

LA LEY | Trabajo y Derecho

DIRECTOR:

MANUEL CARLOS PALOMEQUE LÓPEZ

Diálogo, concertación social y democracia

Coordinado por Enrique Cabero Morán

Constitución y diálogo social

Diálogo y concertación en los Estatutos
de Autonomía

El Consejo Económico y Social de España

Los Consejos Económicos y Sociales de las
Comunidades Autónomas

El Comité Económico y Social Europeo

MONOGRÁFICO N.º

15

JUN. 2022

Trabajo y Derecho, que se ofrece como una revista mensual de calidad, moderna y crítica, acoge en su seno cuantos asuntos interesan en general a la regulación jurídica del trabajo, de las relaciones laborales individuales y de las colectivas o sindicales, así como al sistema de protección social en su conjunto. Sin dejar de mirar al propio tiempo, cuando ello se requiera, a otras disciplinas próximas, como la economía o la sociología. Y lo hace desde una perspectiva científica o académica y también práctica, para abrir de este modo su campo de observación a la realidad jurídica laboral en España y en la Unión Europea, que es ofrecida y analizada desde la legislación, la jurisprudencia, el debate doctrinal, la práctica sindical y la actividad profesional.

Los estudios destinados a esta revista serán objeto de evaluación externa.

La dirección, el Consejo de Redacción y el Comité de Evaluación Externa de *Trabajo y Derecho* manifiestan su compromiso formal con la detección del plagio en los originales recibidos, utilizando en su caso los programas informáticos disponibles al efecto en las universidades a que pertenecen sus miembros. En ningún caso se publicará una contribución sospechosa de plagio tras haber dado la oportunidad al autor o autora de exponer su postura al respecto.



EQUIPO EDITORIAL

Gloria Lalanda Marcos.

Directora de Publicaciones (gloria.lalanda@wolterskluwer.com)

Silvia Relimpio Costa.

Gerente Publicaciones (silvia.relimpio@wolterskluwer.com)

Guillermina Tarragó García.

Coordinación y redacción (guillermina.tarrago@wolterskluwer.com)

ISSN Electrónico:

2386-8112

Diseño por Wolters Kluwer Legal & Regulatory España, S.A.

Printed in Spain

© **Wolters Kluwer Legal & Regulatory España, S.A.**

Todos los derechos reservados. A los efectos del art. 32 del Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril, por

El que se aprueba la Ley de Propiedad Intelectual, Wolters Kluwer Legal & Regulatory España, S.A., se opone expresamente a cualquier utilización del contenido de esta publicación sin su expresa autorización, lo cual incluye especialmente cualquier reproducción, modificación, registro, copia, explotación, distribución, comunicación, transmisión, envío, reutilización, publicación, tratamiento o cualquier otra utilización total o parcial en cualquier modo, medio o formato de esta publicación.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la Ley. Dirijase a **Cedro** (Centro Español de Derechos Reprográficos, www.cedro.org) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

El editor y los autores no aceptarán responsabilidades por las posibles consecuencias ocasionadas a las personas naturales o jurídicas que actúen o dejen de actuar como resultado de alguna información contenida en esta publicación.

Nota de la Editorial

El texto de las resoluciones judiciales contenido en las publicaciones y productos de **Wolters Kluwer Legal & Regulatory España, S.A.**, es suministrado por el Centro de Documentación Judicial del Consejo General del Poder Judicial (Cendoj), excepto aquellas que puntualmente nos han sido proporcionadas por parte de los gabinetes de comunicación de los órganos judiciales colegiados. El Cendoj es el único organismo legalmente facultado para la recopilación de dichas resoluciones. El tratamiento de los datos de carácter personal contenidos en dichas resoluciones es realizado directamente por el citado organismo, desde julio de 2003, con sus propios criterios en cumplimiento de la normativa vigente sobre el particular, siendo por tanto de su exclusiva responsabilidad cualquier error o incidencia en esta materia.

Wolters Kluwer Legal & Regulatory España, S.A.

C/ Collado Mediano, 9

28231 Las Rozas (Madrid)

Tel.: 902 250 500 - Fax 902 250 502

e-mail: clienteslaley@wolterskluwer.es

<http://www.wolterskluwer.es>



Wolters Kluwer



Director

Manuel Carlos Palomeque López, Catedrático (e) de Derecho del Trabajo (Universidad de Salamanca)

Subdirectores

Margarita Isabel Ramos Quintana, Catedrática de Derecho del Trabajo (Universidad de La Laguna)

Wilfredo Sanguinetti Raymond, Catedrático de Derecho del Trabajo (Universidad de Salamanca)

Secretario

Juan Bautista Vivero Serrano, Profesor Titular (acreditado para catedrático) de Derecho del Trabajo (Universidad de Salamanca), Asesor del Defensor del Pueblo

Secciones

Opinión

Estudios

Unión Europea y agenda internacional a cargo de **M. I. Ramos Quintana**, subdirectora

Jurisprudencia a cargo de **J. B. Vivero Serrano**, secretario

Legislación a cargo de **E. Cabero Morán**, Profesor Titular de Derecho del Trabajo, Universidad de Salamanca, Presidente del Consejo Económico y Social de Castilla y León

Libros a cargo de **M. Álvarez de la Rosa**, Catedrático (e) de Derecho del Trabajo, Universidad de La Laguna

Práctica jurídica y despachos profesionales a cargo de **J. R. Mercader Uguina**, Catedrático de Derecho del Trabajo, Universidad Carlos III de Madrid, Counsel de Uría Menéndez

Consejo de redacción

Manuel Carlos Palomeque López, Margarita Isabel Ramos Quintana, Wilfredo Sanguinetti Raymond, Juan Bautista Vivero Serrano, Enrique Cabero Morán, Manuel Álvarez de la Rosa, Jesús Rafael Mercader Uguina

Comité de evaluación externa

Jesús Baz Rodríguez, Profesor Titular de Derecho del Trabajo (Universidad de Salamanca)

Ángel Blasco Pellicer, Catedrático de Derecho del Trabajo (Universidad de Valencia), Magistrado de la Sala de lo Social del Tribunal Supremo

Jaime Cabeza Pereiro, Catedrático de Derecho del Trabajo (Universidad de Vigo)

Dulce María Cairós Barreto, Profesora Titular de Derecho del Trabajo (Universidad de La Laguna)

Juan José Fernández Domínguez, Catedrático de Derecho del Trabajo (Universidad de León)

Juan Gorelli Hernández, Catedrático de Derecho del Trabajo (Universidad de Huelva)

David Lantarón Barquín, Catedrático de Derecho del Trabajo (Universidad de Cantabria)

Paz Menéndez Sebastián, Profesora Titular de Derecho del Trabajo (Universidad de Oviedo)

Magdalena Nogueira Guastavino, Catedrática de Derecho del Trabajo (Universidad Autónoma de Madrid)

Rafael Sastre Ibarreche, Profesor Titular de Derecho del Trabajo (Universidad de de Salamanca)

Francesc Pérez Amorós, Catedrático (e) de Derecho del Trabajo (Universidad Autónoma de Barcelona)

Ana de la Puebla Pinilla, Catedrática de Derecho del Trabajo (Universidad Autónoma de Madrid)

Yolanda Valdeolivas García, Catedrática de Derecho del Trabajo (Universidad Autónoma de Madrid)

Consejo científico asesor

Antonio Pedro Baylos Grau, Catedrático de Derecho del Trabajo (Universidad de Castilla La Mancha), Director de la *Revista de Derecho Social*

Ricardo Bodas Martín, Magistrado de la Sala de lo Social del Tribunal Supremo

María Emilia Casas Baamonde, Catedrática de Derecho del Trabajo (Universidad Complutense de Madrid), Consejera electiva de Estado, Presidenta de la Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Presidenta de la Sociedad Internacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.

Jesús Cruz Villalón, Catedrático de Derecho del Trabajo (Universidad de Sevilla), Presidente de la Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos, Director de la revista *Temas Laborales*

Isabelle Daugareilh, Directora de investigación en el Centre National de la Recherche Scientifique (Universidad de Burdeos)

Federico Durán López, Catedrático de Derecho del Trabajo (Universidad de Córdoba), Of Counsel del Departamento Laboral de Garrigues Abogados

Maximilian Fuchs, Profesor de Derecho del Trabajo (Universidad de Ingolstadt)

Ignacio García-Perrote Escartín, Catedrático de Derecho del Trabajo (Universidad Nacional de Educación a Distancia), Magistrado de la Sala de lo Social del Tribunal Supremo, Director de la *Revista Española de Derecho del Trabajo*

Adrián Goldin, Profesor Titular (e) de Derecho del Trabajo (Universidad de Buenos Aires)

Santiago González Ortega, Catedrático de Derecho del Trabajo (Universidad Pablo de Olavide de Sevilla)

José Luis Goñi Sein, Catedrático de Derecho del Trabajo (Universidad Pública de Navarra)

María Lourdes López Cumbre, Catedrática de Derecho del Trabajo (Universidad de Cantabria)

Antonio Martín Valverde, Catedrático (e) de Derecho del Trabajo (Universidad de Sevilla), Magistrado (e) del Tribunal Supremo

José Luis Monereo Pérez, Catedrático de Derecho del Trabajo (Universidad de Granada), Presidente de la

Asociación Española de Salud y Seguridad Social, Director de la *Revista de Derecho de la Seguridad Social. Laborum*

António Monteiro Fernandes, Profesor Catedrático de Derecho del Trabajo (Instituto Universitario de Lisboa ISCTE-IUL)

Alfredo Montoya Melgar, Magistrado del Tribunal Constitucional, Catedrático (e) de Derecho del Trabajo (Universidad Complutense de Madrid), Director de la *Revista Española de Derecho del Trabajo*

Luca Nogler, Profesor Ordinario de Derecho del Trabajo (Universidad de Trento), Director de la revista *Giornale di Diritto del lavoro e Relazioni Industriali*

Antonio Ojeda Avilés, Catedrático (e) de Derecho del Trabajo (Universidad de Sevilla), Presidente del Instituto Europeo de Relaciones Industriales

Sofía Olarte Encabo, Catedrática de Derecho del Trabajo (Universidad de Granada)

Marcos Peña Pinto, Inspector de Trabajo y Seguridad Social, expresidente del Consejo Económico y Social de España

Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Catedrático de Derecho del Trabajo (Universidad Complutense de Madrid)

Salvador del Rey Guanter, Catedrático de Derecho del Trabajo (ESADE Law School), Socio del Área Laboral de Cuatrecasas Gonçalves Pereira, Presidente del Instituto Internacional Cuatrecasas de Estrategia Legal en Recursos Humanos

Miguel Rodríguez-Piñero Royo, Catedrático de Derecho del Trabajo (Universidad de Sevilla)

Gloria Pilar Rojas Rivero, Catedrática de Derecho del Trabajo (Universidad de La Laguna)

Eduardo Rojo Torrecilla, Catedrático de Derecho del Trabajo (Universidad Autónoma de Barcelona)

Umberto Romagnoli, Profesor Ordinario (e) de Derecho del Trabajo (Universidad de Bolonia), Director de la revista *Lavoro e diritto*

Juan Antonio Sagardoy Bengoechea, Catedrático (e) de Derecho del Trabajo, Presidente de Honor de Sagardoy, Abogados

Tomás Sala Franco, Catedrático (e) de Derecho del Trabajo (Universidad de Valencia)

María Luisa Segoviano Astaburuaga, Presidenta de la Sala de lo Social del Tribunal Supremo

Antonio V. Sempere Navarro, Catedrático de Derecho del Trabajo (Universidad Rey Juan Carlos de Madrid), Magistrado de la Sala de lo Social del Tribunal Supremo, Director de la *Revista Española de Derecho del Trabajo*

Tiziano Treu, Profesor Ordinario (e) de Derecho del Trabajo (Universidad Católica de Milán), Presidente de la Sociedad Internacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social

Luis Enrique de la Villa Gil, Catedrático (e) de Derecho del Trabajo (Universidad Autónoma de Madrid), Director del Bufete de la Villa, Director de la *Revista General de Derecho del Trabajo y Seguridad Social*

Humberto Villasmil Prieto, Especialista Principal en Derecho del Trabajo (Organización Internacional del Trabajo)

Alfredo Villavicencio Ríos, Profesor Principal de Derecho del Trabajo (Pontificia Universidad Católica del Perú)

Número monográfico 15 (junio 2022)

DIÁLOGO, CONCERTACIÓN SOCIAL Y DEMOCRACIA

Coordinado por Enrique Cabero Morán

SUMARIO

OPINIÓN

“Diálogo, concertación social y democracia”
por Enrique Cabero Morán

ESTUDIOS

“La base constitucional para el diálogo social”
por Manuel Carlos Palomeque López

“El diálogo y la concertación social en los Estatutos de Autonomía.
Consejos y otros órganos de participación institucional”
por Susana Rodríguez Escanciano

“El valor del diálogo social. El papel del CES de España”
por Antón Costas y Fernando Martínez

“Los Consejos Económicos y Sociales de las Comunidades Autónomas”
por Enrique Cabero Morán

“El modelo de diálogo social de Castilla y León”
por Ana Murcia Clavería

UNIÓN EUROPEA

“El Comité Económico y Social Europeo: la especial relevancia de su
función consultiva en el entramado institucional de la Unión Europea”
por Margarita Isabel Ramos Quintana

JURISPRUDENCIA

“Análisis jurisprudencial de la acción sindical: mayor representatividad, participación institucional y actividad del sindicato”

por Dulce María Cairós Barreto

DOCUMENTACIÓN

“Principales acuerdos nacidos a nivel estatal del diálogo y la concertación social (De las leyes pactadas a las declaraciones políticas, pasando por los compromisos obligacionales de influencia sobre negociadores de convenios colectivos)”

por Juan Miguel Díaz Rodríguez

Diálogo, concertación social y democracia

Comienza el preámbulo de la Constitución Española de 1978 proclamando la voluntad de la Nación de «garantizar la convivencia democrática dentro de la Constitución y de las leyes conforme a un orden económico y social justo». El afán por «establecer una sociedad democrática avanzada» condujo oportunamente a la muy solemne, y no menos esperada, afirmación del artículo 1.1: «España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político». Complementa esta decisión colectiva, de extraordinaria trascendencia histórica, el mandato contenido en el artículo 9.2, piedra angular del sistema: «Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social».

