algunos de los sistemas estatales de relaciones laborales donde se ha reconocido este derecho, como es el caso de España; no obstante ello, hay que insistir en que la conquista de un espacio común o marco de negociación colectiva europea no es una tarea fácil, ya que entran en juego unas variables amplificadas y bastante complejas debido a la propia magnitud de los ámbitos de negociación.¹³

¹³ También hay que tener en cuenta la tradicional oposición empresarial con respecto al desarrollo de la negociación colectiva europea, aunque esa posición varía “sólo cuando desde la Comisión y desde el Parlamento se muestra una voluntad decidida de sacar adelante una determinada norma”. Véase así, Zufiaur, J. M., “Globalización económica y deslocalizaciones productivas”, *Claridad*, núm. 1, 2004, p. 19.

En este sentido, se han ido perfilando, y por tanto luego se deben concretar más eficazmente, cuatro aspectos trascendentales, los cuales por supuesto sí están resueltos en los ámbitos estatales, y son: los sujetos negociadores (que serían los llamados a asumir la interlocución social a escala europea), las reglas de negociación (sobre todo en lo que concierne al reconocimiento mutuo de las partes negociadoras, la representatividad adecuada y la legitimación final para negociar), los resultados (legislación pactada, acuerdo marco o convenio colectivo europeo) y los problemas de aplicación de lo que se pacte (seguimiento, interpretación).¹⁴

Como se ha señalado, una de las principales carencias es la falta de reglas solventes y actualizadas para certificar la representatividad de los que pretenden negociar, pues el Tratado de Maastrich se refiere a los “interlocutores sociales”, pero sin definir ni quiénes son éstos ni cómo habría que acreditar tal condición. Y esto sale a la palestra justamente a partir de la ampliación de la Comunidad y la llegada de más países del Este, pues algo tienen que decir, y también demandar la parte de representatividad de sus propios agentes sociales. Al contrario, vamos a comprobar luego los requisitos que se necesitan para participar en estos dos supuestos: a) El proceso legislativo ordinario en materia social, es decir, la doble consulta; y b) Cuando se trata de una negociación autónoma.

En el primer caso la Comisión viene exigiendo los siguientes criterios que deben cumplir las organizaciones: 1) Estar organizados interprofesionalmente dentro de un sector de actividad o agrupar una categoría específica de trabajadores, y organizarse por supuesto en el nivel europeo; 2) Estar compuestas por organizaciones que formen parte integrante y reconocida de las estructuras de interlocutores sociales de los Estados miembros, tengan la capacidad de negociar acuerdos y sean, en lo posible, representativas en todos los Estados miembros (algo a lo que sólo pueden acceder unos pocos sindicatos en cada país, o sea los más representativos); y 3) Disponer de las in-

¹⁴ En esta línea, Dueñas Herrero, L. J., “La posición preferente de los interlocutores sociales en la creación y aplicación del derecho social comunitario”, *Revista Universitaria de Ciencias del Trabajo*, núm. 2, 2001, p. 115, quien habla de “la singularidad de la autonomía colectiva europea a partir de las posibilidades ciertas que se abrieron con el citado Acuerdo de Maastricht”.

fraestructuras adecuadas que avalen su participación efectiva en el proceso de consulta. Bajo este “principio general” la Comisión ha realizado consultas con hasta cinco categorías diferentes de organizaciones, entre las que destacan la Unión de Confederaciones de la Industria y de los Empresarios de Europa (Unice), el Centro Europeo de la Empresa Pública (CEEP) y la Confederación Europea de Sindicatos (CES); así como otras organizaciones interprofesionales como la Unión Europea de Artesanos y de la Pequeña y Mediana Empresa (UEAPME), la Confederación Europea de Cuadros (CEC), entre otras.

En segundo lugar, esto es, cuando se trata de la negociación autónoma, la disciplina es diferente ya que la Comisión no puede intervenir en las negociaciones, por lo que son los propios interlocutores sociales los que deciden quiénes se sientan a la mesa de negociación y quiénes han de llegar a los compromisos necesarios. Aquí pesa mucho, sin duda, la autonomía de los interlocutores sociales para reconocerse y suscribir acuerdos libremente. Así, se deduce que en estos casos debe imperar el respeto al derecho de cualquier interlocutor social a elegir con quien quiere negociar. Pero ello cambia de estadio en cuanto las partes contratantes requieran una decisión del Consejo para aplicar el acuerdo alcanzado entre ellos. En efecto, ahí emerge el papel de la Comisión como “guardián de los tratados”, la cual deberá emitir una propuesta de decisión que someterá al Consejo “teniendo en cuenta el carácter representativo de las partes contratantes” o, lo que es lo mismo, “comprobar la representatividad suficiente dado el alcance del tema objeto de negociación”, realizando pues un verdadero control de representatividad y otro de legalidad.¹⁵

En cualquier caso, es oportuno señalar que los usos sindicales y las formas de concebir y encarar la acción colectiva distan mucho de ser homogéneas en Europa (lo mismo sería, ciertamente, en cualquier otra gran región del planeta), y ello juega, sin duda, en contra de la construcción de un sujeto colectivo de dimensión comunitaria. Si ya en los niveles nacionales se presenta ardua la coordinación de las estrategias sindicales —por la pluralidad sindical existente, que usual-

¹⁵ Véase Pérez de los Cobos Orihuel, F., “Aporías de la negociación colectiva europea”, *Revista del MTAS*, núm. 68, pp. 246 y ss.

mente conlleva una diferente interpretación de los intereses genéricos que se persiguen—, advertiremos sin muchos problemas cómo puede serlo en un espacio donde se entremezclan muchas formas de realización.

Se puede afirmar de todos modos, aun cuando en esta escala europea todavía no se definen totalmente las anteriores cuestiones, que los interlocutores sociales han adquirido un verdadero protagonismo en el proceso de construcción de la Unión Europea, puesto que a través del diálogo social (que se ejecuta, como hemos dicho, vía la concertación social y la negociación colectiva)¹⁶ se viene afrontando el desarrollo y la aplicación posterior en cada Estado de un buen número de directivas comunitarias (artículo 2.4 del APS) y de acuerdos que conforman un presupuesto normativo de apoyo (artículos 3 y 4 del APS), sin olvidar que dichos interlocutores también participan, mediante el sistema de doble consulta citado, en el procedimiento de elaboración de las propuestas y medidas de la política social de la Comunidad, esto es, en aplicación del deber general de fomento que la Comisión asume en este tema, cuidando sobre todo que éstos reciban un apoyo equitativo.

