

# LA FORTALEZA DEL DIÁLOGO SOCIAL EUROPEO A EXAMEN

JAIME CABEZA PEREIRO

NET21 NÚMERO 12, FEBRERO 2023

Una reciente Comunicación de la Comisión, de 25 enero 2023, *Fortalecer el diálogo social en la Unión Europea: aprovechar todo su potencial para gestionar transiciones justas*, evalúa, desde una perspectiva integral, la participación de los actores sociales en las políticas públicas en el nivel interno y de la UE. Además, formula unos compromisos de actuación, que complementa con invocaciones a las partes sociales para que desarrollen ciertas iniciativas de mejora.

El documento proyecta una visión excesivamente complaciente del diálogo social en el ámbito de la UE, pero la realidad es otra. Los datos que expresa, ciertos en su consideración aislada y acumulativa, no pueden ocultar otros que, más bien, reflejan cierto languidecimiento de la participación de los interlocutores sociales. A esta conclusión se llega contrastando lo que se dice y lo que no se dice en la Comunicación.

El Plan de Acción anunciado en la Cumbre de Porto de marzo de 2021, dentro del contexto del Pilar Europeo de Derechos Sociales, ha tratado de reforzar el diálogo social, a cuyo fin ha lanzado una propuesta de Recomendación con esa finalidad. Entretanto, a nivel interno hay experiencias diversas de negociación colectiva y participación, aunque el diálogo social se ve afectado por cierto declive en la afiliación sindical y en la tasa de cobertura de los convenios, que ha descendido un 10 por 100 de promedio en los pasados 30 años, desde el 66 al 56 por 100. Esa tasa, además, es particularmente reducida en los sistemas en los que predomina el convenio de empresa. Por otra parte, la intensidad y calidad en cuanto a la implicación en la gobernanza social de organizaciones sindicales y empresariales varía mucho entre unos países y otros.

Ciertamente, algunas normas recientes de la UE afrontan la diversidad. En particular, la Directiva de salario mínimo promueve un incremento de la cobertura de los convenios en los Estados Miembros. Las Directivas sobre contratación pública exigen el respeto de las normas fundamentales de la OIT

sobre libertad sindical y negociación colectiva. El proyecto de Directiva sobre trabajo en plataformas digitales pugna por reforzar el diálogo social. Las directrices sobre la aplicación del derecho de la competencia a la negociación colectiva de personas autónomas tratan de clarificar la compatibilidad entre una y otra. Al mismo tiempo, la Comisión ha enfatizado el papel de las partes sociales y la necesidad de su capacitación.

A nivel de la UE, el documento recrea un escenario más positivo. Apela al "tripartismo" de algunas agencias y organismos. Recuerda el lanzamiento por parte de la propia Comisión, conjuntamente con las partes sociales, del documento "Un nuevo comienzo para el diálogo social" y la subsiguiente firma de una Declaración conjunta homónima. Expresa que se ha fortalecido el marco para las consultas y negociaciones bipartitas y tripartitas.

La Comisión entiende que, a nivel intersectorial, el diálogo social está muy consolidado y que, a nivel sectorial, está cubierta más del 80 por 100 de la población activa. De esa forma, los acuerdos que se alcanzan en el marco de la UE tienen una fuerte legitimación. No obstante, la aparición de nuevos sujetos en ciertos sectores emergentes exige un esfuerzo continuado de integración, para mantener e incluso incrementar la representatividad. A este objeto, la Comisión se propone renovar el marco del diálogo social en la UE mediante una revisión de la Decisión 98/500/CE.

El documento hace recuento de los Acuerdos intersectoriales y sectoriales y de los que han sido elevados a rango de Directiva mediante decisión del Consejo. Se congratula de que se esté fraguando uno sobre teletrabajo y desconexión digital, con vocación de elevarse a Directiva. Además, expresa que la resolución del asunto EPSU ha clarificado la potestad de la Comisión de revisar, ente otros temas, la conveniencia de aplicar los acuerdos alcanzados por las partes sociales a través de normativa de la UE, aunque la propia Comisión reconoce la capacidad de aquéllas de valorar el impacto de sus acuerdos en las empresas y en las personas trabajadoras. Con todo, la Comisión deberá informarles en un plazo máximo de tres meses sobre sus consideraciones preliminares.

Por lo demás, la Comunicación recuerda que la Comisión debe consultar a los interlocutores sociales acerca de cualquier iniciativa normativa en materia de política social a través del sistema diseñado en los arts. 153 y 154 del TFUE. Enfatiza que, a partir de 2015, ha ampliado la intervención de ambas partes a otros ámbitos, tales como gobierno corporativo, transparencia salarial, estrategia de cuidados, estrategias de movilidad y prohibición de importación de productos fruto del trabajo forzoso, entre otros muchos.