La forma política elegida, que es la monarquía parlamentaria (artículo 1.3), partiendo de que «La soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado» (artículo 1.2), requiere un esfuerzo institucional sobresaliente para definir los mecanismos para garantizar a toda la ciudadanía el ejercicio del derecho fundamental de participación política (artículo 23), así como la participación en los asuntos públicos mediante otras organizaciones que, junto a los partidos políticos, se contemplan en la Constitución para la defensa y promoción de intereses económicos y sociales. Así, en el mismo título preliminar, se establece que «Los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política. Su creación y el ejercicio de su actividad son libres dentro del respeto a la Constitución y a la ley» (artículo 6). Se señala, a continuación, que «Los sindicatos de trabajadores y las asociaciones empresariales contribuyen a la defensa y promoción de los intereses económicos y sociales que les son propios. Su creación y el ejercicio de su actividad son libres dentro del respeto a la Constitución y a la ley. Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos» (artículo 7). Recuérdese que la creación de estos sujetos constitucionales surge del ejercicio de dos derechos fundamentales: los sindicatos de la libertad sindical y las asociaciones empresariales del derecho de asociación.

Se presentan con claridad, por obra de estas previsiones cimentales, los instrumentos esenciales para la consolidación y el funcionamiento del Estado social y democrático de Derecho, caracterizado por desarrollarse en una sociedad cada vez más compleja. La formación de la voluntad democrática, hasta en los procesos que llevan a la aprobación de las normas legales y reglamentarias, y su posterior legitimación social necesitan una adecuada vertebración de la participación real de la ciudadanía, sin olvidar la promoción de los intereses generales. La búsqueda de ciertos niveles de vertebración de la sociedad y de cauces para la participación efectiva resultan imprescindibles en la actualidad. El gobierno democrático de una sociedad con una conflictiva interacción de intereses, con tensiones interclasistas que no se suelen percibir como tales y con una complejidad creciente en la elección y fijación de prioridades, demanda ámbitos institucionales de participación política. La consideración constitucional de los partidos políticos, recién citada, como «instrumento fundamental para la participación política» llama la atención sobre la existencia de otros sujetos políticos (así lo indicó ya en 1980 el profesor Manuel Carlos Palomeque López en «El sindicato como sujeto político»), esenciales también, como complemento y apoyo de la actividad parlamentaria y del ejecutivo, en la preparación y aprobación de normas, planes y medidas.

La naturaleza compensatoria y el carácter básico de la acción positiva en la garantía y promoción del ejercicio real de los derechos, claramente inspirada en los principios que dieron lugar al nacimiento del Derecho del Trabajo, unidos a la relevancia del sistema de relaciones laborales para el modelo económico-productivo que sustenta el Estado social y democrático de Derecho, hicieron de los sindicatos y las asociaciones empresariales las organizaciones imprescindibles, por su función constitucional, para la consecución de un sistema efectivamente democrático, fundado en el parlamentarismo y reforzado por el diálogo y la concertación social. El acierto de la fórmula contribuyó al éxito de la transición política y el período constituyente, así como al progreso en esta etapa democrática, que ha requerido el impulso de profundas transformaciones políticas, sociales y económicas, así como la superación de duras crisis que se han ido sucediendo hasta la actualidad.

El diálogo y la concertación social han unido su destino al de la propia democracia, y viceversa, de ahí que este sea el tema escogido para protagonizar el presente número extraordinario de *Trabajo y Derecho. Nueva revista de actualidad y relaciones laborales*. El diálogo social, denominación ahora preferida y comprensiva de ambas expresiones, se realiza entre el Gobierno y las organizaciones empresariales y sindicales más representativas. La Constitución no se decantó por institucionalizar el diálogo social. Parte del propio diseño del modelo de Estado. Por ello, a nivel estatal y, al principio, en el ámbito de las Comunidades Autónomas, según fueron asumiendo, de conformidad con el reparto competencial diseñado por los artículos 148 y 149 de la Constitución, competencias del ejecutivo en sus territorios, se concretó en procesos impulsados gracias a la coincidencia en la voluntad de iniciarlos por las tres partes. Posteriormente, los buenos resultados propiciaron que las Comunidades incorporaran en sus estatutos de autonomía principios y órganos permanentes para el diálogo social tripartito institucionalizado (consejos y mesas de diálogo social). A nivel estatal no se ha dado el paso, al menos por el momento, aunque sí se han ido creando, habitualmente por decreto-ley, mesas de diálogo social sobre materias concretas y con objetivos previamente señalados. Por cierto, se ha replicado el diálogo social tripartito en las entidades locales, pues disponen igualmente de autonomía y competencias normativas y ejecutivas (ayuntamientos, diputaciones provinciales y forales, y cabildos insulares). También se da con un alcance semejante, por razones evidentes, en el marco de la Unión Europea.

La Constitución Española contiene un segundo nivel de organizaciones económicas y sociales, no introducidas en el título preliminar, que se fundan, asimismo, mediante el ejercicio del derecho fundamental de asociación (artículo 22). Entre ellas, se encuentran las organizaciones profesionales («La ley regulará las organizaciones profesionales que contribuyan a la defensa de los intereses económicos que les sean propios. Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos», artículo 52). Destacan en este marco las organizaciones profesionales agrarias, pesqueras y artesanas (artículo 130). También se contemplan las organizaciones de consumidores y usuarios, que han de ser fomentadas por los poderes públicos y las oirán «en las cuestiones que puedan afectar a aquellos, en los términos que la ley establezca» (artículo 51.2). Por su parte, el artículo 129.2 encomienda a los poderes públicos que fomenten, «mediante una legislación adecuada», las sociedades cooperativas y faciliten la creación de sociedades laborales, lo que ha conducido a la potenciación de las organizaciones representativas de estas figuras y, por extensión, de la economía social.

La evolución, el crecimiento progresivo y el funcionamiento pleno del Estado social y democrático de Derecho han favorecido la aparición de organizaciones dedicadas a la promoción de intereses singulares y fines especializados, normalmente, no obstante, con amplia repercusión general, vinculadas a derechos y principios constitucionales. En el ámbito profesional se citan en la propia constitución las asociaciones profesionales de jueces y magistrados y las de fiscales (artículo 127.1), así como en distintas leyes las de guardias civiles (artículos 9 y 36 a 51 de la Ley Orgánica 11/2007, de 22 de octubre, reguladora de los derechos y deberes de los miembros de la Guardia Civil), las de los miembros de las Fuerzas Armadas (artículos 14 y 33 a 45 de la Ley Orgánica 9/2011, de 27 de julio, de derechos y deberes de los miembros de las Fuerzas Armadas) y las del trabajo autónomo (artículos 19 a 21 de la Ley 20/2007, de 11 de julio, del Estatuto del Trabajo Autónomo). Vinculadas a la promoción de las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas, así como

para la remoción de los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y la facilitación de la participación de toda la ciudadanía en la vida política, económica, cultural y social, como interlocutores con las Administraciones y, con frecuencia, como entidades colaboradoras con estas en el cumplimiento de sus objetivos, sobresalen las organizaciones del tercer sector de acción social, centradas en la igualdad real y la calidad de vida, así como las constituidas con tales fines en materia de igualdad efectiva de mujeres y hombres, de protección de la infancia, la juventud, las personas mayores, las personas con discapacidad, las personas con enfermedades crónicas, raras o graves y las personas migrantes, de promoción de los derechos del colectivo LGTBI, de desarrollo del medio rural y vecinales, de protección del medioambiente, el patrimonio histórico-artístico, la cultura y la actividad física y el deporte, de cooperación al desarrollo, de defensa de los derechos de los estudiantes, etc.

El gran valor y el compromiso social de los sindicatos y las asociaciones empresariales y del resto del preciado tejido asociativo descrito han potenciado la interlocución con los Gobiernos estatal, autonómicos y locales y, por ello, han propiciado la proliferación de órganos de participación institucional, otra de las herramientas básicas para dar cumplimiento al mandato contenido en el artículo 129.1 de la Constitución: «La ley establecerá las formas de participación de los interesados en la Seguridad Social y en la actividad de los organismos públicos cuya función afecte directamente a la calidad de la vida o al bienestar general».

El diálogo social tripartito y la participación institucional, pensada para informar a las personas, representadas por organizaciones con suficiente representatividad, que reciben directamente los resultados de la actividad pública correspondiente, así como para recabar la opinión de estas sobre la gestión de políticas y servicios públicos sectoriales, no completan las necesidades institucionales. Y no puede cumplir la función de pieza de cierre del sistema lo previsto en el artículo 131 de la Constitución, el cual establece que «El Estado, mediante ley, podrá planificar la actividad económica general para atender a las necesidades colectivas, equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial y estimular el crecimiento de la renta y de la riqueza y su más justa distribución» (apartado 1), así como que «El Gobierno elaborará los proyectos de planificación, de acuerdo con las previsiones que le sean suministradas por las Comunidades Autónomas y el asesoramiento y colaboración de los sindicatos y otras organizaciones profesionales, empresariales y económicas. A tal fin se constituirá un consejo, cuya composición y funciones se desarrollarán por ley» (apartado 2). Ese consejo, en el que se tendría que hacer realidad el asesoramiento al Gobierno por las organizaciones citadas y su colaboración para la elaboración de los proyectos de planificación de la actividad económica general, no se ha creado realmente, si bien en alguna ocasión en él se ha visto el posible origen o, al menos, la inspiración de los consejos económicos y sociales (CES).

Se redondea el modelo de diálogo social precisamente con la creación de los CES. El hallazgo se produjo en el ámbito competencial de las Comunidades Autónomas, que se anticiparon al diseño estatal de esta institución. El CES de España responderá a los mismos planteamientos. Se trata de definir una institución con función consultiva del Gobierno, que disponga de independencia y esté conformada por las organizaciones con mayor relevancia en el diseño constitucional del Estado social y democrático de Derecho. Esa función consultiva se desarrolla mediante la emisión de dictámenes e informes previos sobre los proyectos de decreto y anteproyectos de ley, remitidos por los Gobiernos correspondientes, estatal o autonómicos, la preparación de informes y estudios a iniciativa propia y de una memoria o informe anual sobre la situación económica y social del Estado o de la Comunidad Autónoma y la formulación de propuestas y recomendaciones en materia de normas, políticas y medidas públicas. Las competencias de los CES no versan sobre la negociación con el Gobierno, para eso existe el diálogo social tripartito, ni asumen una mera función de audiencia previa. Los CES, de esencia participativa y con apoyo técnico (miembros expertos, especialistas externos y personal propio), representan sin ambages el diálogo social ampliado (suman a las organizaciones sindicales y empresariales otras de las sectoriales reseñadas, con diferente número y extensión, según la ley reguladora), institucionalizado y permanente.

En definitiva, los CES responden, en palabras de la exposición de motivos de la Ley 21/1991, de 17 de junio, por la que se crea el Consejo Económico y Social de España, «a la legítima aspiración de los agentes económicos y sociales de que sus opiniones y planteamientos se oigan a la hora de adoptar el Gobierno decisiones que puedan

afectar a los intereses que les son propios», por lo que se define como órgano consultivo que ejercerá su función también «en relación con la actividad normativa del Gobierno en materia socioeconómica y laboral». No cabe duda de que no existe ningún otro órgano o institución, de carácter participativo y sin presencia de los partidos políticos, que pueda actuar como atalaya de la realidad social y económica, desde una perspectiva global y transversal, así como posibilitar con más eficiencia la participación real.

Este número extraordinario de *Trabajo y Derecho* aborda con detenimiento la descrita interacción entre diálogo y concertación social y democracia en el seno de una sociedad avanzada. El elenco de autores y autoras elegido permite al lector conocer y reflexionar sobre esta materia desde perspectivas distintas. Se pasa revista de manera minuciosa a los conceptos, a su evolución y concreción normativa, así como a su aplicación y los resultados más destacables de la misma. Se unen en esta obra, además, las dimensiones académica e institucional, presentadas en los marcos autonómico, estatal y europeo.

Empieza el estudio con «La base constitucional para el diálogo social», de Manuel Carlos Palomeque López (catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Universidad de Salamanca), con la afirmación de que «El diálogo y la concertación social —acuerdos sociales, legislación negociada y manifestaciones aparejadas— se han erigido verdaderamente a lo largo de nuestra historia democrática en elemento definitorio del sistema de relaciones de trabajo, aunque no sin sobresaltos y picos de conflictividad, habiendo estado presente como método de acción política durante estos años, con arreglo a versiones técnicas diversas, en buena parte de las grandes transformaciones institucionales llevadas a cabo en el ámbito de la economía y de las relaciones laborales y acomodando su desarrollo a diferentes ciclos políticos». Continúa el hilo expositivo con «El diálogo y la concertación social en los Estatutos de Autonomía. Consejos y otros órganos de participación institucional», de Susana Rodríguez Escanciano (catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Universidad de León), texto donde se indica que «El diálogo social constituye, así, una seña de identidad de un modelo social democrático, avanzado y maduro de relaciones laborales. Entendido como una atracción de los agentes sociales hacia el ámbito propio de la elaboración de la política pública, no cabe duda de que influye sobre ella, pero también la legitima adicionalmente, no en vano proporciona las capacidades institucionales necesarias para navegar el futuro de las transiciones».