En este sentido, el peso del diálogo social lo llevan, como sujetos negociadores reconocidos, las citadas federaciones y confederaciones interprofesionales, las organizaciones sectoriales y los comités de empresa europeos¹⁷ que se formen, auxiliados por los comités paritarios o los grupos informales de trabajo, quienes trabajan y fijan resultados en base a las experiencias que se van obteniendo en el desarrollo del

¹⁶ Véase Clauwaert, S. *et al.*, “Diálogo social y coordinación de la negociación colectiva en Europa”, en varios autores, *La negociación colectiva en Europa*, Madrid, MTAS, 2004, pp. 293 y ss.

¹⁷ En verdad que se echa en falta un poco más de ambición en la actuación de los comités de empresa europeos (que se constituyen en las empresas o grupos de empresas de dimensión comunitaria, con 1000 trabajadores y al menos dos empresas que cuenten con más de 150 trabajadores cada una), pero sus facultades están limitadas a la información y consulta, y no a la negociación propiamente dicha. Véase, al respecto, Rodríguez Crespo, M. J., “La negociación del acuerdo que crea el Comité de Empresa Europeo: aspectos problemáticos”, *Tribuna Social*, núm. 187, 2006, pp. 31 y ss. Asimismo, Cristóbal Roncero, R., “El Comité de Empresa Europeo en las empresas o grupos de empresas de dimensión comunitaria”, publicado en www.mtas.es/Publica/revista/numeros/43/Estudios07.pdf.

proceso,¹⁸ es decir, que el avance del diálogo puede o no conducir a un resultado, pero si es positivo será siempre fruto del consenso.

El tema del empleo está encuadrado pues en el Tratado de Ámsterdam, que incluía un nuevo título, el VIII (que ha pasado hoy a ser el título XI [Política social, de educación, de formación profesional y de juventud], especialmente el capítulo 1 [Disposiciones sociales], de la versión consolidada, se puede decir refundida, del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea,¹⁹ y por ello constituye el marco de referencia) en el que se determina claramente que la promoción del empleo pasa a formar parte de los objetivos de la Unión Europea, convirtiéndose así en una “cuestión de interés común” de los Estados miembros; sobresaliendo el hecho de que al definirse y aplicarse cada política o acción comunitaria se deberá tener en cuenta las posibles repercusiones sobre el empleo (a esto podríamos llamarlo “cultura preventiva del empleo”).

Concretamente, destacan los artículos 138 y 139 de esta versión consolidada, dado que, en primer lugar, se “reconoce a los interlocutores sociales europeos un papel fundamental en el procedimiento legislativo comunitario en materia social”, añadiendo además que “toda iniciativa legislativa debe ser consultada por la Comisión Europea a los interlocutores sociales europeos”, o incluso se contempla la posibilidad de que éstos negocien por sí mismos, sustituyendo pues la labor de la propia Comisión. En segundo lugar, se reconoce la autonomía colectiva de los agentes sociales europeos al establecerse que “el diálogo entre interlocutores sociales en el ámbito comunitario podrá

¹⁸ Esto tiene su fundamento en el artículo 139.1 en la citada versión consolidada del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea: “El diálogo entre los interlocutores sociales en el ámbito comunitario podrá conducir, si éstos lo desean, al establecimiento de relaciones convencionales, acuerdos incluidos”.

¹⁹ El artículo 136 señala: “La Comunidad y los Estados miembros, teniendo presentes derechos sociales fundamentales como se indican en la Carta Social Europea..., y en la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores, de 1989, tendrán como objetivo el fomento del empleo, la mejora de las condiciones de vida y de trabajo, a fin de conseguir su equiparación por la vía del progreso, una protección social adecuada, el diálogo social, el desarrollo de los recursos humanos para conseguir un nivel de empleo elevado y duradero, y la lucha contra las exclusiones”. Hay que tener en cuenta que estas disposiciones se siguen revisando para su oportuna adecuación, así por ejemplo, los artículos 137 y 139.2 fueron modificados por el Tratado de Niza, en 2001.

conducir, si éstos lo desean, al establecimiento de relaciones convencionales, con acuerdos incluidos”.

La Comisión asume un papel importante al respecto, pues aparte de fomentar la consulta a los interlocutores sociales conforme al citado artículo 138, adopta además todas las disposiciones necesarias para facilitar su diálogo, velando por que ambas partes reciban un apoyo equilibrado. La Comisión también anima continuamente a los interlocutores sociales a aprovechar las posibilidades que les ofrece la negociación para zanjar algunas cuestiones a todos los niveles pertinentes y a aumentar el apoyo a las estructuras de diálogo social europeo en el contexto de la ampliación. Sin embargo, debemos tener presente que, puesto que los interlocutores sociales son independientes y el diálogo social en la UE se basa en el libre derecho de asociación, el desarrollo de capacidades constituye, en esencia, un proceso que parte desde abajo y que depende de los esfuerzos de los propios interlocutores sociales.

No menos reseñable fue la creación del Comité Permanente del Empleo²⁰ (artículo 130), pues la misión que se le encargó, como un órgano consultivo reforzado, fue la de garantizar de manera permanente, dentro del respeto a los tratados y a las competencias de las instituciones y organismos comunitarios, el diálogo, la concertación, la consulta ante el Consejo y la coordinación de las políticas nacionales de empleo y del mercado de trabajo entre los representantes de los gobiernos de los Estados miembros y los interlocutores sociales, armonizándolas con los objetivos comunitarios; aunque ya se ha dicho que dos años después, en el Consejo de Laeken de 2001, los interlocutores sociales señalaron que dicho Comité Permanente no había cumplido efectivamente con las funciones que tenía encomendadas, instituyendo pues la Cumbre Social Tripartita, mucho más dinámica y eficiente.²¹

²⁰ Este Comité fue creado en 1970, por medio de la Decisión 70/532/CEE. Su revisión, y derogación, se produjo diecinueve años después a través de la Decisión 1999/2007/CEE. Véase <http://europa.eu/scadplus/leg/es/cha/c10233.htm>, y su desaparición y reemplazo, como hemos visto, se produce en 2004.