Todo este acervo, concluye el documento, debe ser impulsado a través de apoyo técnico y financiero efectivo y suficiente y también mediante redes de investigación y análisis. Asimismo, la UE debe impulsar su papel de liderazgo en la promoción de diálogo social a nivel global, en colaboración estrecha con la OIT y con la OCDE. No en vano, en febrero 2022 la Comisión publicó su importante Comunicación sobre el trabajo decente en el mundo.

\*\*\*

Indudablemente, la Comunicación contiene datos e informaciones difícilmente rebatibles. La implicación de las partes sociales en los términos previstos en los arts. 154 y 155 se ha consolidado y ha producido importantes resultados, de modo que es observada con toda normalidad por la Comisión en su impulso de normas en materia de política social. Es cierto que algunas de las normas más recientes otorgan un papel muy relevante al diálogo y a la negociación colectiva, como es el caso más evidente de la nueva Directiva sobre salarios mínimos. También debe reconocerse que la UE se ha alineado con la OIT en sus estrategias más centrales en torno al trabajo decente, en particular el combate contra el trabajo forzoso y contra el trabajo infantil.

Sin embargo, ese balance positivo contrasta con otras realidades bastante más criticables. Para empezar por lo cuantitativo, al margen de los acuerdos sectoriales elevados o no a rango de Directivas, solo cuatro acuerdos han sido convertidos en Directivas, dos de ellos sobre el permiso parental –por cierto, ambos derogados-. Los otros dos, sobre trabajo a tiempo parcial y de duración determinada, se firmaron en la segunda mitad de los años noventa. Es decir, el Consejo no ha aprobado al amparo del art. 155.2 ninguna decisión intersectorial de aplicación de acuerdos sociales desde entonces. Que haya ahora una propuesta en ciernes es digno de celebrar, en consecuencia.

La dimensión cualitativa produce el mismo resultado insatisfactorio. Las Directivas que introducen mecanismos más o menos intensos de participación tampoco han crecido de número últimamente. Dejando al lado las clásicas de despidos colectivos y de garantías por cambio de empresario y las específicas de participación e implicación de las personas trabajadoras, lo cierto es que los modelos de participación que se contienen en las más recientes son, cuando existen, mucho más modestos. En este sentido, puede decirse que la Directiva de salarios mínimos constituye una excepción, y casi se diría que obligada por la materia que trata. A su alrededor, algunas de las más recientes aprobadas a partir de 2019 no expresan sino una aproximación retórica al papel de las organizaciones sindicales y empresariales.

En cuanto a la claridad que aporta el asunto EPSU, más bien el documento elude con una perífrasis la proposición fundamental de la sentencia: que la iniciativa política de la Comisión no se ve limitada por el acuerdo que le transmiten las partes sociales. No es que los órganos decisorios, el Parlamento y el Consejo, puedan, como es propio de las normas concertadas socialmente, introducir modificaciones, sino que el propio acuerdo alcanzado puede ser desatendido por la Comisión. Realmente, el pronunciamiento ha sido contemplado, como resulta obvio, como un auténtico freno en el desarrollo del método del art. 155 del TFUE.

En cuanto a la negociación colectiva de las personas autónomas, los progresos son mucho menores de lo que se deduciría de la lectura del documento. Las directrices sobre la aplicación del derecho de la competencia a la negociación colectiva de personas autónomas no pasan de ser un tímido intento de introducir la negociación colectiva en el ámbito de los autónomos y situarla fuera del alcance del Derecho de la Competencia, pero con un estilo que pone de relieve excesivas concesiones para que se asiente claramente. Desde luego, no es un punto de inflexión claro en una postura de los órganos de la UE, que debe calificarse, como mínimo, de meliflua en el reconocimiento de Derechos colectivos a las personas que trabajan por cuenta propia.

Por lo demás, todo el acervo de importantes iniciativas que se enfocan en unos objetivos confluyentes con los de la OIT, y más, en general, con los ODS de Naciones Unidas en cuanto a lucha contra el trabajo infantil o el trabajo forzoso, entre otras realidades, expresa una evidente poca consideración del diálogo social. Una muestra muy evidente es la propuesta Directiva sobre la diligencia debida de las empresas en materia de sostenibilidad. Se trata, sin ningún género de dudas, de la iniciativa más importante en torno al tópico de los derechos humanos, pero, por desgracia, en cuanto a la supervisión y cumplimiento de la misma, están totalmente excluidas las partes sociales, como si la materia no les concerniera.

En resumen, a la Comunicación hay que darle una bienvenida crítica. Tiene su valor, sin duda, que la Comisión exprese su compromiso con la participación y con el diálogo social en sus distintas manifestaciones. Pero habría que añadir que el *status quo* debe calificarse de manifiestamente mejorable. Ya son demasiados años en los que no cabe sino concluir que, verdaderamente, las organizaciones sindicales y empresariales han estado muy lejos de ser las verdaderas arquitectas de las políticas sociales de la Unión Europea. Como deberían serlo.