Después del análisis de las bases constitucionales y de la plasmación en los estatutos de autonomía del diálogo y la concertación social, se ofrece un bloque temático sobre el CES de España y los autonómicos y el Comité Económico y Social Europeo (CESE). Al primero se dedica el estudio «El valor del diálogo social. El papel del CES de España», de Antón Costas Comesaña (catedrático de Economía de la Universidad de Barcelona y presidente del CES de España) y Fernando Martínez (jurista y jefe de Departamento en el Área de Estudios y Análisis del CES de España), el cual asevera que «El diálogo y la concertación no debilitan la democracia política representativa, sino que, al contrario, la fortalecen, al darle mayor apoyo social. En la medida en que el diálogo social y la concertación fomentan el espíritu de innovación institucional y el arte del compromiso, fortalecen a la democracia. La democracia social que fomenta el diálogo permite incorporar un mayor número de intereses y preferencias sociales al proceso de formación de políticas y reformas. De esta forma, da legitimidad y consentimiento. Un consentimiento voluntario que da estabilidad a las reformas y elimina los procesos pendulares de las reformas sin consenso». Prosigue este número extraordinario con «Los Consejos Económicos y Sociales de las Comunidades Autónomas», de quien escribe estas líneas (Enrique Cabero Morán, profesor titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Universidad de Salamanca y presidente del CES de Castilla y León). En este artículo se remarca que «Estos más de treinta años de existencia de los CES autonómicos demuestran que su creación, consolidación y actualización han sido un acierto en la construcción y el desarrollo del sistema institucional del Estado social y democrático de Derecho. Se han convertido en instituciones imprescindibles, percibidas con gran fuerza en aquellas coyunturas que requieren mayores esfuerzos colectivos, como la actual».

El artículo sobre «El Comité Económico y Social Europeo: la especial relevancia de su función consultiva en el entramado institucional de la Unión Europea», de Margarita Isabel Ramos Quintana (catedrática de Derecho del

Trabajo y de la Seguridad Social de la Universidad de La Laguna), explica cómo «el CESE se erige en el principal vínculo institucional de aproximación de los intereses y aspiraciones de la sociedad civil europea con otras instituciones fundamentales convergiendo así en un doble espacio: como foro de debate y lugar de elaboración de dictámenes». Y es que, «Con carácter general, puede afirmarse que el CESE representa la voz de la sociedad civil organizada en la UE. Es constatable una cierta evolución que va desde una originaria composición que permitía aglutinar básicamente los intereses de representantes de diferentes categorías de la vida económica y social y, en fin, del interés general (art. 193 TCEE), con un claro predominio de intereses económicos y sociales, hacia nuevas formas de composición interna en las que la diversidad europea logra a día de hoy situarse como Grupo específico de representación de intereses dentro del órgano consultivo, aglutinando una amplia variedad de colectivos de la sociedad civil».

La temprana y acertada regulación, con rasgos que permiten su calificación como pionera, y la singularidad, por su estructura y contenidos, de la Cátedra de Sindicalismo y Diálogo Social de la Universidad de Valladolid, nacida precisamente del diálogo social autonómico, aconsejaron la introducción de un artículo sobre «El modelo de diálogo social de Castilla y León», de Ana Murcia Clavería, directora de esta Cátedra y profesora contratada doctora de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Se recuerda que Castilla y León «es una de las primeras comunidades autónomas en iniciar procesos de diálogo social que culminan con Acuerdos, produciéndose el primero de ellos el 6 de abril de 1990». Además, su Estatuto de Autonomía vigente, de 2007, enuncia como principio el siguiente: «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» (Ley 8/2008, de 16 de octubre, para la creación del Consejo del Diálogo Social y regulación de la participación institucional en Castilla y León).

Termina esta obra con dos apartados, uno dedicado al estudio de la jurisprudencia y el otro a la ordenación y el comentario de los acuerdos alcanzados. Contiene el primero un cuidado «Análisis jurisprudencial de la acción sindical: mayor representatividad, participación institucional y actividad del sindicato», de Dulce María Cairós Barreto (profesora titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Universidad de La Laguna), por su extraordinaria importancia, dado que, tanto en España, como en la Unión Europea, el papel de la jurisprudencia «ha sido también relevante en la configuración y alcance del papel de los interlocutores sociales». Repasa la construcción del concepto de representatividad sindical, clave para la articulación del diálogo social y la participación institucional, como «un criterio objetivo y, por ello, constitucionalmente válido». El segundo, que versa sobre los «Principales acuerdos nacidos a nivel estatal del diálogo y la concertación social (De las leyes pactadas a las declaraciones políticas, pasando por los compromisos obligacionales de influencia sobre negociadores de convenios colectivos)», de Juan Miguel Díaz Rodríguez (profesor titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Universidad de La Laguna), realiza un repaso del diálogo y la concertación social desde 1978 hasta la actualidad, acudiendo a la contextualización política de las etapas en las que se periodifica y, en ocasiones, a la comprensión de los objetivos e intenciones a través del lenguaje utilizado en la redacción de los acuerdos. Concluye, en fin, que «El diálogo social entre el Gobierno y las organizaciones sindicales y empresariales ha desempeñado un papel trascendental desde que España reestrenara democracia en 1978, como puede comprobarse en la plasmación documental de los acuerdos adoptados».

Con este número extraordinario de *Trabajo y Derecho* se ofrece una visión global y actualizada del diálogo y la concertación social en España, desde su inicio en el período constituyente hasta la reciente etapa, la correspondiente a los acuerdos para hacer frente a la dura crisis ocasionada por la pandemia de COVID-19, que tanto ha valorizado este instrumento por el alto número y el crucial contenido de los acuerdos alcanzados, entre ellos la importante reforma de la legislación laboral, que se aprobó por el Real Decreto-ley 32/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma laboral, la garantía de la estabilidad en el empleo y la transformación del mercado de trabajo. También el diálogo social autonómico, en el marco de sus competencias,

ha merecido la atención de estas páginas. Comenzó con manifestaciones miméticas de los procesos de ámbito estatal, pero, desde principios de los años noventa, acabó adquiriendo rasgos, personalidad y hasta órganos permanentes propios. Las experiencias de los consejos de relaciones laborales y los sistemas autónomos de resolución de conflictos laborales, surgidos por motivos y en fechas diferentes, constituyen igualmente instrumentos útiles procedentes del ejercicio del derecho a la negociación colectiva, con apoyo de acuerdos del diálogo social para su implementación, que se estudian oportunamente. Asimismo, en este número extraordinario reciben una especial atención los CES, como culminación del diálogo social ampliado, institucionalizado y permanente.

Finalizo con esta cita sobre los CES extraída del artículo de Antón Costas y Fernando Martínez: «fue una innovación institucional fundamental para la democratización de las políticas y reformas. Ahora, frente a los nuevos desafíos, su papel en el diálogo social para favorecer el consenso sobre las nuevas reglas e instituciones y, en particular, para la asignación de los fondos *Next Generation EU*, vuelve a ser fundamental . Si el CES de España y los CES autonómicos no estuviesen ya creados, ahora tendríamos que hacerlo». Así es, y por extensión, si no existiera en España, en sus distintos niveles territoriales y competenciales, el avanzado nivel de diálogo social del que disponemos, ahora tendríamos que estar pensando en cómo conseguirlo.

ENRIQUE CABERO MORÁN

Presidente del Consejo Económico y Social de Castilla y León

Profesor Titular de Derecho del Trabajo (Universidad de Salamanca)

La base constitucional para el diálogo social

MANUEL CARLOS PALOMEQUE LÓPEZ

Title: The constitutional basis for social dialogue

Resumen: Las expresiones «diálogo social» y «concertación social» designan dentro de nuestro sistema de relaciones laborales un mismo proceso social: el intercambio político entre poderes públicos y autonomía colectiva —poder regulador compartido por la representación de intereses de trabajadores y empresarios— para la atención a las exigencias de gobierno y formación del consenso en las sociedades democráticas desarrolladas, a partir de una fórmula de corrección y enriquecimiento del esquema constitucional clásico procedente de la tradición liberal. La ausencia de una referencia a estos procesos dentro de la Constitución vigente no significa que no exista una base constitucional que les sirva de cobertura y fundamento, a pesar de estar formulada de modo genérico. En este artículo se estudia el diálogo y la concertación social en España desde la transición política hasta la crisis actual, ocasionada por la pandemia y la invasión rusa de Ucrania.

Palabras clave: Diálogo social. Concertación social. Sindicatos. Asociaciones empresariales. Función constitucional de los sindicatos. Función constitucional de las asociaciones empresariales. Acuerdos sociales y crisis económica.

Abstract: The expressions «social dialogue» and «social concertation» designate within our system of labour relations the same social process: the political exchange between public authorities and collective autonomy —regulatory power shared by the representation of the interests of workers and employers— to attention to the demands of government and consensus building in developed democratic societies, based on a formula for correcting and enriching the classic constitutional scheme from the liberal tradition. The absence of a reference to these processes within the current Constitution does not mean that there is no constitutional basis that serves as coverage and foundation, despite being formulated in a generic way. This article studies the dialogue and social agreement in Spain since the political transition to the current crisis, caused by the pandemic and the Russian invasion of Ukraine.

Keywords: Social dialogue. Social agreement. Constitutional role of trade unions and business associations. Social agreements and economic crisis.

No hay duración ilimitada que no sea una pesadilla

Antonio Muñoz Molina, *Volver a dónde*, 2021

I. EL PROCESO DE INTERCAMBIO POLÍTICO ENTRE PODERES PÚBLICOS Y AUTONOMÍA COLECTIVA: DIÁLOGO SOCIAL Y CONCERTACIÓN SOCIAL

Las expresiones «diálogo social» y «concertación social» designan dentro de nuestro sistema de relaciones laborales, una y otra desde luego, de forma indistinta, alternativa o conjunta, un mismo proceso social: el intercambio político entre poderes públicos y autonomía colectiva —poder regulador compartido por la representación de intereses de trabajadores y empresarios— para la atención a las exigencias de gobierno y formación del consenso en las sociedades democráticas desarrolladas, a partir de una fórmula sutil de corrección y enriquecimiento del esquema constitucional clásico procedente de la tradición liberal.

«Diálogo» y «concertación» son los dos aspectos o secuencias sucesivas de una misma realidad institucional, debiendo preferirse una u otra, por cierto, según se ponga la atención en el mismo proceso de encuentro y negociación llevado a cabo por los interlocutores con el propósito de alcanzar un acuerdo político —diálogo social— o, en cambio, en el propio resultado acordado de aquel —concertación social—

Así pues, «diálogo» y «concertación» son, en realidad los dos aspectos o secuencias sucesivas de una misma realidad institucional, debiendo preferirse una u otra, por cierto, según se ponga la atención en el mismo proceso de encuentro y negociación llevado a cabo por los interlocutores con el propósito de alcanzar un acuerdo político —diálogo social— o, en cambio, en el propio resultado acordado de aquel —concertación social—. Aunque sea cada vez más frecuente, es verdad, designar con uno u otro término al conjunto de todo ello. Y sea verdad también que haya prevalecido en nuestro sistema institucional, ya desde la Transición democrática en que la figura se incorporaba por la puerta grande a la práctica política, la denominación de «concertación social», sin que deje de ser menos cierto —sin duda por influencia del Derecho social de la Unión Europea—, que la expresión «diálogo social» se haya abierto paso, o inclusive sobrepasado a aquella, en la nomenclatura del fenómeno.

Sea como fuere, a través de este procedimiento de diálogo y acuerdo entre Gobierno y organizaciones sindicales y empresariales representativas acerca de grandes cuestiones de política social y económica —desarrollo del Estado social, política de rentas y fiscal, reforma laboral, etc.—, el sistema institucional pretende en consecuencia la legitimación conveniente de las decisiones políticas —aunque no necesaria de modo estricto desde el punto de vista constitucional—, no ya solo a través de la vía parlamentaria obligada —sin perjuicio de que sea indispensable la traducción legislativa del acuerdo político—, sino directamente sobre el mercado político y social. El diálogo y la concertación social, cuya versión propia requiere naturalmente la presencia —directa o indirecta— del poder político en el acuerdo, es desde luego una categoría distinta de la negociación colectiva, esto es, de la determinación negociada bilateral de condiciones de trabajo por sectores de la producción. Y también de la representación o participación institucional, con la que se designa la presencia de representantes de organizaciones sindicales y empresariales representativas en instancias públicas que la tengan prevista.

En este sentido, es la legislación sobre la materia de las Comunidades Autónomas la que ha distinguido perfectamente entre «diálogo social» —para referirse a la negociación y concertación en materias económicas y sociales de interés general entre los Gobiernos regionales y las organizaciones sindicales y empresariales más representativas en la Comunidad— y la «participación institucional» o defensa de los intereses que son propios a estas organizaciones a través de la presencia de representantes en el seno de la Administración de la Comunidad en aquellos organismos públicos que la tengan prevista. Es el caso, así pues, de la Ley 8/2008, de 16 de octubre, de las Cortes de Castilla y León, para la creación del Consejo del Diálogo Social. De la Ley 1/2016, de 4 de abril, del Parlamento de La Rioja, de impulso y consolidación del diálogo social, por la que se crea el Consejo Riojano de Diálogo Social. De la Ley 5/2017, de 5 de julio, de la Asamblea Regional de la Región de Murcia, de participación institucional de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas. O, en fin, de la Ley 1/2018, de 8 de febrero, de las Cortes de Aragón, de diálogo social y participación institucional.

II. EL DIÁLOGO Y LA CONCERTACIÓN SOCIAL EN EL SISTEMA DEMOCRÁTICO DE RELACIONES LABORALES Y SUS CICLOS POLÍTICOS

El diálogo y la concertación social —acuerdos sociales, legislación negociada y manifestaciones aparejadas— se han erigido verdaderamente a lo largo de nuestra historia democrática en elemento definitorio del sistema de relaciones de trabajo, aunque no sin sobresaltos y picos de conflictividad, habiendo estado presente como método de acción política durante estos años, con arreglo a versiones técnicas diversas, en buena parte de las grandes transformaciones institucionales llevadas a cabo en el ámbito de la economía y de las relaciones laborales y acomodando su desarrollo a diferentes ciclos políticos.

El diálogo y la concertación social —acuerdos sociales, legislación negociada y manifestaciones aparejadas— se han erigido verdaderamente a lo largo de nuestra historia democrática en elemento definitorio del sistema de relaciones de trabajo

Llegó a ser desde luego un instrumento efectivo al servicio de la política de rentas exigida por la primera crisis económica y del consenso político motor de la Transición democrática. A cuyo fin respondieron —más allá de los *Pactos de la Moncloa* (1977)—, por cierto, el *Acuerdo marco interconfederal sobre negociación colectiva* (AMI, 1980), el *Acuerdo nacional sobre empleo* (ANE, 1981), el *Acuerdo interconfederal* (AI, 1983) o, en fin, el *Acuerdo económico y social* (AES, 1984).