²¹ Se reúne igualmente cada año, y en 2008 han participado: Confederación Europea de Sindicatos, Business Europe, Centro Europeo de Empresas con Participación Pública y Empresas de Interés Económico Social y la Asociación Europea de Artesanos y Pequeñas y Medianas Empresas.

De igual manera, no se puede dejar de señalar el diálogo social sectorial, el cual experimentó un importante desarrollo en 1998 debido a que la Comisión sentó las bases de una nueva organización de este tipo de diálogo, concretizando, y esto es lo destacable, la representatividad y el funcionamiento de los comités sectoriales. Se forman a pedido de los propios interlocutores, aunque es la Comisión la que en última instancia aprueba o no su conformación, de acuerdo a su grado de representatividad, disponer de las estructuras adecuadas para poder participar y por supuesto tener capacidad para negociar los acuerdos. En 2002 se presenta una nueva comunicación por parte de la Comisión (“El diálogo social europeo, fuerza de modernización y de cambio”) que subraya que “el diálogo social sectorial es un nivel pertinente de debate para muchas cuestiones vinculadas con el empleo, las condiciones de trabajo, la formación profesional, los cambios industriales, la sociedad del conocimiento, la evolución demográfica, la ampliación y la globalización”, para lo cual hacía falta promocionar la creación de nuevos comités, cuya actuación ha generado hasta el momento alrededor de 350 compromisos de distinta naturaleza.

Tampoco hay que dejar de lado la aportación del denominado “método abierto de coordinación” (MAC), que es una técnica de trabajo comunitario avanzada por la UE, de donde emanan “leyes blandas” (*soft law*) cuyo fin es el de coordinar el desarrollo de políticas entre los Estados miembros sin recurrir, no obstante, a una reglamentación formalmente rigurosa. A pesar de que este método fue implantado por primera vez para la Estrategia Europea de Empleo (EEE), se decidió transponerlo a un abanico cada vez más amplio de campos de acción política, como la inclusión social y las pensiones. En efecto, en el Consejo Europeo de Lisboa de marzo de 2000, los Estados miembros y la Comisión Europea acordaron adoptar medidas para “dar un impulso decisivo a la erradicación de la pobreza para 2010, instándose a los Estados miembros a que coordinasen sus políticas de lucha contra la pobreza y la exclusión social sobre la base que conforma el ‘MAC’, o sea el intercambio de políticas y de aprendizaje mutuo. Si bien de 2001 a 2005 este método se centró en la lucha contra la pobreza, pero a partir de 2006 se amplió su cometido para incluir la cohesión social, la igualdad entre hombres y mu-

jeros, la protección social, la igualdad de oportunidades para todos, el buen gobierno y su control efectivo por parte de los interesados, entre otros.

No hay duda, por tanto, de que el espíritu que emana del vigente título XI se fundamenta, cómo no, en la lógica del bipartismo o, en todo caso, del tripartismo, extensa y favorablemente experimentado en muchos países europeos a lo largo de los años y donde España es un verdadero ejemplo. Y aunque los estudiosos coinciden en que no hay una norma comunitaria que defina o clasifique a los interlocutores sociales,²² lo cierto es que todo el trabajo efectuado hasta el momento en materia de empleo tiene la firma innegable de la negociación y concertación colectivas.²³

IV. EL DIÁLOGO SOCIAL EN ESPAÑA. CICLOS POLÍTICOS Y CONSOLIDACIÓN

Ya hemos apuntado en la introducción que el diálogo social tiende a manifestarse principalmente a través de la concertación social y la negociación colectiva, y aunque en general nos puede parecer que esta última ofrece resultados tangibles y mucho más operativos desde el punto de vista de los intereses profesionales y económicos de los trabajadores, tanto en el espacio sectorial como en el de las propias empresas si es el caso, lo cierto es que la concertación social se ha convertido en un *modus vivendi* o, como se ha señalado certeramente, en un elemento definitorio del sistema de relaciones de trabajo en España, pues su presencia, como método de acción política, ha impulsado durante estos años buena parte de las grandes transformaciones insti-

²² Véase, con amplitud, Ferreiro Regueiro, C., “Los sujetos de la negociación colectiva europea”, en varios autores, *La negociación colectiva europea*, Madrid, Consejo General del Poder Judicial, 2006, pp. 91 y ss.

²³ Algunos ejemplos de los logros de la interlocución social, emanadas desde el Consejo, son: la Directiva 96/34/CE, de 3 de junio de 1996, sobre el Permiso Parental; la Directiva 97/81/CE, de 15 de diciembre de 1997, relativa al Acuerdo Marco sobre el Contrato a Tiempo Parcial; la Directiva 99/63CE, de 21 de junio de 1999, sobre la Ordenación del Tiempo de Trabajo de la Gente de Mar; o la Directiva 99/70/CE, de 28 de junio de 1999, sobre el Trabajo de Duración Determinada, entre otros.

tucionales llevadas a cabo en el ámbito de la economía y de las relaciones laborales.²⁴

Hay que apuntar obligadamente al mandato genérico establecido en el artículo 9.2, CE, que va dirigido a los poderes públicos con el fin de que éstos deban “facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social”; pero asimismo existen otras referencias constitucionales no menos importantes, como son el artículo 7, CE, que viene a reconocer ni más ni menos a los sindicatos y a las asociaciones empresariales como sujetos políticos, en tanto que se les atribuye la defensa de intereses económicos y sociales, así como también el artículo 129.1, CE, el cual proclama “la participación de los interesados en la seguridad social y en la actividad de los organismos públicos cuya función afecte directamente a la calidad de vida o al bienestar general”, entre otros, lo cual confirma que las citadas herramientas utilizadas por los interlocutores sociales no son sino un medio cualificado para intentar cumplir con los requerimientos constitucionales.