La recuperación de la economía española iba a invitar pronto, no obstante, a la demanda del reparto de excedentes y demás reivindicaciones sociales, para cuyo objetivo el método de moderación salarial practicado hasta entonces, cuyos frutos en la construcción de la democracia y en el saneamiento general del sistema económico nadie podía poner en duda, había quedado agotado. La huelga general del 14 de diciembre de 1988 en demanda de un «giro social» en la política gubernamental —socialista desde 1982— asestaba el golpe de gracia al modelo de concertación basado en grandes pactos nacionales. Y se abría camino, por el contrario, un diálogo bilateral fructífero —Gobierno-sindicatos— en torno a las peticiones incorporadas a la *Propuesta sindical prioritaria*, en medio de la presión de las organizaciones empresariales para la vuelta al tripartismo en las relaciones de negociación. El Gobierno presentaba ante el Congreso de los Diputados en 1991 una propuesta de *Pacto social de progreso* para la atención a las exigencias de la implantación de la unión económica y monetaria europeas, cuya negociación acerca de las condiciones de competitividad requeridas sería abandonada poco después por unos sindicatos disconformes con la moderación de salarios pretendida.

El diálogo social no se vería interrumpido en realidad, manteniéndose mesas de negociación sobre diversos asuntos de desigual trascendencia. Y, tras un proceso de consultas con las organizaciones sindicales y patronales, el Gobierno remitía a las Cortes Generales el proyecto legislativo que habría de convertirse en 1991 en la ley constitutiva del Consejo Económico y Social, sobre lo que se volverá más adelante. Por otra parte, como «alternativa estratégica a medio plazo» al *Plan de convergencia con la Comunidad Europea* adoptado por el Gobierno, los sindicatos —CCOO y UGT— suscribían ese mismo año la *Iniciativa sindical de progreso*, al tiempo que culminaban su protesta con la huelga general de media jornada de trabajo llevada a cabo el 28 de mayo de 1992. La conflictividad social derivada de este asunto daba al traste por algún tiempo, así pues, con la normalización de los procesos de concertación conocidos.

Una nueva crisis económica de gravedad propiciaba, por su parte, un diálogo tripartito renovado, recibiendo la «máxima prioridad» del Gobierno socialista surgido de las elecciones generales de junio de 1993, que decidía a tal fin la constitución de mesas de negociación —sobre protección social, política de rentas, reforma del mercado de trabajo y medidas de apoyo al sistema productivo—, con la propuesta general de un «pacto por el empleo». A

pesar de lo cual, el desenlace negativo de los tratos emprendidos, anunciado a voces desde hacía algún tiempo — el Consejo Económico y Social no había conseguido alcanzar un dictamen institucional sobre la reforma del mercado de trabajo—, se producía cuando el Gobierno anunciaba la adopción de los proyectos legislativos de reforma laboral. Y cuando, al propio tiempo, los sindicatos llevaban a cabo importantes manifestaciones de protesta contra la reforma proyectada, preludio de la huelga general del día 27 de enero de 1994. Con todo, la puesta en práctica de la reforma laboral de 1994 producirá como efecto derivado, solo paradójico en apariencia, la recuperación del diálogo entre sindicatos y organizaciones empresariales y de ambos con el Gobierno, aunque con resultados modestos.

El Gobierno del Partido Popular surgido de las elecciones de 1996 arrancaba con una declaración programática acerca de la concertación social, una reunión de su presidente con los secretarios generales de las organizaciones sindicales y empresariales para sentar las bases del proceso negociador y una declaración formal conjunta sobre los objetivos generales y criterios metodológicos para la efectividad del diálogo social. Dentro de este marco, estas organizaciones suscribían al año siguiente tres acuerdos sobre la reforma del ordenamiento laboral, que, con independencia de su diferente naturaleza respondían a una lógica reformadora unitaria e integrada, producto de un mismo proceso de negociación, al final traducido normativamente por el Gobierno: el *Acuerdo interconfederal para la estabilidad del empleo* (AIEE), el *Acuerdo sobre negociación colectiva* (AINC) —este compromiso iba a ser sustituido al término de su vigencia por sucesivos acuerdos interconfederales para la negociación colectiva (AANC), suscritos por las mismas organizaciones representativas de empresarios y trabajadores— y el *Acuerdo sobre cobertura de vacíos de regulación* (ACV). El Gobierno Popular resultante de las elecciones de 2000 proponía el comienzo inmediato de un nuevo proceso de diálogo social que, tras varios meses de negociación efectiva, daba por terminado sin acuerdo y adoptaba medidas urgentes de reforma del mercado de trabajo para el incremento del empleo y la mejora de su calidad, rechazadas de modo contundente por las organizaciones sindicales, que veían en esta intervención legislativa la quiebra del espíritu del diálogo social comprometido por el Gobierno, llevándose a cabo la huelga general del 20 de junio de 2002 contra lo que consideraban una política de agresión y de recorte de derechos hacia los trabajadores. Sin perjuicio de haber rendido algún fruto singular en materia de formación continua, solución extrajudicial de conflictos laborales, prevención de riesgos laborales o desarrollo del sistema de protección social.

La formación de un Gobierno socialista tras las elecciones de 2004 abría un nuevo escenario político desprovisto de una mayoría parlamentaria absoluta, en que la recuperación del diálogo social se presentaba como objetivo programático, en medio de la expectativa confesada de sindicatos y organizaciones empresariales: *Declaración para el diálogo social 2004 (Competitividad, empleo estable y cohesión social)*, asentada sobre la consideración de dicho instrumento como «uno de los activos más importantes en el proceso de construcción y consolidación de España como un Estado social y democrático de derecho». Así, el 9 de mayo de 2006 se alcanzaba el *Acuerdo para la mejora del crecimiento y del empleo* (Gobierno, UGT /CCOO, CEOE/CEPYME), recibido legislativamente en su momento y comprensivo de un vasto conjunto de medidas relativas al impulso de la contratación indefinida y conversión de empleo temporal en fijo, la mejora de la utilización de la contratación temporal y la potenciación de las políticas activas de empleo. Los mismos interlocutores suscribían asimismo, algunos meses después, el *Acuerdo sobre medidas en materia de seguridad social*, acerca de la acción protectora y la salud financiera del sistema.

El nuevo Gobierno socialista surgido de las elecciones de 2008 asumía, también en la línea precedente y como propósito inmediato, el impulso político de la concertación social para las reformas laborales requeridas por una crisis económica entonces en ciernes: *Declaración para el impulso de la economía, el empleo, la competitividad y el progreso social*, suscrita el 29 de julio por el Presidente del Gobierno y los secretarios confederales de CCOO, UGT, CEOE y CEPYME. No habría de ser así, sin embargo, pues la gravedad de la crisis tan solo unos meses después y su incidencia negativa sobre el mercado de trabajo producían un distanciamiento considerable entre las posiciones sindicales y patronales a la hora de proponer al Gobierno medidas para la neutralización de la

situación económica. Ante lo cual, este adoptaba en 2009, sin el buscado acuerdo social previo, medidas urgentes para el mantenimiento y el fomento del empleo y la protección de los desempleados, una de las principales iniciativas en la materia prevista en el denominado *Plan español para el estímulo de la economía y el empleo* frente a la crisis económica.

De este modo, las viejas y agudas cuestiones del conflicto social —reforma laboral, abaratamiento de los costes del despido, protección social, presión fiscal— volvían a ofrecer su perfil enfrentado en tiempos de crisis ante una sociedad desconcertada. A pesar de lo cual, o precisamente a causa de ello, los esfuerzos para la consecución de un pacto frente a la crisis, alentada en todo momento por el Gobierno, no harían sino intensificarse en el inmediato futuro. En medio de lo cual, los sindicatos CCOO y UGT y las organizaciones empresariales CEOE y CEPYME alcanzaban en 2010 un *Acuerdo para el empleo y la negociación colectiva*. El Gobierno se decidía finalmente a llevar a cabo en ese año, ante la gravedad de la situación económica provocada por la crisis y a pesar de no haber conseguido el concierto social previo tantas veces pretendido, una nueva y amplia reforma flexibilizadora del ordenamiento laboral: medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo y de la negociación colectiva. La dura crítica sindical a estas decisiones y la exigencia de las oportunas rectificaciones políticas culminaban en la huelga general de 27 de septiembre de 2010.

Pero la recomposición de la situación llegaba tan solo meses después, cuando el Gobierno, las organizaciones empresariales CEOE y CEPYME y las confederaciones sindicales CCOO y UGT suscribían el 2 de febrero de 2011 el *Acuerdo social y económico. Para el crecimiento, el empleo y la garantía de las pensiones*, poniendo término de este modo a la dilatada situación previa de ausencia de concertación. Así, tal como reconocía la propia introducción del Acuerdo, «a pesar de la intensidad de la crisis, o precisamente como consecuencia de la misma, el Gobierno y los interlocutores sociales no han abandonado en momento alguno el empeño de mantener abiertos los cauces del diálogo y, por encima de recientes desencuentros, han seguido defendiendo que la situación económica y social actual exigía redoblar los esfuerzos de todos para recomponer el diálogo social con el objetivo de alcanzar un marco de entendimiento que permitiera acordar el contenido de las reformas necesarias para contribuir a asegurar la viabilidad de nuestro sistema de protección social y mejorar la eficiencia de nuestras políticas de empleo».

El Acuerdo era en realidad un instrumento complejo que incluía dentro de su estructura pactos plurales de diversa naturaleza. Una parte primera del mismo contenía acuerdos de concertación social a tres bandas suscritos por el Gobierno, las organizaciones empresariales y sindicales: *Acuerdo para la reforma y fortalecimiento del sistema público de pensiones*, *Acuerdo sobre políticas activas de empleo y otras materias de índole laboral* y *Acuerdo sobre política industrial, política energética y política de innovación*. Una segunda, un acuerdo de concertación social meramente bilateral: *Compromiso bipartito entre el Gobierno y las organizaciones sindicales para el tratamiento de cuestiones relativas a la función pública*. Y, en fin, la tercera y última parte, un acuerdo marco interconfederal, producto pues de la negociación colectiva, más allá de que se hubiere alcanzado en el seno de un acuerdo social y económico junto a otros textos: *Acuerdo bipartito entre las organizaciones sindicales y empresariales sobre criterios básicos para la reforma de la negociación colectiva*.

A pesar de que el Gobierno del Partido Popular surgido de las elecciones generales de noviembre de 2011 y provisto de mayoría absoluta parlamentaria en ambas Cámaras, valorara de forma positiva el *II Acuerdo para el empleo y la negociación colectiva* de 2012, por considerarlo dentro de la senda de moderación exigida por la situación económica del momento, no dejaría de advertir sin embargo que la reforma laboral que se proponía de inmediato tendría que ir más lejos. Y, en efecto, sin haber sometido los contenidos de su iniciativa reformadora —mantenidos con reserva absoluta hasta el último instante— a negociación con las partes sociales, ni siquiera a consulta previa de las mismas, el Consejo de Ministros aprobaba finalmente la reforma laboral anunciada en su reunión del viernes 10 de febrero, siendo publicado al día siguiente un real decreto-ley de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral que era recibido por ley meses después. La severa reforma laboral de 2012 —proseguida y reforzada a lo largo de los años siguientes— había comenzado.

Esta nueva reforma del ordenamiento laboral, que proseguía desde luego la senda de flexibilización visible en operaciones jurídicas anteriores, iba verdaderamente en este caso mucho más allá en busca de la generación de la confianza necesaria para la recuperación de la senda de creación de empleo, con la *flexiguridad* como objetivo. Se aseguraba legislativamente, así pues, un resultado triple. Por lo pronto, el reforzamiento del poder individual del empresario en la gestión de las condiciones de trabajo, con vistas a la consecución de un modelo pleno de gestión empresarial de la flexibilidad interna en la empresa y la mejora de la tasa de ganancia empresarial, entendida como presupuesto para la recuperación de la actividad económica, lo que forzosamente habría de redundar en un deterioro considerable de la posición contractual de los trabajadores en la empresa. En segundo término, la erosión del poder contractual colectivo de los trabajadores, visible desde luego en las modificaciones legislativas del sistema de negociación colectiva y la degradación de la negociación sectorial. Y, como consecuencia de todo ello, en fin, el desplazamiento acusado de la línea de equilibrio del modelo laboral en vigor hacia el territorio de los intereses empresariales.

En tanto que las organizaciones empresariales recibían la norma con satisfacción lógica, al igual que ocurría en otros foros económicos nacionales y externos, los sindicatos CCOO y UGT hacían público su rechazo firme a las principales medidas adoptadas, por considerarlas lesivas para los intereses de los trabajadores y recortadoras de algunos de sus derechos, al tiempo que anunciaban un «conflicto social creciente» que deparaba ya la convocatoria de dos huelgas generales —los días 29 de marzo y 14 de noviembre de 2012— durante el primer año de vigencia de la reforma. A pesar de ello, el presidente del Gobierno convocaba en 2014 a los secretarios generales de CCOO y UGT y a los presidentes de CEOE y CEPYME, mediada ya por tanto la legislatura, a una reunión en el palacio de La Moncloa —tenía lugar el día 18 de marzo con la presencia además de la ministra de Empleo y Seguridad Social— para intentar la «reactivación» del diálogo social. No pudo ser, por descontado —sin perjuicio del excepcional *Acuerdo político-social sobre ayuda a parados de larga duración* que se alcanzaba a finales de año—, a la vista del rechazo frontal de los sindicatos a la reforma laboral emprendida, cuya derogación exigían para iniciar cualquier trato.