Y aquí resulta oportuno subrayar que, en especial, la concertación social es una sólida muestra de intercambio político, de búsqueda del consenso, y sobre todo de apuesta intensa por parte de los sucesivos gobiernos y de los interlocutores sociales por lograr acuerdos y arribar así a ese estadio que conocemos como “paz social”. Decimos esto porque la institucionalización del diálogo y la concertación sociales podría haber sido mínima, a menor escala, y no a la que nos ha conducido en la actualidad la actitud positiva, democrática, de intervención del poder político de turno y la predisposición natural de los interlocutores sociales a participar a través de este instrumento para solucionar muchos de los problemas que siguen aquejando al país.

1. *Los inicios del diálogo y la concertación social*

Es notorio que el diálogo y la concertación social no empezaron en España sino cuando arriba la democracia en 1976, con un retraso de muchos años con respecto a los demás países de Europa, que habían encauzado esta democrática senda tras la gran contienda mun-

²⁴ Palomeque López, M. C. y Álvarez de la Rosa, M., *op. cit.*, nota 1, p. 467.

dial, amparados bajo el marco del Estado de bienestar, el cual vendría a impulsar el gran pacto entre el capital y el trabajo que recibe el título de “modelo social europeo”.²⁵ Fue llegar y quedarse, si se puede decir así, porque a partir de ese momento juegan un papel importantísimo en la transición política, periodo en el que se firman los Pactos de la Moncloa,²⁶ que vienen a fijar un punto de arranque en la historia de estas figuras, y por supuesto de España, por el gran significado de este primer pacto político.

La continuación de este proceso se insertaba tiempo después, sobre todo, en la cuestión relativa a la política de rentas, debido ciertamente a la crisis económica que afectaba al país y, cómo no, a la comprensión de que estos instrumentos resultaban verdaderamente efectivos. Es indudable que en ese periodo de tiempo se multiplicaron los acuerdos, tanto tripartitos como bipartitos, y por tanto el consenso necesario para lograrlos.

Tenemos que señalar el Acuerdo Básico Interconfederal, firmado en julio de 1979 por UGT y la CEOE, diseñado para dotar a las organizaciones representativas de los trabajadores y empresarios de un papel protagónico, reconociendo al mismo tiempo a la autonomía colectiva como cauce fundamental de regulación de las condiciones de trabajo, pero siempre como fruto del diálogo y la negociación, y no como un papel impuesto por la norma. Se asistía luego a una sucesión de pactos enlazados en el tiempo y más o menos en los contenidos citados (entre los que se cuenta también la estructura de la negociación colectiva) tales como el Acuerdo Marco Interconfederal sobre Negociación Colectiva (AMI, 1980), el Acuerdo Nacional sobre Empleo (ANE, 1981), el Acuerdo Interconfederal (AI, 1983) y, por fin, el Acuerdo Económico y Social (AES, 1984), que cumplieron con solvencia su cometido, puesto que en unos pocos años el país entraba en una senda de crecimiento, recuperación económica y estabilidad de los salarios.

²⁵ Véase Ariza Rico, J., “Los sindicatos y el diálogo social: planteamientos pasados y perspectivas”, en varios autores, *Veinte años de concertación y diálogo social en España*, Madrid, MTAS, 1997, p. 39.

²⁶ Como es sabido, los Pactos de la Moncloa se firmaron el 27 de octubre de 1977 por parte del Gobierno y los principales partidos políticos (los sindicatos no estuvieron presentes en su consecución, pero sí tenían representación en el Parlamento, donde votaron la ratificación).

2. Crisis y reimpulso del diálogo social

En esta etapa de menos urgencia económica del país, que generaba a su vez la contestación unitaria de los sindicatos contra el gobierno, demandando un “giro social” en su política económica, se resalta la caducidad del modelo de diálogo utilizado, puesto que si hasta ese entonces se había caracterizado por el empeño puesto en asumir una postura constructiva, canalizada pues hacia la institucionalización de la democracia, el saneamiento general del sistema económico y singularmente la moderación salarial, luego tocaba, a la vista de la recuperación económica, demandar un mejor reparto de los excedentes, algo que ya no se lograría con el modelo descrito de diálogo social, que quedaba agotado e inadecuado para esos nuevos requerimientos, tan importantes como los anteriores.²⁷

De esta nueva etapa, definida como de “neoconcertación social” y caracterizada visiblemente por asumir conceptos más amplios que en el periodo anterior, se destaca la flexibilidad de los planos o relaciones de diálogo entre los interlocutores sociales, en el sentido de que en función de los asuntos objeto del diálogo ya no se consideraba indispensable la presencia de todos los agentes sociales —esto es, que hubieron rondas de conversaciones bipartitas (Gobierno-sindicatos o Gobierno-patronal), sin dejar de lado, si así lo ameritaba, los encuentros tripartitos— ni tampoco la obtención de un único pacto general, destacándose por consiguiente el trabajo de parcelación temática y la selección en cada caso de los interlocutores adecuados para sacar adelante los acuerdos.²⁸

No podemos decir, en cualquier caso, que el diálogo social discurría plácidamente todo el tiempo, porque es claro que no todo se llega a consensuar y sacar adelante, sobre todo en el momento oportuno, por decirlo de alguna forma. En este sentido, existió un paréntesis que se extendió hasta 1996,²⁹ en el que se retoma con

²⁷ Así también, la huelga general del 14 de diciembre de 1988 contra la política del gobierno vino a poner la puntilla final al modelo de diálogo y concertación basado en grandes pactos nacionales.

²⁸ Véase Palomeque López, M. C. y Álvarez de la Rosa, M., *op. cit.*, nota 1, p. 468.

²⁹ En cualquier caso, se firmaron algunos acuerdos bipartitos entre el Gobierno y los sindicatos CCOO y UGT, como la Propuesta Sindical Unitaria en 1990 y otros

fuerza el diálogo social. Específicamente se abre una nueva fase en la cual la concertación social va a aportar numerosos acuerdos; hay que hacer notar que el gobierno de turno estaba en manos del Partido Popular,³⁰ de centro derecha, lo cual vino a demostrar, para bien, que el diálogo y la concertación social está, o puede estar, por encima de los colores políticos, pues a fin de cuentas persigue el interés y el bienestar general que también es asumido, a veces con matices de tinte liberal, por este tipo de gobiernos.