Tras las elecciones generales celebradas en junio de 2016 —las habidas el 20 de diciembre anterior no habían conducido a la formación de Gobierno—, el Ejecutivo Popular se encontraba en minoría en el Congreso de los Diputados, lo que abría un escenario prometedor para la negociación política y social. No habría de ser así, sin embargo, con la salvedad del *II Acuerdo para la mejora del empleo público y de condiciones de trabajo* —uno primero lo habían alcanzado en 2017— que suscribían el 9 de marzo de 2018 el Gobierno —el Ministro de Hacienda y Función Pública en su nombre— y las organizaciones sindicales UGT, CCOO y CSI-F, en que se acordaba un marco plurianual —para los años 2018, 2019 y 2020— de incremento salarial fijo para el personal al servicio del sector público, más un porcentaje adicional ligado al crecimiento económico, amén de otros asuntos relativos a la oferta, la estabilización y las condiciones de trabajo en las Administraciones públicas. Tampoco se alcanzó acuerdo social alguno durante el período final de la legislatura, en que un Gobierno socialista resultaba de la moción de censura exitosa producida en el Congreso de los Diputados en junio de 2018. No podía sorprender por lo tanto que, bajo tales circunstancias, la concertación social permaneciese en dique seco.

Como consecuencia de no haber conseguido la aprobación de los presupuestos generales del Estado para 2019, en la votación habida el 13 de febrero de este año en el Congreso, el Gobierno procedía —Real Decreto 129/2019, de 4 de marzo— a la disolución de las Cortes Generales y la convocatoria de elecciones, que tenían lugar el día 28 de abril. El Partido Socialista ganaba las elecciones, obtenía una mayoría simple de 123 diputados en el Congreso y la absoluta del Senado. Aunque, constituidas la Cortes, el candidato socialista a la presidencia del Gobierno no lograba la investidura parlamentaria, por lo que, aquellas eran disueltas de nuevo y se convocaban elecciones —Real Decreto 551/2019, de 24 de septiembre—, celebradas el 10 de noviembre de 2019. La legislatura había durado tan solo 126 días, entre los meses de mayo y septiembre de 2019.

Así las cosas, el Gobierno de coalición —Partido Socialista/Unidas Podemos— surgido de las elecciones

generales de noviembre de 2019 se proponía, semanas después, dar cumplimiento a su compromiso electoral de derogación de la reforma laboral del Partido Popular de 2012 y años siguientes, así como de los vestigios de otras intervenciones anteriores de matriz política semejante vigentes todavía en el ordenamiento laboral, para lo que convocaba la correspondiente Mesa de Diálogo Social sobre la materia. Dicho objetivo político pronto había de quedar marcado, además, en plena crisis económica producida por la pandemia sanitaria de la covid-19 —la Organización Mundial de la Salud declaraba la correspondiente pandemia el 11 de marzo de 2020—, por la exigencia de la Unión Europea de condicionar la entrega del paquete de ayudas, subvenciones directas y préstamos, de 140.000 millones de euros previstas para España, durante los siguientes cinco años, a la consecución de una reforma sustancial del marco jurídico de las relaciones de trabajo —además de otras de carácter estructural, con arreglo al *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia* aprobado por el Consejo Europeo el 21 de julio de 2020, componente 23, relativo a «Nuevas políticas públicas para un mercado de trabajo dinámico, resiliente e inclusivo»— que fuese concertada con los interlocutores sociales y cerrada antes del 31 de diciembre de 2021.

Con todo, desde el comienzo de la legislatura y como respuesta a la terrible crisis sanitaria y económica que habría de acompañarla —el Gobierno llegaba a declarar a lo largo de 2020 y por dos veces y alguna prórroga, el estado de alarma, que merecería con el tiempo un reproche del Tribunal Constitucional, que entendía más apropiada a tal fin la cobertura del estado de excepción— el diálogo social tripartito cobraba una dimensión sobresaliente —a raíz del *Documento de propuestas conjuntas para abordar, mediante medidas extraordinarias, la problemática laboral generada por la incidencia del nuevo tipo de coronavirus*, CCOO/UGT y CEOE/CEPYME, 12 de marzo de 2020—, también de legitimación social para tiempos tan necesitados de ello.

Se alcanzaban así, de modo sucesivo, hasta seis acuerdos sociales en Defensa del Empleo —ASDE, 8 de mayo, 25 de junio, 29 de septiembre de 2020 y 19 de enero, 26 de mayo y 27 de septiembre de 2021—, cuyas medidas urgentes para la protección de aquel, la recuperación económica y la mejora del mercado de trabajo serían vertidas por el Gobierno en otros tantos reales decretos-leyes. Fueron también fruto de la concertación tripartita los acuerdos por la reactivación económica y el empleo —3 de julio de 2020—, el trabajo a distancia —22 de septiembre de 2020—, los derechos laborales de las personas dedicadas al reparto a través de plataformas digitales —10 de marzo de 2021— y la modernización y refuerzo del sistema público de pensiones —1 de julio de 2021—, asimismo trasladados por el Gobierno a los correspondientes reales decretos-leyes y convertidos finalmente en leyes en la mayor parte de los casos, como consecuencia de su tramitación parlamentaria como proyectos legislativos, una vez convalidados aquellos por el Congreso de los Diputados.

En otros casos el diálogo social habría de tener tan solo una dimensión bilateral, con pactos adoptados entre el Gobierno y las confederaciones sindicales CCOO y UGT, habiéndose mantenido las empresariales por lo tanto al margen de su firma. Es el caso de los acuerdos para el incremento del salario mínimo interprofesional —16 de septiembre de 2021 y 9 de febrero de 2022, con este último su importe llegaba a alcanzar los 1.000 euros/mes— y sobre la creación del mecanismo de equidad intergeneracional en el sistema público de pensiones —15 de noviembre de 2021—.

El Gobierno había adoptado, desde el principio de su mandato y más allá de los procesos de diálogo social que vendrían más tarde en el marco de la lucha contra la crisis sanitaria y económica y se acaban de referir, que abrían la puerta a una numerosa y continuada legislación extraordinaria sobre aquellas materias, algunas medidas importantes de carácter social y laboral, para las que habría de promulgar los oportunos reales decretos-leyes. Fue el caso, así pues, de la revalorización y mantenimiento de las pensiones y prestaciones públicas del sistema de seguridad social —10 de enero de 2020—, las retribuciones en el ámbito del sector público —21 de enero de 2020—, el incremento del salario mínimo interprofesional para 2020 —4 de febrero de 2020— y la derogación de la causa de despido objetivo por faltas de asistencia al trabajo, aun justificadas pero intermitentes (artículo 52 d LET) —18 de febrero de 2020—. Este último decreto-ley se transformaba, como se sabe, tras su oportuna tramitación parlamentaria, en la Ley 1/2020, de 15 de julio.

Y se llegaba finalmente, en medio de una expectativa máxima y cobertura mediática de excepción, el día 23 de diciembre de 2021, a las puertas de la Navidad, al esperado acuerdo en que Gobierno y agentes sociales — CEOE/CEPYME y CCOO/UGT— pactaban a tres bandas la «gran reforma estructural del mercado de trabajo». El Gobierno incorporaba su contenido sin dilación a la letra del Real Decreto-ley 32/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma laboral, la garantía de la estabilidad en el empleo y la transformación del mercado de trabajo (*BOE*, 30-12), que entraba en vigor al día siguiente de su publicación —a salvo de algunos preceptos, provistos excepcionalmente de una *vacatio* de tres meses —, al tiempo que era sometido en el plazo de los treinta días siguientes a su promulgación al trámite constitucional de su «convalidación o derogación» por el Congreso de los Diputados. Se obtenía finalmente la convalidación por un solo voto de diferencia, emitido por error en el seno del Grupo Popular, al propio tiempo que dos diputados de UPN, que habían anunciado su decisión afirmativa, cambiaban a última hora esta posición por la contraria, apartándose así de la instrucción adoptada por la dirección de su partido, en el seno de una esperpéntica sesión parlamentaria merecedora de ser olvidada.

No ha dudado el preámbulo de aquel cuerpo normativo, que se ha ido nada menos que a las cincuenta y cuatro páginas de extensión en su publicación oficial, de las que dieciséis se han destinado a una larga, acaso en demasía, razonada y útil exposición de los motivos que lo han justificado, en calificar la reforma laboral acordada como acontecimiento de excepcional relevancia dentro de la serie histórica de las transformaciones normativas experimentadas por ordenamiento laboral. Por tratarse, a juicio de dicho preámbulo, de «la primera reforma laboral de gran calado de la Democracia que cuenta con el respaldo del diálogo social [y] camina en dirección contraria a la que ha sido habitual en los últimos tiempos», no otra que, frente a las modificaciones «flexibilizadoras» al uso, la «recuperación de los derechos laborales y su garantía». Con vistas, por cierto, a la consecución de la «gran transformación del mercado laboral español, respondiendo a la vez a las exigencias comprometidas con la Unión Europea», a «completar de una vez por todas la transición de nuestras relaciones laborales hacia un modelo más justo y garantista» como «gran objetivo de esta reforma». Un «cambio de paradigma», en suma, se dice, que «ayude a desterrar el desasosiego que la precariedad ha provocado en varias generaciones de trabajadoras y trabajadores de nuestro país».

Solemne punto de vista, desde luego, que tal vez debería ser rebajado con prudencia, si se atendiese con cuidado al balance último que arroja esta reforma, medido entre expectativas abiertas, resultados obtenidos —todos ellos merecedores de parabienes, por descontado, en aras de la recuperación parcial del patrimonio de derechos laborales perdido— y lo mucho que se ha ido por la gatera o, según se mire, que no se ha ido y ha permanecido intacto. Los resultados obtenidos no son otros, después de todo, como cabía esperar desde el principio, que los que ha tolerado la concertación social tripartita y, en último término, la anuencia final de los empresarios. Verdadero objetivo político de la operación, este último, por exigencias europeas o propia convicción, que explica todo acerca del contenido resultante de la contrarreforma. No puede sorprender por ello que se haya respetado el alto grado de control en manos del empresario en la flexibilidad interna de la empresa, más allá de los retoques incorporados, o las indemnizaciones por despido improcedente rebajadas por la reforma popular, por citar dos supuestos. De no haber sido así, ¿cómo podría la gran patronal haber justificado ante sus bases su acuerdo final? Y ¿una reforma de máximos sin el acuerdo de los empresarios? Imposible desde el punto de vista político y electoral. Así estuvieron las cosas.

La contrarreforma ha alcanzado finalmente cuatro operaciones importantes de política legislativa, a partir de la técnica habitual de modificación de los oportunos preceptos de varias disposiciones legales concernidas —Ley del Estatuto de los Trabajadores, Ley reguladora de la subcontratación en el sector de la construcción, Ley General de la Seguridad Social, Ley por la que se regula el sistema de formación profesional para el empleo en el ámbito laboral y, en fin, Ley sobre infracciones y sanciones en el orden social—, amén de otras innovaciones incorporadas en las adicionales y finales del real decreto-ley.

Por lo pronto, la simplificación del catálogo de los contratos de trabajo, con el propósito de reducir la temporalidad endémica y excesiva que aqueja a nuestro sistema de relaciones laborales, con la consiguiente generalización del

contrato indefinido y la devolución al temporal de una causalidad estricta, además de una nueva regulación de los contratos formativos. En segundo lugar, la modernización de la negociación colectiva y de su estructura, con la recuperación de la ultractividad plena de los convenios y el predominio del convenio sectorial frente al de empresa en materia de salarios, el reforzamiento de la representatividad de las partes negociadoras, así como el enriquecimiento de los contenidos convencionales. En tercero, una nueva regulación de la externalización de servicios y subcontratación por parte de las empresas, con vistas a la consecución de un nivel adecuado de protección de los trabajadores de las subcontratas en relación con los trabajos que desarrollan. Y, por último, el establecimiento de un mecanismo permanente de flexibilidad interna de las empresas —con base en la experiencia positiva de los expedientes de regulación temporal de empleo que se articularon durante la crisis sanitaria de la covid-19 con tan buenos resultados— para el ajuste temporal de su actividad, alternativo al uso de la temporalidad contractual y de los despidos colectivos.

A la postre, la «derogación de la reforma laboral del Partido Popular» se ha saldado pues con la abolición de, tan solo, algunos extremos lesivos procedentes de aquella, que bienvenida sea, claro es, pero que no agota la «relación de agravios» tantas veces denunciada. La derogación «solo ha podido» ser esto, habría que concluir, a pesar de cuanto se prometió y de los muchos esfuerzos desplegados para llevarla a buen término. Una derogación «parcial», lejos de la revisión general del modelo por supuesto, desde luego satisfactoria a mi juicio en cada extremo abordado, pero incompleta.

La «economía de guerra» sobrevenida en Europa como consecuencia de la inaudita invasión de Ucrania por parte de Rusia, desde el fatídico día 24 de febrero de 2022, abre las puertas de modo súbito y dramático, por si las muchas incertidumbres que nos aquejan como sociedad no fueran aún suficientes, a un nuevo escenario para la globalización económica mundial, con efectos todavía no escritos. La nueva crisis económica en que nos hallamos —dificultades para el suministro de gas y petróleo, aumento del gasto militar, inflación, estancamiento—, superpuesta todavía a las crisis económicas y sanitarias anteriores, ofrece de inmediato más posibilidades para el diálogo social en los distintos países afectados, con probables pactos de rentas y ajustes múltiples a la vista. El Gobierno, por lo pronto, ha adoptado ya un Plan Nacional de respuesta frente a las consecuencias económicas y sociales de la guerra de Ucrania, a través del Real Decreto-ley 6/2022, de 29 de marzo.

III. CONSTITUCIÓN Y DIÁLOGO SOCIAL

La Constitución española, promulgada como se sabe el 29 de diciembre de 1978, carece de una mención institucional específica al diálogo social, lo que con razón pudiera hoy parecer inconveniente, sobre todo si se repara en la extraordinaria dimensión que los procesos de concertación social han llegado a tener, tal como se acaba de comprobar, dentro de la práctica social en el ámbito del Estado y también de sus Comunidades Autónomas. Por lo que, me parece evidente, que una eventual agenda para un programa de reforma constitucional debería poner término, más allá de los principales asuntos que pueblan el debate político y jurídico sobre ello en la actualidad, a lo que con el tiempo se puede percibir como vacío notorio.

Esta ausencia de una referencia singular y nominativa a estos procesos dentro de la Constitución vigente no significa que no exista una base constitucional que les sirva de cobertura y fundamento, a pesar de estar formulada de modo genérico

Esta ausencia de una referencia singular y nominativa a estos procesos dentro de la Constitución vigente no significa, sin embargo, ni mucho menos, que no exista una base constitucional que les sirva de cobertura y fundamento, a pesar de estar formulada de modo genérico.

La función constitucional que se atribuye a los «sindicatos de trabajadores» y a las «asociaciones empresariales», la de contribuir en términos literales a «la defensa y promoción de los intereses económicos y sociales que les son propios» (art. 7 CE), no es otra en consecuencia que la *autotutela colectiva* de los intereses respectivos que ambos sujetos ostentan de modo legítimo. De este modo, el Tribunal Constitucional no ha dejado de poner de manifiesto —es verdad que con referencia singular a los sindicatos— que se trata de «formaciones sociales con relevancia constitucional» (STC 1012/1996), de «organismos básicos del sistema político» (STC 11/1981) o de «componentes básicos o instituciones esenciales del sistema constitucional español» (STC 101/1996). Y, asimismo acerca de los sindicatos de trabajadores, que su función no es tan solo «la de representar a sus miembros, a través de los esquemas del apoderamiento y de la representación de Derecho privado», pues no son «únicamente asociaciones privadas representantes de sus afiliados» (SSTC 70/1982, 37/1983, 59/1983, 13/1986, 187/1987, 197/1990, 217/1991 y 210/1994).

Estos sujetos colectivos, en tanto que «piezas económicas y sociales indispensables» para la defensa de tales intereses respectivos —reitera la mencionada doctrina constitucional—, podrán naturalmente, en ejercicio de la función constitucional de referencia, llevar a cabo cuantas acciones y medidas legítimas sirvan para tal propósito. Como son, por descontado, de modo básico, la propia organización del grupo y correspondiente fijación de su línea de actuación (arts. 7 y 28.1 CE), la negociación colectiva de condiciones de trabajo (art. 37.1 CE) y la adopción de medidas de conflicto colectivo (arts. 28.2 y 37.2 CE). Y, desde luego, el diálogo y la concertación sociales entre aquellos y los poderes públicos. Pues —aquí radica un elemento constitucional de extraordinaria relevancia— corresponde precisamente a los poderes públicos «facilitar la participación de todos los ciudadanos» (art. 9.2 CE), de modo directo o a través de organizaciones o asociaciones, en la vida política, económica, cultural y social del Estado.

Es este último, por cierto, el fundamento principal que utilizaba el legislador para la creación del Consejo Económico y Social de España por su Ley constitutiva 21/1991, de 17 de junio —Reglamento de organización y funcionamiento interno aprobado por el Pleno del Consejo el 25 de febrero de 1993—, tal como reconocía el propio preámbulo de esta disposición legislativa —al igual que lo hacían en términos semejantes, a imagen del estatal, las leyes autonómicas creadoras de consejos territoriales, sin perjuicio del establecimiento también en algunas Comunidades de instituciones habilitadas de modo específico para el diálogo social—: el órgano que se crea «refuerza la participación de los agentes económicos y sociales en la vida económica y social, reafirmando su papel en el desarrollo del Estado social y democrático de derecho». Por otra parte, al tiempo que cumplía con esta función constitucional, el Consejo se ofrecía como una «plataforma institucional permanente de diálogo y deliberación», en definitiva, «un medio de comunicación, asimismo permanente, entre los agentes económicos y sociales y el Gobierno». Lo que ya en otro lugar entendí como un supuesto de «institucionalización permanente del diálogo social».

Desde el punto de vista técnico, el Consejo Económico y Social es un órgano consultivo del Gobierno en materia socioeconómica y laboral (art. 1.2 LCES), que responde así, de acuerdo con su doble carácter referido de instrumento de participación y de plataforma institucional para el diálogo social, a la «legítima aspiración de los agentes económicos y sociales de que sus opiniones y planteamientos se oigan a la hora de adoptar el Gobierno decisiones que puedan afectar a los intereses que les son propios» (preámbulo LCES). Se configura legalmente como un ente de Derecho público de los previstos en el artículo 6.5 de la Ley General Presupuestaria, con personalidad jurídica propia y plena capacidad, además de autonomía orgánica y funcional para el cumplimiento de sus fines, estando adscrito al [hoy] Ministerio de Trabajo y Economía Social (art. 1.3 LCES) y disponiendo de su sede en Madrid (art. 1.4 LCES).

El Consejo está compuesto por sesenta y un miembros, incluido su presidente, que se distribuyen del siguiente modo en función de la representación que ostentan o de su condición personal: veinte miembros en representación de las organizaciones sindicales (grupo primero), que serán designados por los sindicatos más representativos, en proporción a su representatividad; veinte miembros en representación de las organizaciones empresariales (grupo

segundo), que habrán de ser designados por las que gocen de capacidad representativa, en proporción a su representatividad; y, en fin, veinte miembros (grupo tercero), cuya heterogénea composición —representación de los sectores agrario, marítimo-pesquero, consumidores y usuarios, economía social, así como «expertos en las materias competencia del Consejo» entre personas con una «especial preparación y reconocida experiencia en el ámbito socioeconómico y laboral»—, en la que se ofrece de modo confuso una voz a intereses plurales entrecruzados entre sí o con los que representan los otros grupos de miembros.

El Consejo Económico y Social, integrado por el Pleno, la Comisión Permanente, las Comisiones de Trabajo, de carácter permanente o no, un presidente, dos vicepresidentes y un secretario general (art. 5.1 LCES), dispone de las siguientes competencias (art. 7.1 LCES): la emisión de dictámenes con carácter preceptivo; la elaboración, a solicitud del Gobierno o de sus miembros, o por propia iniciativa, de estudios o informes que, en el marco de los intereses económicos y sociales que son propios de los interlocutores sociales; la regulación del régimen de organización y funcionamiento internos del Consejo de acuerdo con lo previsto en la ley; y, en fin, la elaboración de una memoria anual, que deberá ser elevada al Gobierno, dentro de los cinco primeros meses de cada año, en la que «se exponga sus consideraciones sobre la situación socioeconómica y laboral de la nación».

A fin de cuentas, el diálogo social se ofrece —ya se ha visto con detalle en estas páginas— como mecanismo principal, junto al elenco institucional de los demás disponibles, para el ejercicio de la función que la Constitución atribuye a los sindicatos de trabajadores y las asociaciones empresariales de contribuir a «la defensa y promoción de los intereses económicos y sociales que les son propios».

El diálogo y la concertación social en los Estatutos de Autonomía. Consejos y otros órganos de participación institucional

SUSANA RODRÍGUEZ ESCANCIANO
Catedrática de Derecho del Trabajo
Universidad de León

Title: Dialogue and social concertation in the statutes of regional government. Councils and other institutional participation organisms

Resumen: Un contexto productivo como el actual, marcado por elevadas exigencias de competitividad empresarial y por severas dificultades económicas, casa mal con la confrontación y la oposición entre los interlocutores sociales. No significa ello, empero, efectuar un juicio de desvalor sobre el conflicto, que lógicamente debe seguir existiendo como motor de progreso en las condiciones de trabajo, sino que su manifestación debe transmutar hacia un cariz transaccional contando con los soportes institucionales adecuados para garantizar el diálogo social, bien bilateral entre los agentes representativos, bien trilateral entre estos y el poder gubernativo competente (estatal y autonómico).

Palabras clave: Diálogo social. Concertación social. Participación institucional. Interlocutores sociales. Sindicatos. Asociaciones de empresarios.

Abstract: In a production context such as the current one, characterised by the high demands of business competitiveness and serious economic difficulties, confrontation and opposition between the social partners is a bad situation. This does not mean, however, that conflict, which must logically continue to exist as a driving force for progress in working conditions, should disappear, but its manifestation must be transmuted towards a transactional character with the appropriate institutional supports to ensure social dialogue, whether two-way between the representative agents or three parts between them and the competent governmental authority (state and regional).

Keywords: Social dialogue. Social concertation. Institutional participation. Social partners. Trade unions and employers associations.

I. LA CRISIS DEL MODELO CONFLICTUAL Y EL REFUERZO DE LOS INSTRUMENTOS DE TRANSACCIÓN. UNA APUESTA DE FUTURO

Las profundas transformaciones habidas en la organización del trabajo y de las empresas, derivadas del tránsito de una economía productiva a otra predominantemente de servicios, del progreso tecnológico, la digitalización, la robotización, la generalización de internet, la inteligencia artificial, la fabricación aditiva, el *blockchain*, el M2M, las redes de gran velocidad, el trabajo en la nube, la virtualización, la externalización, y la globalización de los mercados, han influido decisivamente no sólo en los modelos de negocio sino también en la organización colectiva

de las relaciones de trabajo y en los mecanismos jurídicos de representación, negociación y acción colectiva (1) . Al tiempo, la necesidad de alcanzar los porcentajes marcados a nivel europeo e interno en cuanto al nivel de emisiones nocivas para el medio ambiente está forzando a todos los sectores de actividad, tanto tradicionales como emergentes, a adaptar sus modos de producción y este cambio del tejido empresarial está teniendo su reflejo en el ámbito laboral, incluyendo la dimensión participativa de sus agentes y sus funciones (2) .

En el actual contexto productivo es necesario buscar puntos de encuentro entre los interlocutores sociales, apostando por la negociación, el acuerdo y el diálogo

En el actual contexto productivo, caracterizado por una profunda crisis económica, derivada no sólo de la pandemia por la covid-19 y sus rebrotes, sino de la contienda bélica ante la invasión de Ucrania, que ha motivado una ascendente inflación y severas dificultades en el suministro de materias primas, es necesario buscar puntos de encuentro entre los interlocutores sociales, apostando por la negociación, el acuerdo y el diálogo.

En este contexto, una producción de calidad que permita soportar elevados niveles de competitividad y sortear las dificultades de viabilidad empresarial casa mal con la confrontación y la oposición. No significa ello, empero, efectuar un juicio de desvalor sobre el conflicto, que lógicamente debe seguir existiendo como motor de progreso en las condiciones de trabajo, pero su manifestación debe transmutar desde un ámbito meramente redistributivo hasta alcanzar un cariz transaccional (3) . Los protagonistas de las relaciones de trabajo son quienes, en el gobierno de las mismas, pueden conocer mejor las circunstancias económicas y productivas que sobre ellas inciden y predisponer, por consiguiente, respuestas adecuadas. Deviene necesario, pues, apostar desde todos los ángulos por la negociación, el acuerdo y el diálogo, en la medida en que en muchas ocasiones es «mejor un paso atrás negociado» que «un paso atrás unilateralmente impuesto» (4) . La racionalización del conflicto pasa por encontrar soluciones en las que ambas partes ganen y ninguna pierda (5) .

No hace falta hacer gran acopio de materiales para señalar que los agentes sociales en España han estado en primera línea en las distintas acciones llevadas a cabo para paliar los efectos de las medidas derivadas de la pandemia. Baste apuntar al efecto el Documento de propuestas conjuntas de las organizaciones sindicales, CCOO y UGT, y empresariales, CEOE y CEPYME, para abordar, mediante medidas extraordinarias, la problemática laboral generada por la incidencia del nuevo tipo de coronavirus en marzo de 2020 que recoge varias soluciones más tarde contenidas, entre otras, en el RD-Ley 8/2020; o en el Acuerdo Social en Defensa del Empleo de mayo de 2020, que establece una serie de cauces para favorecer la recuperación económica, fruto de la concertación social entre agentes sociales y Gobierno y cuyo contenido se incorpora al RD-Ley 18/2020, con el objetivo de facilitar la transición de una situación de repliegue e hibernación a una situación de restablecimiento gradual y paulatino diferenciado por sectores, colectivos y zonas geográficas.

Durante los rebrotes, los interlocutores sociales se constituyeron igualmente en actores imprescindibles en la recuperación de la actividad. Así —a título meramente ejemplificativo—, fruto de la concertación social, el II Acuerdo Social en Defensa del Empleo de junio de 2020 pretende modular las medidas extraordinarias y excepcionales previstas en el RD-Ley 8/2020 y en el anterior Acuerdo Social, prorrogando su espíritu pero adaptándolas al momento incorporando su contenido al Título I del RD-Ley 24/2020, que incluía una nueva prórroga de los Ertres. Poco después, el 3 de julio de 2020, se llegó a un Acuerdo para la Reactivación Económica y el Empleo, con el objetivo de lograr cuanto antes un crecimiento sólido, inclusivo y sostenible, sellando un compromiso de país para trabajar con urgencia en el refuerzo de la recuperación económica y empleo y recogiendo más de una decena de líneas de trabajo en torno a las cuales se pretende sellar acuerdos para reforzar el crecimiento y el empleo de calidad, tal y como ha sucedido con la nueva regulación del teletrabajo o con la propia reforma laboral de finales de 2021, alcanzada bajo el mérito del consenso exigido para poder allegar los

fondos destinados a España en el marco del Plan de Recuperación de la Unión Europea a partir del programa *Next Generation*. Como con acierto se ha dicho, «el viejo neocorporativismo —probablemente con otras denominaciones tales como "gobernanza"— está más vivo que nunca» (6) .

Sea como fuere, la experiencia española de concertación social, que se inició en los años setenta del siglo pasado y se prolonga hasta la actualidad, no constituye, ni mucho menos, un *iter* homogéneo (ha pasado por período críticos y tampoco está carente de algunos fracasos (7)); está claro que su éxito en el diseño del modelo socioeconómico «no se verifica de manera lineal y continuada en el tiempo, por cuanto que se desarrolla también con procesos ciertos de tensión, momentos de inflexión, presencia de irreconciliables objetivos contrapuestos entre los diversos protagonistas políticos, económicos y sociales» (8) . Pese a esta realidad, no cabe ocultar que en las últimas décadas de la historia española ofrecen ricas y variadas experiencias de diálogo social (no sólo en relación con la covid-19), las cuales, en su conjunto, han alcanzado un dinamismo y una significación muy considerable atendiendo a sus ámbitos material, subjetivo, territorial, funcional y objetivo (9) . Aun con sesos negativos acontecidos en algunos años del siglo en curso, la historia parece apuntar a que la opción pública por la concertación social es la más acertada a la hora de conseguir una contención y racionalización de la conflictividad y un avance en la tutela de los intereses de los ciudadanos en general garantizados a través de un correcto funcionamiento de los servicios públicos, y, cómo no, de los trabajadores en particular mediante la mejora de las condiciones laborales.