Así, en ese citado año cristalizan variados acuerdos generados en diferentes mesas tripartitas, de los que podemos destacar entre todos el Acuerdo Tripartito en Materia de Solución Extrajudicial de Conflictos Laborales, dirigido a aliviar la sobrecarga de asuntos que experimentaba la jurisdicción social, y a fortalecer y dar más protagonismo a la autonomía colectiva (algo que también indica la madurez alcanzada por los interlocutores sociales para solucionar privadamente sus problemas laborales), el Acuerdo de la Mesa Tripartita sobre Seguridad y Salud Laboral, el Acuerdo sobre Consolidación y Racionalización del Sistema de Seguridad Social, y diferentes acuerdos temáticos relacionados con la formación profesional.³¹

En 1997 se añaden otros acuerdos importantes, claves en la historia del diálogo social, como son el Acuerdo Interconfederal para la Estabilidad en el Empleo (AIEE), con el fin declarado de “contribuir a la competitividad de las empresas, a la mejora del empleo y a la reducción de la temporalidad y rotación del mismo”, el Acuerdo

relativos a las pensiones no contributivas y protección familiar, pensiones contributivas, derecho a la negociación colectiva de los empleados públicos y del personal laboral dependiente de la administración del Estado, subsidio agrario, formación profesional y, muy importante, el control de las contrataciones, que se transformó en Ley (2/1991, de 7 de enero) sobre Derechos de Información de los Representantes de los Trabajadores en Materia de Contratación, integrada hoy en el texto vigente del ET.

³⁰ Baylos Grau, A., “Diálogo social y negociación colectiva: una narración”, *RDS*, núm. 17, 2002, p. 208, señala que “este hecho quizá obedeció a la necesidad del nuevo partido en el poder de afirmar su legitimación respecto a los sindicatos, y a éstos a mostrar su capacidad también en un contexto no propicio, normalizando su función de representación general de intereses de los trabajadores en su conjunto”.

³¹ Tales como el Acuerdo sobre Formación Profesional, Acuerdo de Bases sobre Políticas de Formación Profesional, II Acuerdo Nacional de Formación Continua, II Acuerdo sobre Formación Continua y I Acuerdo de Formación Continua en Administraciones Públicas, aunque también se negociaron temas como la reforma del Instituto de Empleo y sobre modalidades de contratación, entre otros.

Interconfederal sobre Negociación Colectiva (AINC), para “contribuir a racionalizar la estructura de la negociación colectiva, evitando la atomización actualmente existente” y el Acuerdo sobre Cobertura de Vacíos (ACV) destinado en este caso concreto a “cubrir los vacíos de contenidos producidos por la desaparición de las ordenanzas laborales” propias del franquismo.

De estos acuerdos provendrá el fenómeno conocido como “legislación negociada”, que se hace tangible a través de la consensuada reforma laboral de 1997. Su característica principal tiene que ver con que es “pactada y autónoma”, pues se deriva de un proceso de concertación esencialmente bipartito e interconfederal, mientras que el gobierno permanece al margen, a la espera sin duda de los resultados, para luego transformarlos en norma. Se debe subrayar también que dicha reforma laboral tiene la característica de ser “inacabada”, en tanto que “encierra la voluntad de que los compromisos alcanzados se inserten en un proceso ininterrumpido de diálogo, concertación y, en su caso, modificaciones normativas”.³²

Un año después, los sindicatos CCOO y UGT alcanzaban con el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales un Acuerdo sobre Trabajo a Tiempo Parcial y Fomento de su Estabilidad; sin embargo, la patronal, representada por la CEOE, decidía en el último momento no adherirse a este texto por entender que había existido una negociación paralela de la administración con los sindicatos, separadamente del ofrecido a ellos, pero además discrepaban del contenido tildándolo de rígido, complicado y poco flexible.³³ De todos modos, el texto fue traducido legislativamente a través del RD-L 15/1998, de 27 de noviembre, de Medidas Urgentes para la Mejora del Mercado de Trabajo en relación con el Trabajo a Tiempo Parcial y el Fomento de su Estabilidad, hecho que culminaba con la modificación de varios artículos del Estatuto de los Trabajadores y de la Ley General de la Seguridad Social.

³² Casas Baamonde, M. E., “Diálogo y concertación social: el Acuerdo Interconfederal sobre Estructura de la Negociación Colectiva: continuidad e innovación de contenidos y propuestas de reforma de la estructura de la negociación colectiva”, en Rodríguez-Piñero, M. *et al.*, *Estabilidad en el empleo, diálogo social y negociación colectiva. La reforma laboral de 1997*, Madrid, Tecnos, 1998, pp. 190 y ss.

³³ Palomeque López, M. C. y Álvarez de la Rosa, M., *op. cit.*, nota 1, p. 472.

3. *La concertación y el diálogo social en el nuevo siglo*

A partir de 2000, el Gobierno que repetía mandato reitera su propósito de reanudar el diálogo social con los agentes sociales; no obstante se suceden en esos meses posteriores desencuentros que imposibilitaron lograr acuerdos relacionados a la reforma del mercado de trabajo, que estaba sobre la mesa de negociación. En respuesta a esta situación, el Gobierno dio por concluido el diálogo sobre esta materia y promulgó el RD-L 5/2001, de 2 de marzo, de Medidas Urgentes de Reforma del Mercado de Trabajo para el Incremento del Empleo y la Mejora de su Calidad (el cual se convirtió luego, con evidentes añadidos, en la Ley 12/2001, de 9 de julio), argumentando que no se podía esperar más tiempo para efectuar esas correcciones del modelo laboral que impedían la evolución del empleo.

Esta intervención legislativa del Gobierno fue totalmente rechazada por las organizaciones sindicales, además de valorarla como una quiebra del espíritu de diálogo social imperante desde 1997, es decir, desde el compromiso hecho por el Gobierno de respetarlo; pero también se condenaba el contenido de esta reforma por considerarla inútil, regresiva y perjudicial. La posibilidad de neutralizar estas medidas a través de la negociación colectiva, y la utilización de la huelga general como modo de rechazo y presión fueron las herramientas que barajaban utilizar los sindicatos, especialmente UGT, ya que se añadía además el hecho de que durante la negociación fallida de la reforma la organización patronal había mantenido una actitud de resistencia interesada, que fue premiada incluso con la citada reforma favorable a los empresarios.

En esta espiral de confrontación y deslegitimación del diálogo social, las organizaciones rechazaban otra vez de manera contundente dos medidas presentadas por el Gobierno en 2002 para su negociación: la reforma de la protección por desempleo y de la Ley Básica de Empleo, condicionando la continuidad del diálogo social con la retirada inmediata de ambas medidas. En ese clima de desconfianza, los sindicatos convocaban unitariamente una huelga general para junio, la cual recibía un amplio respaldo de la sociedad; pero antes de cumplirse este plazo, el Gobierno promulgaba por sorpresa el RD-L 5/2002, de 24 de mayo, de Medidas Urgentes para la Reforma del

Sistema de Protección del Desempleo y Mejora de la Ocupabilidad, hecho que vino a certificar la quiebra de la confianza y del consenso social. Lo positivo a resaltar es que los dos grandes sindicatos recuperaron en esos momentos la unidad de acción sindical, y ello sirvió quizá para que el Gobierno diera marcha atrás y reconsiderara la actuación emprendida en solitario.

Después de las elecciones generales de 2004 se abría un nuevo escenario político, esta vez con un Gobierno socialista, dispuesto programáticamente a recobrar el diálogo social. De hecho, en julio de ese año los agentes sociales (CEOE y Cepyme, por parte de las organizaciones empresariales, y CCOO y UGT, por parte de los trabajadores) y el presidente del Gobierno rubricaban la Declaración para el Diálogo Social 2004, a la cual denominaron “Competitividad, empleo estable y cohesión social”. Se recuperaba pues la visión de que el diálogo social es un activo trascendente para la consolidación de España como un Estado social y democrático de derecho, así como que sirve para transmitir a la sociedad en su conjunto un mensaje de confianza institucional.

Este acuerdo, complementado con la oportuna creación de una comisión de seguimiento y evaluación que establecería “las prioridades, el calendario y el método de trabajo”, se prestó para configurar trece ámbitos de diálogo social que incluían asuntos tales como el mercado de trabajo, estrategia europea de empleo, inmigración laboral, formación, políticas activas y servicios públicos de empleo, prevención de riesgos laborales, participación institucional de los agentes sociales, seguridad social, entre otros. Bajo esta amplia óptica de trabajo, se decidía asimismo la creación de una comisión de expertos, cuyas conclusiones de trabajo servirían a los firmantes para iniciar actuaciones y oportunas reformas si fuese el caso.

Uno de los más importantes logros del tripartismo, basado en las propuestas del Gobierno contenidas en el Documento para la Mesa de Diálogo Social sobre Mercado de Trabajo, fue el Acuerdo para la Mejora del Crecimiento y del Empleo firmado el 9 de mayo de 2006, comprensivo de un cúmulo de medidas referidas al impulso de la contratación indefinida y la conversión de empleo temporal en fijo, a la mejora de la utilización de la contratación temporal [cesión ilegal de trabajadores, contrata y subcontratas, inspección laboral], y a la po-

tenciación de las políticas activas y los servicios públicos de empleo, y para la mejora de la protección de los trabajadores ante la falta de empleo.³⁴

Sin duda, no ha sido el último celebrado entre los agentes sociales, dado que en el transcurso de estos dos años se siguen suscribiendo pactos sobre diversos temas, como el Acuerdo sobre Medidas en Materia de Seguridad Social, acaecido en julio de 2006, que recoge una serie de compromisos sobre la acción protectora y la salud financiera del sistema, que finalmente se incorporaron en la Ley 40/2007 que mantuvo la misma denominación.

También es oportuno señalar que en el transcurso de estos últimos años la concertación a dos bandas (patronal y sindicatos) ha seguido funcionando con fluidez, puesto que, por ejemplo, los acuerdos sobre negociación colectiva se han sucedido prácticamente desde 2002 sin interrupción, los cuales han contribuido a mantener el crecimiento de la economía española, a mejorar el poder adquisitivo de los salarios en un contexto de moderación y a mantener y crear empleo. Sólo en 2009 no se ha podido llegar a un acuerdo por las circunstancias críticas de la economía y, cosa extraña, por la bajada inmensa del IPC que, al situarse por debajo del 1% anual, exactamente el 0,7%, ha motivado que los empresarios quieran ajustarse obligadamente a estas tasas, algo que no comparten los sindicatos. Más o menos lo mismo puede decirse del Acuerdo sobre Solución Extrajudicial de Conflictos Laborales (ASEC III), firmado el 29 de diciembre de 2004, como continuación de los dos anteriores acuerdos en esta materia, que viene a consolidar la resolución de conflictos de manera autónoma.

En fin, no hay que olvidar al Consejo Económico y Social, instituido por Ley 21/1991, de 17 de junio, el cual simboliza en puridad la institucionalización permanente del diálogo social, dado que legalmente es un instrumento de participación de los agentes económicos y sociales en la propia vida económica y social, al mismo tiempo que este Consejo se configura como una plataforma institucional continua de diálogo y deliberación, en tanto que es el único órgano donde es-

³⁴ Este Acuerdo se convertía posteriormente en RD-L 5/2006, de 9 de julio, para la Mejora del Crecimiento y del Empleo, y más adelante en la homónima Ley 43/2006, de 29 de diciembre, cuyos resultados favorables de conversión de empleo temporal en fijo se cuentan por decenas de miles.

tán representados un amplio número de organizaciones socioprofesionales que ayuda al Gobierno, en su papel de ente consultivo, en materia socioeconómica y laboral a través de dictámenes preceptivos, estudios e informes variados.