El éxito manifestado en estas áreas de decisión conjunta de los protagonistas de las relaciones de trabajo, esbozadas aquí a modo de mero botón de muestra en la recuperación de algunas parcelas o en la conquista de otras nuevas, radica en la existencia de un diseño normativo habilitante sobre el que merece la pena parar la atención siquiera brevemente.

II. EL PAPEL DE LOS INTERLOCUTORES SOCIALES COMO SUJETOS POLÍTICOS

El nuevo contexto económico, surcado por un elevado grado de incertidumbre no solo por la crisis sanitaria derivada de la covid-19 sino por la crisis social y económica asociada a la inflación y a las dificultades de suministro incrementadas tras el conflicto bélico, exige elevadas dosis de efectividad a los sistemas democráticos en su proyección sobre los mismos lugares de trabajo (10) . El concepto de democracia industrial debe centrarse en la democracia en la empresa, de ámbito más reducido que la democracia económica, pero sin dejar de suponer un cauce capaz de permitir a los trabajadores y empresarios, en cuanto tales, tener acceso al proceso de decisión macroeconómico, para complementar las estructuras de la democracia política. No se trata de convertir el sistema democrático en una democracia de asalariados y patronos sino de proporcionar a éstos vías para la corresponsabilización participativa (11) .

El diálogo social constituye, así, una seña de identidad de un modelo social democrático, avanzado y maduro de relaciones laborales. Entendido como una atracción de los agentes sociales hacia el ámbito propio de la elaboración de la política pública, no cabe duda de que influye sobre ella, pero también la legitima adicionalmente (12) , no en vano proporciona «las capacidades institucionales necesarias para navegar el futuro de las transiciones» (13) .

Los Estados necesitan del «consenso de los actores sociales para lograr la cohesión» (14) , de manera que el diálogo social dota de legitimación suplementaria a la iniciativa gubernamental para la aprobación de normas legales y reglamentarias, desde la determinación de la oportunidad de las mismas y la acotación temática, hasta la redacción concreta de los contenidos de los proyectos. Permite adoptar decisiones conjuntas o en colaboración entre el gobierno y los agentes sociales, de manera que estos últimos intervienen y se corresponsabilizan en las correspondientes decisiones del poder público, asegurando una mayor efectividad de tales propuestas en un contexto de mayor paz social. Enriquece, por tanto, el sustento democrático en una sociedad tan compleja y cambiante como la contemporánea (15) .

Según la OIT, el diálogo social puede ser utilizado como instrumento para promover el buen gobierno y para fomentar no solo la cooperación entre los interlocutores sociales, sino también mejorar el rendimiento económico y el bienestar de los trabajadores. En ese sentido, crea un entorno cohesionado donde los agentes sociales pueden cumplir y trabajar para lograr objetivos mutuamente deseables de trabajo decente y crecimiento (16) . Así, parafraseando a la propia OIT, «fortalecer el respeto de los mecanismos de diálogo social y utilizarlos es una forma de cimentar la resiliencia y el compromiso de los empleadores y de los trabajadores para la adopción de medidas de política necesarias» (17) . La Unión Europea también ha señalado cómo el diálogo tripartito ofrece a las partes en el contrato social la oportunidad de considerar las cuestiones sociales más generales que trae consigo la situación actual y cómo abordar el futuro, orientando con ello las respuestas políticas de forma consensuada para su efectiva puesta en práctica (18) .

El artículo 151 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea dispone que la Unión y los Estados miembros, teniendo presentes derechos sociales fundamentales como los que se indican en la Carta Social Europea, firmada en Turín el 18 de octubre de 1961, y en la Carta comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores, de 1989, deben tener como objetivo, entre otros, el diálogo social. El apartado 20 del preámbulo del Pilar europeo de derechos sociales establece que el diálogo social desempeña un papel fundamental en el refuerzo de los derechos sociales y del crecimiento sostenible e inclusivo, así como que los interlocutores sociales a todos los niveles desempeñan un papel crucial en el desarrollo y la aplicación del Pilar europeo de derechos sociales, de conformidad con su autonomía para la negociación y la celebración de acuerdos y su derecho a la negociación colectiva y a la acción colectiva. Con mayor detalle, los apartados a) y c) del principio 8 disponen, de un lado, que se deberá consultar a los interlocutores sociales sobre el diseño y la aplicación de políticas sociales, económicas y de empleo, de acuerdo con las prácticas nacionales, así como que deberá animárseles a que negocien y celebren convenios colectivos en asuntos de su incumbencia, respetando su autonomía y su derecho a la acción colectiva. De otro, que deberá fomentarse el apoyo para aumentar la capacidad de los interlocutores sociales para promover el consenso.

No es que el conflicto entre las partes sociales deba desaparecer. Antes al contrario, debe mantenerse en cuanto motor de progreso en las condiciones de trabajo, pero su manifestación debe transmutar hasta alcanzar un cariz transaccional.

En suma, el diálogo social, entendido como medio (mecanismo que permite y obliga a los actores sociales a posicionarse sobre los temas nucleares de la vida del país) y como fin (herramienta idónea para asegurar una superior equidad de los beneficios que se generan) (19) , se alza como nivel singularmente cualificado de democracia participativa, e instrumento necesario para una buena gobernanza (20) . Como ha señalado la doctrina, «los interlocutores sociales deben participar activamente en la puesta en funcionamiento de un contrato social estable y, a la par, dinámico, que promueva los valores sociales y garantice la centralidad de la sociedad del bienestar, con presencia de marcos jurídicos regulatorios adecuados y delimitación de los espacios que han de ocupar la iniciativa pública y la iniciativa privada. Sus elementos esenciales deben ser temas nucleares como la salud, la educación, la protección social, el empleo y los salarios, así como el respeto pleno al principio de autonomía colectiva en los procesos de negociación colectiva» (21) .

El método de concertación es en sí sustancialmente político, pues de lo que se trata es, en el fondo, de hacer partícipes a las grandes organizaciones profesionales en la gestión de la política social y económica y de corresponsabilizarlas, de algún modo, en las correspondientes decisiones del poder público. A pesar de que, en democracia, la legitimidad de las decisiones ejecutivas y legislativas reside en la representatividad electoral alcanzada en las urnas por el Gobierno y los partidos políticos, resulta incuestionable que los agentes sociales también ostentan una legítima representatividad. Es, por ello, que el entendimiento entre éstos y la administración coadyuva a conferir un plus de legitimidad necesario para garantizar tanto la estabilidad política como la paz social, especialmente en tiempos de crisis en los que hay que acometer ajustes difíciles de asimilar por parte de

amplios sectores de la sociedad (22) .

Desde este punto de vista, la intervención de los agentes sociales atesora un componente más de un entramado mucho más extenso y de raíces mucho más profundas que convergen hacia un incremento de la legitimidad democrática de los gobiernos (23) , no en vano la concertación comporta un proceso de encuentro y de negociación política entre el poder estatal (heteronomía) y los interlocutores sociales (autonomía colectiva) como respuesta a las exigencias de gobernabilidad de las sociedades complejas (24) .

El diálogo social permite adoptar decisiones conjuntas entre el gobierno y los agentes sociales, de manera que estos últimos intervienen y se corresponsabilizan en las correspondientes decisiones del poder público

El diálogo social permite adoptar decisiones conjuntas o en colaboración entre el gobierno y los agentes sociales, de manera que estos últimos intervienen y se corresponsabilizan en las correspondientes decisiones del poder público, asegurando una mayor efectividad a tales propuestas en un contexto de mayor pacificación.

Bajo tales premisas, ha cobrado forma a través de distintos instrumentos: pactos sociales tripartitos (en los que participan el Gobierno, los sindicatos y las asociaciones empresariales más representativas comprometiéndose todos ellos); acuerdos o convenios marco (verdadera y propia negociación colectiva entre sindicatos y asociaciones empresariales más representativas desempeñando el Gobierno el papel de mediador de esos acuerdos cuya pretensión es regular la negociación colectiva posterior); legislación negociada (acuerdos entre organizaciones sindicales y empresariales más representativas que luego hace suyos el Gobierno o el Parlamento convirtiéndolos en leyes o en normas reglamentarias); o de negociación en mesas separadas (en las que el Gobierno negocia los mismos o distintos temas con los sindicatos y con las asociaciones empresariales más representativas con vistas a la presentación de un determinado proyecto de ley o reglamento). Sin olvidar tampoco la importante función pública de colaboración indirecta con el poder judicial del Estado en la impartición de justicia a través de la intervención de los sindicatos y asociaciones empresariales más representativas en los procedimientos autónomos de solución de los conflictos laborales.

III. ANCLAJE CONSTITUCIONAL DE LA CONCERTACIÓN SOCIAL

Descendiendo a nuestro ordenamiento interno, la ubicación de los sindicatos y de las asociaciones empresariales dentro del Título Preliminar de la norma máxima opera como muestra clara de que su actuación resulta de gran relevancia para la consecución de los fines del Estado Social y Democrático de Derecho, proclamado por el art. 1.1 CE (25) . De este modo, el constituyente atribuyó a tales sujetos un papel de innegable repercusión política, otorgándoles la condición de interlocutores óptimos ante los poderes públicos, portadores frente a ellos de los intereses de los ciudadanos (26) . No cabe duda, tal y como ha reconocido el Tribunal Constitucional, desde la sentencia de 11 de mayo de 1983, que la función de los sindicatos y de las asociaciones empresariales no es la de representar a sus miembros a través de esquemas del apoderamiento y de la representación del derecho privado, sino que la propia Constitución, en su art. 7, les ha investido, a diferencia de otras asociaciones ordinarias, del carácter de «asociaciones de relevancia constitucional» dentro del Estado social y democrático de Derecho con competencias para defender intereses generales de la sociedad (27) .

El art. 7 CE convierte a los sindicatos y las asociaciones empresariales en «piezas básicas del sistema social y político», mostrando una clara preferencia por estos tipos de organizaciones

Como con acierto se ha dicho, el art. 7 CE convierte a los sindicatos (con fundamento en el art. 28 CE) y las asociaciones empresariales (con asidero en el art. 22 CE), en «piezas básicas del sistema social y político», mostrando una clara preferencia por estos tipos de organizaciones profesionales en comparación con otras formas de asociación, como las formas corporativas e incluso las fórmulas espontáneas o asamblearias (28) . Así, el Máximo Intérprete de la Norma Fundamental ha dado a los sindicatos y asociaciones empresariales la condición de «organismos básicos del sistema político» o de «piezas económicas y sociales indispensables» para la defensa y promoción de los intereses colectivos» (29) , de manera que si los partidos políticos son cauce para la participación política de los ciudadanos, los sindicatos y asociaciones empresariales se conciben como canales de participación social (30) , como portadores de los intereses característicos de la sociedad productiva (31) . Estos intereses, pese a ser contrapuestos, no pueden simplificarse en un modelo constante de conflicto, perteneciente más bien a los inicios del movimiento obrero en el albor de las revoluciones industriales, sino que, sin olvidar esta característica de confrontación siempre latente, también pueden actuar de consuno en relación con el poder público para lograr el bienestar social o el desarrollo de una vida digna (32) .

Como también ha señalado el Máximo Intérprete de la Carta Magna (33) , la posición constitucional de las organizaciones sindicales y empresariales les legitima para desempeñar «una función genérica de representación de los correspondientes intereses, en la que se comprende, en particular, el ejercicio de todos aquellos derechos de dimensión colectiva que contribuyan a su defensa y promoción». Por tanto, la representación colectiva pertenece a un estado más avanzado respecto a los moldes tradicionales de la representación voluntaria, acompañado de cuatro rasgos característicos (34) : 1.— Deriva de una norma y no de negocios o compromisos privados. Es más, en este caso deriva directamente de una cláusula constitucional, sin necesidad de residir en los vínculos privados de afiliación o incorporación a la correspondiente organización. 2.— Cuenta con alcance general —*erga omnes*—, de tal modo que llega no solo a quienes tengan esos vínculos de pertenencia con la organización sindical o patronal, sino también a todos los que están comprendidos en la franja profesional correspondiente e incluso al conjunto de la sociedad si la actividad desarrollada va más allá de lo estrictamente profesional. 3.— Conlleva una actividad amplia y no predeterminada, extensible a todos aquellos medios lícitos de acción que pueden redundar en beneficio del interés social. 4.— Atesora una garantía constitucional, de manera que ni el legislador ni los poderes públicos pueden prescindir de los sindicatos ni de las asociaciones empresariales. Podrán variar su régimen jurídico, pero no podrán articular un sistema de relaciones sociales en el que no estén presentes estos sujetos.

Siguiendo a la mejor doctrina, «se pretende que esa representación de intereses colectivos sea lo suficientemente eficaz y eficiente como para que influyan en el proceso de adopción de decisiones por parte de los poderes públicos. Esa participación, en clave de diálogo social, escasamente juridificado, en todo caso propicia que se logre un cierto equilibrio de los correspondientes intereses presentes en nuestra sociedad, de forma que se proporcione una satisfacción mínima a los representados y, con ello, se permita la integración de tales grupos sociales dentro del sistema político» (35) . Si bien es cierto que la competencia y responsabilidad para dibujar y ejecutar las políticas públicas que resulten necesarias o pertinentes corresponde a los gobiernos, también lo es que la participación de los agentes sociales podrá facilitar la adopción de algunas medidas que, sin aquella, serían de muy difícil, cuando no imposible, implementación; de forma señalada en cuantas hipótesis deben conciliarse intereses contrapuestos, aparentemente incompatibles, como sucede en materias relativas a la flexibilidad de las empresas, la seguridad del empleo de los trabajadores y la protección social de determinadas personas o colectivos (36) .