V. EL DIÁLOGO SOCIAL EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CASTILLA Y LEÓN

Cumplidas exactamente tres décadas desde el gran cambio de modelo en el Estado español en cuya virtud se salta desde aquel materializado por la dictadura franquista a favor de aquel otro conocido, en términos coloquiales, como de “bienestar” al amparo formalista de la Constitución Española de 1978, es lo cierto que, sin embargo, aún no han terminado de asentarse los cimientos que han de garantizar la eficacia última del diálogo social en el plano autonómico; entre los motivos que justifican lo dicho cabe destacar la presencia de nuevos sujetos políticos (gobiernos autonómicos), nuevos protagonistas sociales (organizaciones empresariales y sindicales más representativas a nivel de comunidad autónoma) o finalmente, y según para qué materias, el inacabado proceso descentralizador de transferencia de competencias desde el Estado a favor de las propias autonomías.³⁵

Se debe resaltar esto último, en cuanto a que la actuación de las comunidades autónomas está limitado por el respeto a diversos principios o derechos generales para el conjunto del Estado, como son el principio constitucional de “unidad del orden económico nacional”, la unidad de la legislación laboral en todo el territorio nacional y la unidad del sistema de seguridad social, y el mantenimiento de un régimen público único y unitario de protección para todos los ciudadanos. En este sentido, el modelo autonómico —si bien posibilita, como se ha dicho, una mayor proximidad en el diseño y ejecución de las medidas de fomento del empleo con los territorios donde éstas son

³⁵ Rocha Sánchez, F., “La dimensión territorial de las políticas de fomento del empleo en España”, en *www.Imayo.org*, p. 23, señala que “las políticas de empleo se desarrollan actualmente en un marco de fuerte complejidad, dado que concurren administraciones diversas que desarrollan actuaciones en función de las competencias que les son propias. Un hecho que, ciertamente, dificulta de forma significativa la articulación de las diferentes actuaciones”.

implementadas— plantea igualmente algunos interrogantes sobre la forma en que dichas actuaciones pueden colisionar con la realización efectiva de los citados principios de unidad económica, igualdad y solidaridad garantizados por la CE. Algo que, en todo caso, se ha visto superado estudiando o valorando las circunstancias concretas para darlas por válidas o desecharlas al amparo sobre todo de una interpretación judicial *ad hoc*.

Ahora bien, a poco que el lector reflexione con un cierto detenimiento sobre cualquiera de estas premisas o incluso sobre el conjunto de las mismas, podrá advertir que la esencia de tales controversias gira sobre las desigualdades que puede implicar una diversificación geográfica y no tanto sobre lo que verdaderamente ha de ser el centro neurálgico de la temática, cual es el modelo social y económico imperante, un dato que ha de quedar plenamente ratificado si adoptamos la perspectiva de uno de los principales actores del diálogo social como es el sindicato. Debe quedar claro, en este orden de cosas, que el reforzamiento de la perspectiva parcialmente territorialista del sindicalismo, con el propósito de reforzar su talante confederal, es importante para centralizar el diálogo social autonómico, pero sin olvidar por ello que la verdadera atención a los intereses del trabajador debe quedar referida al conflicto social y dogmático en general, por encima en consecuencia de los ajustes que requiera una distribución administrativa geográfica, léase interterritorial.

Así las cosas y centrados los términos para el debate, es nuestro propósito a partir de este instante desarrollar una breve exégesis del ciclo vital que ha informado el desarrollo del diálogo social en Castilla y León, pues de manera acorde con lo que se señala en el Estatuto de Autonomía de nuestra Comunidad³⁶ el diálogo social es un

³⁶ Artículo 16: “Los poderes públicos de Castilla y León deben orientar sus actuaciones de acuerdo con los principios rectores que establecen la Constitución y el presente Estatuto. En el ejercicio de sus competencias, deben promover y adoptar las medidas necesarias para garantizar la plena eficacia de los siguientes objetivos:... 4. El fomento del diálogo social como factor de cohesión social y progreso económico, reconociendo el papel de los sindicatos y organizaciones empresariales como representantes de los intereses económicos y sociales que les son propios, a través de los marcos institucionales permanentes de encuentro entre la Junta de Castilla y León y dichos agentes sociales. Para ello podrá regularse un Consejo del Diálogo Social en Castilla y León”.

principio rector en la articulación de políticas públicas, y también por ende, la de empleo.

1. *El pasado del diálogo social*

Ante la conveniencia de acotar un tanto, temporalmente hablando, el límite inicial del diálogo social en Castilla y León, situaremos la génesis de nuestra investigación en el Acuerdo Tripartito para el Impulso del Diálogo Social de fecha 9 de noviembre de 2001. El mismo supone, recurriendo a la terminología coloquial, el pistoletazo de salida para ese dinámico proceso de concertación que se verá materializado, escasos años más tarde, en el III Plan de Empleo de Castilla y León (2004-2006). Pues bien, al amparo del mismo, y tomando siempre como referencia el segmento trianual cubierto, los resultados constatables pueden sintetizarse del siguiente modo.

En términos de política activa de empleo, esto es, por lo que respecta al incremento en la tasa de ocupación del mercado productivo, se acredita la creación de 46,910 empleos, variable numérica que, en términos comparativos respecto a planes de empleo anteriores, representa una crecida aproximada del 40%, destacándose además y con especial relevancia que casi 19,000 de los mismos son de carácter indefinido, y que prácticamente un 54% del total son ocupados por mano de obra femenina, favoreciéndose de este modo la permisible discriminación positiva a favor de uno de los colectivos con mayores dificultades para su inserción en el mercado laboral. Estos datos deben ser finalmente aderezados con el hecho de que también se generan 6,000 actividades de carácter autónomo que, aunque no se gobiernen directamente por las reglas propias del conflicto asalariado,³⁷ son igualmente actividades productivas y en consecuencia beneficiosas para la economía en su globalidad.

En lo que atiene a la política pasiva de empleo, es decir, la protección frente a la contingencia por desempleo que sufren los integrantes del denominado paro forzoso, en tanto ya han formado parte del mercado de trabajo pero han quedado exceptuados del mismo

³⁷ Véase, a este respecto, la Ley 20/2007, de 11 de julio (BOE de 12 de julio) por la que se aprueba el Estatuto del Trabajo Autónomo.

por extinción de su vínculo contractual, dicha tasa de desempleo descendió en el trienio objeto de estudio nada menos que tres puntos porcentuales respecto a la general, representando en el coeficiente proporcional un 7% de descenso referido a la mano de obra femenina.

Finalmente, destacar los magníficos resultados obtenidos en el paso previo a la incorporación al mercado de trabajo, esto es, en el plano de orientación y formación profesional de los futuros trabajadores, pues sólo al albergar de este Plan de Empleo se logró la formación coordinada para el empleo en Castilla y León de más de 250,000 personas. En la cual han participado destacadamente los propios sindicatos, a través de sus planes de formación, también el Servicio Público de Empleo de la Comunidad, por intermedio de centros de formación, sobre todo cooperativas educativas, debidamente registrados y otros colaboradores especializados como la propia Universidad de Salamanca.

En resumen, por efecto del III Plan de Empleo de Castilla y León que emerge totalmente del diálogo social, esta autonomía española acredita la tasa de población activa más alta de su historia, un dato que más allá de su valoración en términos comparativos supone el mejor trampolín para la puesta en práctica de nuevas iniciativas en materia de política social y autonómica de empleo.

2. *El presente del diálogo social*

Los buenos resultados del III Plan de Empleo recién comentados articulan la referencia para los no menos sugerentes augurios del IV Plan de Empleo de Castilla y León, el cual, no obstante y a pesar también de su carácter temporal (2007-2010), trata de ofertar un paso adelante en el sentido de institucionalizar una política de empleo estable y de calidad.³⁸

Sea como fuere, y dado que aún el mismo está vigente y en pleno apogeo, resulta por el momento aventurado efectuar una valoración de los resultados a su amparo obtenidos, ahora bien, ello no es óbice

³⁸ Para una información más detallada del contenido del mismo, consultar la página web de la Junta de Castilla y León (www.jcyl.es), en la sección "Empleo".

para cubrir ciertas expectativas al manifestar que los presupuestos sobre los que el mismo se asienta son la igualdad de género y la solidaridad territorial, así como que, acorde con ello, las principales líneas de actuación que informan el mismo son, aunque no necesariamente en este mismo orden de importancia, la lucha contra la temporalidad laboral, la discriminación colectiva a favor de potenciales colectivos de trabajadores y nuevas técnicas para la formación en el empleo, el teletrabajo y la conciliación entre la actividad profesional y la vida personal de los auténticos protagonistas de la actividad productiva.

Aunque también hay que destacar una cuestión que a nosotros afecta, y que no es otra que este último Plan Integral de Empleo suma esfuerzos del Gobierno de la Junta, de los empresarios y de los sindicatos, los cuales están trabajando juntos para mejorar las condiciones de empleo y calidad de vida de los castellanos y leoneses, considerando claramente el entorno laboral y la situación económica concreta, y también cambiante, de esta región (uno de estos cambios ha sido el hecho de que las ayudas procedentes del Fondo Social Europeo han sufrido un descenso considerable; fruto, sin embargo, de los méritos propios de la comunidad autónoma que la ha hecho abandonar la condición de “Región Objetivo I”, en cuya situación recibía unos montos más considerables).

3. *El futuro del diálogo social*

El futuro del diálogo social en Castilla y León tiene ya, desde hace muy breve periodo de tiempo no obstante, nombre y apellidos: Consejo del Diálogo Social. El 7 de febrero de 2008 ve la luz el Acuerdo Tripartito que suscriben la Junta de Castilla y León, la Confederación de Organizaciones Empresariales de Castilla y León (Cecale) y las uniones Sindical de Comisiones Obreras (CCOO) y General de Trabajadores (UGT), ambas, resulta fácil deducir, a nivel territorial de la región castellano-leonesa. Las principales competencias de este Consejo son la aprobación de los acuerdos, el seguimiento y evaluación del cumplimiento y eficacia de los mismos, la realización de estudios e informes sobre asuntos de interés general para la comunidad y la aprobación de la creación de las comisiones especializadas y negociadoras.

Nos hallamos ante un pacto producto de la adecuada simbiosis entre gobierno público autonómico y agentes económicos y sociales que no sólo trata de progresar en el abordaje de cuantos contenidos puedan resultar de interés, sino que, además y por encima de todo, postula la perpetuación del diálogo social a través de esta novedosa institución, pionera a mayor efecto en el concierto estatal español en cuanto a su habilitación legal concierne,³⁹ y particularmente sobresaliente por nacer en un contexto de crisis globalizada como el que en la actualidad nos azota.

Por el momento y a la espera de ir conociendo progresivamente los resultados de su acción operativa, valga resaltar la notoriedad de una institución así, pues no sólo ofrece crédito al mandato legal de fomento del diálogo social sino que refuerza el verdadero espíritu que late en su trasfondo; la cohesión social y el progreso autonómico en Castilla y León,⁴⁰ pero no en exclusiva mediante el clásico trámite de intervencionismo público, sino también a través de su engarce con la participación de la propia ciudadanía al amparo de sus representantes en el sector productivo.

A modo de epílogo, merece la pena dejar constancia de que, en materia de diálogo social, la comunidad castellano-leonesa aparece claramente en vanguardia de la política social de empleo, tanto por los esfuerzos desarrollados como por los resultados obtenidos (35 acuerdos dentro del III Plan Regional de Empleo) y que todavía seguirán aflorando con el nuevo plan. Es un dato absolutamente contemporáneo y que de alguna manera mitiga las interpretaciones negativas que en la más reciente historia se han tenido que escuchar respecto a que Castilla y León haya sido una de las últimas comunidades autónomas en erigirse como tal, y que por tanto haya tenido que viajar siempre en el vagón de cola en lo que al procedimiento de transferencia de competencias desde el Estado central concierne.

³⁹ Véase Ley 8/1980, de 16 de octubre (*BOCYL* de 23 de octubre).

⁴⁰ El marco que define el diálogo social en esta nueva etapa está integrado por las siguientes materias: la contratación dentro de la Junta de Castilla y León, la simplificación administrativa, la cohesión territorial en infraestructuras, el empleo rural, la vivienda, la cohesión social y los nuevos derechos sociales y el acceso a las nuevas tecnologías. Todo lo que marcará, pues, la agenda de este Consejo en los próximos años.