Sea como fuere, ya nadie puede poner en duda, tras más de cuarenta años de andadura constitucional, que los acuerdos tripartitos surgidos del diálogo social, no solo han tenido un enorme impacto en la gestión del mercado

de trabajo, en la negociación colectiva y, en general, en el devenir de las relaciones laborales (37) , sino que desempeñan un papel fundamental como garantía de cohesión (38) y pacificación social (39) , al tiempo que articulan una especie de «democracia concertada» que, extendiéndose a otras materias (sanidad, dependencia, cultura, educación, vivienda, medioambiente, infraestructuras, protección social, tributación, justicia, ...), resultan clave en la dirección de las políticas del país y devienen imprescindibles, sobre todo, para arbitrar medidas dirigidas a salvar las dificultades de la coyuntura económica (40) .

IV. LA MAYOR REPRESENTATIVIDAD COMO CRITERIO LEGITIMADOR DE LA CO-DETERMINACIÓN DE INTERESES GENERALES. SU IMPRONTA EN EL MARCO AUTONÓMICO

El relevante papel constitucional atribuido a los interlocutores sociales se refuerza con cuatro vetos irreductibles (41) : 1) no es posible la supresión operada por ley infraconstitucional de las instituciones sindicales y patronales ni tampoco su vaciamiento práctico ni lo es la reducción de su actividad aunque pervivan; 2) no cabe en nuestro sistema constitucional una organización conjunta para trabajadores y empresarios, a diferencia de lo que ocurrió en el régimen franquista; 3) es inviable reconducir la representación a instituciones de tipo corporativo; 4) deviene imposible la dirección o injerencia pública de estas organizaciones profesionales, pues rige el principio de libertad de creación, libertad de actuación y libertad de afiliación.

Los intereses contrapuestos de los interlocutores sociales no pueden simplificarse en un modelo constante de conflicto, sino que también pueden actuar de consuno en relación con el poder público para lograr el bienestar social

Los intereses contrapuestos de los interlocutores sociales no pueden simplificarse en un modelo constante de conflicto, perteneciente más bien a los inicios del movimiento obrero en el albor de las revoluciones industriales, sino que, sin olvidar esta característica de confrontación siempre latente, también pueden actuar de consuno en relación con el poder público para lograr el bienestar social.

A la vista de los contornos tan abiertos de su margen de actuación, podría pensarse en una primera aproximación que tal representación podría predicarse de cualquier sindicato o asociación empresarial, pero una reflexión más profunda lleva a considerar que, como es lógico, no toda organización sindical o empresarial está en condiciones reales de desempeñar ese importante papel social (42) . De ahí que el régimen de pluralidad asociativa quede mediatizado por la técnica de la mayor representatividad, de manera que únicamente los verdaderos titulares de la interlocución van a ser aquellas organizaciones que acreditan un peso especial en el ámbito profesional de referencia, esto es, más capaces y potentes, evitando una intervención de un número desmesurado de sujetos que haría poco eficaces los procesos de negociación y consiguiendo, al tiempo, una estabilidad y permanencia en los intervinientes (43) .

Por tanto, dentro de los sindicatos y de las asociaciones empresariales, solo aquellos que cumplen unos determinados requisitos ostentan funciones más importantes desde la perspectiva de su actividad pública. Para valorar esta cualidad en los primeros se ha elegido, soslayando el problema asociativo de la escasa afiliación sindical, el criterio de la audiencia electoral, medida a través de los resultados de las elecciones a representantes unitarios de los trabajadores en las empresas [arts. 6 y 7 Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical (LOLS)], evitando el parámetro asociativo (44) . Para las segundas, se adopta un criterio mixto: número de empresas y empleo proporcionado [disposición adicional sexta Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido del Estatuto de los Trabajadores]. En ambos casos,

considerados conformes a la Constitución por el Máximo Intérprete de la Norma Fundamental (45) y calificados como «características integrantes de la fisiología del sistema español de relaciones laborales» (46) , capaces «de dar estabilidad y permanencia al proceso mismo de diálogo en tanto consolidan la posición de quienes intervienen» (47) y de «evitar la atomización, al tiempo que mantienen una amplia cobertura de la negociación colectiva y una facilidad muy apreciable de absorber los nuevos sectores de la actividad productiva» (48) , se refleja, en paralelo, un parámetro objetivo de cómputo a nivel estatal y también de Comunidad Autónoma.

En concreto en este último ámbito, serán sindicatos más representativos autonómicos «los de dicho ámbito que acrediten en el mismo una especial audiencia expresada en la obtención de, al menos, el 15 por 100 de los delegados de personal y de los representantes de los trabajadores en los comités de empresa, y en los órganos correspondientes de las Administraciones públicas, siempre que cuenten con un mínimo de 1.500 representantes» (art. 7.1 LOLS). Ciertamente es que, como puede fácilmente observarse, obtener una audiencia electoral que suponga contar con, al menos 1500 representantes unitarios es más fácil en las Comunidades Autónomas más grandes, con un mayor número de trabajadores y de representantes, de manera que en las más pequeñas pudiera darse el caso de sindicatos autonómicos que, a pesar de acreditar una audiencia electoral del 15 por 100 o más del total de los representantes unitarios elegidos, no puedan obtener el reconocimiento de la mayor representatividad por no llegar a los 1500 al no existir un factor de corrección (49) . Además, obtener en un único sector de actividad los umbrales de audiencia electoral que permiten acceder a la condición de sindicato más representativo de ámbito autonómico es, en la práctica, nula, de manera que solo pueden alcanzar aquellos parámetros las organizaciones sindicales cuyo ámbito de actuación sea, además de autonómico, intersectorial, esto es, confederaciones sindicales autonómicas, a saber: la Confederación Intersindical Galega (CIG) en la Comunidad Autónoma de Galicia, y las confederaciones ELA-STV (Solidaridad de Trabajadores Vascos) y LAB (Comisiones de Ojeros Nacionalistas, en la Comunidad Autónoma del País Vasco.) Ahora bien, pesa a estos flancos abiertos a la crítica, el parámetro de cómputo se asienta en un criterio objetivo no cuestionado.

Por su parte, tendrán la consideración de más representativas «las asociaciones empresariales de Comunidad Autónoma que cuenten en esta con un mínimo del quince por ciento de los empresarios y trabajadores» (disposición adicional 6ª.2 ET).

Cumplidos estos requisitos, no sería jurídicamente admisible que el legislador estableciese un orden por rango, de manera que los entes estatales ocupasen un primer nivel y los autonómicos otro secundario. La visible y razonable diferencia entre ellos es únicamente la del ámbito territorial donde ejercen sus funciones, siendo éstas empero absolutamente las mismas (50) . Es más, el art. 7.1 LOLS, bajo el principio de «paridad de trato funcional» (51) atribuye a los sindicatos más representativos de Comunidad Autónoma competencias susceptibles de ejercerse en el ámbito estatal (52) , en concreto, les confiere «capacidad para ostentar representación institucional ante las Administraciones públicas u otras entidades u organismos de carácter estatal». Dicho en otros términos, al margen de los mayores requisitos para la obtención de la mayor representatividad de los sindicatos en el marco autonómico tendentes a evitar la atomización, lo cierto es que la LOLS otorga las mismas prerrogativas a las organizaciones sindicales que acreditaban una u otra representatividad, por más que esta Ley sólo proyecta la representatividad autonómica al ámbito estatal por lo que respecta a la participación institucional (53) . Por tanto, no sólo podrán ejercitar el derecho a la participación institucional ante las Administraciones Públicas u otros organismos públicos de naturaleza autonómica, sino que, además de ello y al margen de ello, a los sindicatos más representativos autonómicos se les reconoce capacidad para ostentar representación institucional ante las Administraciones Públicas u otras entidades de carácter estatal (54) . No obstante lo cual, los sindicatos más representativos a nivel autonómico han estado ausentes, salvo algún caso puntual, en los procesos de concertación social, tanto bipartita como tripartita, desarrollados a nivel estatal, lo cual exige un «punto de sutura» entre unas y otras centrales sindicales más representativas convenientemente articulado mediante el diseño de unas pautas de actuación conjunta (55) .

Otra cuestión polémica que se ha suscitado en los últimos años se refiere a la posibilidad de un sindicato más

representativo «pluriautonómico». Un criterio sistemático y teleológico lleva a descartar esta hipótesis, pues la LOLS diferencia dos tipos de sindicatos más representativos que vincula a dos ámbitos territoriales, el estatal y el de Comunidad Autónoma. Es decir, como esquema de orden público, la representatividad, o bien se circunscribe a una Comunidad Autónoma de referencia, o bien es una representatividad supraautonómica de carácter estatal (56).

En fin, la mayor representatividad es un instrumento central en el marco de la concertación social de cara a conseguir objetivos globales de progreso social, de suerte que únicamente quienes atesoren esa condición son los verdaderos interlocutores sociales ante los poderes públicos, participando en los procesos de concertación y diálogo social.

V. EL ESTADO SOCIAL AUTONÓMICO. DESCENTRALIZACIÓN DE LA CONCERTACIÓN SOCIAL

En sus justos términos, diálogo y concertación no son, en realidad, otra cosa que los dos aspectos o secuencias sucesivas de una misma realidad, según se ponga la atención en el mismo proceso de acercamiento y encuentro llevado a cabo por los interlocutores con el propósito de alcanzar un acuerdo político (diálogo) o, en cambio, en el propio resultado acordado de aquél (concertación), siempre contado con la presencia directa o indirecta del poder gubernativo en el acuerdo (57).

Estos procesos de interlocución y consenso de la Administración con los agentes sociales han llegado a convertirse, sobre todo en los últimos tiempos (aun con mayor o menor intensidad), en seña de identidad del modelo español de relaciones laborales (58), un elemento connatural al sistema (59), e ingrediente esencial en el diseño de políticas públicas en las más variadas materias socioeconómicas, además de constituir el germen de lo que ha venido a denominarse el pacto social (texto firmado por los tres grandes artífices: Gobierno, sindicatos y asociaciones patronales) o la técnica de la legislación negociada (prefigurando el sentido y los contenidos de la normativa) (60). A través de estos mecanismos, los poderes públicos testan la opinión de los agentes sociales con carácter previo al diseño y ejecución de sus políticas, o de la redacción de las normas, para alcanzar un doble objetivo: de un lado, conocer el punto de vista del ciudadano e incorporarlo de un modo u otro a aquellas; de otro, obtener un plus de legitimidad y garantizarse una menor contestación social respecto a sus decisiones menos populares (61), teniendo en cuenta, además, que el cumplimiento del resultado final no es susceptible de ser exigido judicialmente (62).

La participación de los agentes sociales mediatizados por la técnica de la mayor representatividad podrá facilitar la adopción de algunas medidas, que, sin aquella, serían de difícil implementación

Si bien es cierto que la competencia y responsabilidad para dibujar y ejecutar las políticas públicas que resulten necesarias o pertinentes corresponde a los gobiernos, también lo es que la participación de los agentes sociales mediatizados por la técnica de la mayor representatividad podrá facilitar la adopción de algunas medidas, que, sin aquella, serían de difícil implementación.

Bajo este molde, el modelo de concertación social ha ido cambiando en sucesivas etapas: desde la concertación nacional en la cumbre y con carácter general y centralizada respecto a un conjunto muy amplio de materias, pasando por una atención más monográfica sobre temas concretos o específicos que desbordan el ámbito de las relaciones laborales para atender las necesidades de los ciudadanos, hasta culminar en un proceso de descentralización en el ámbito de las Comunidades Autónomas (63).

La incorporación de las autonomías territoriales al proceso de concertación (*rectius* mesoconcertación) (64) merece una valoración altamente positiva, sobre todo teniendo en cuenta cuatro extremos: Primero, que la «descentralización» de la concertación social ha servido para reforzar el papel de los territorios y para atender circunstancias particulares, pero sin llegar a hacer quebrar el nivel de uniformidad que el sistema precisa para garantizar la cohesión y la eficacia (65). Segundo, que, si bien a nivel nacional la crisis económica de 2008 y la consiguiente reforma laboral supusieron una ruptura —siquiera temporal (66)— del diálogo social (67), muchas autonomías fueron capaces de demostrar, incluso en el transcurso de una situación en aquel momento complicada, la viabilidad de seguir buscando respuestas o cauces de solución consensuados (68), dinámica que se ha mantenido en las nuevas situaciones todavía más difíciles derivadas de la pandemia, los rebotes y la incertidumbre económica actual marcada por el encarecimiento de precios y las dificultades en el suministro de productos. Tercero, que sienta las bases de los marcos autonómicos de relaciones laborales descendiendo a las peculiaridades territoriales (69). Cuarto, que, en la mayoría de los supuestos, las Comunidades Autónomas cuentan con una regulación propia sobre los supuestos en que cabe el diálogo y la concertación y sus posibles contenidos a través de procedimientos formalizados, de manera que han sabido fomentar la creación de estructuras territoriales institucionalizadas cada vez más poderosas entre los principales agentes sociales y empresariales.

Volviendo la vista atrás, a comienzos de los noventa surgen los primeros acuerdos de concertación social en el nivel autonómico, donde los contornos quedan delimitados por el espacio competencial correspondiente (limitado, como después se verá, a la ejecución de la legislación laboral), al punto de poder afirmar que el diálogo se ha ido enriqueciendo conforme se ha producido la progresiva transferencia de atribuciones desde el Estado principalmente en la dispensa de servicios esenciales inherentes al Estado de Bienestar. En definitiva, «fuertemente influidos por la política europea de desarrollo regional y con las restricciones competenciales descritas, las partes han tenido por objetivos centrales el estímulo del empleo, a través sobre todo de políticas activas, y del tejido empresarial que, según sus criterios, revertiría también en más contratación» (70); no obstante, la lectura del elenco de pactos suscritos en algunas Comunidades Autónomas permite concluir la existencia de una temática mucho más amplia y abierta a materias extralaborales materializada en cuantiosos instrumentos negociados que han sido el motor de las políticas públicas autonómicas (71). En cualquier caso, lo importante es que el desarrollo de las competencias autonómicas y la potenciación de las estructuras horizontales «regionales» de nuestros agentes sociales han sido, y aún son en buena parte, dos fenómenos paralelos que en gran medida se retroalimentan. Y ello porque lejos de actuar de forma autista, las CCAA han sido principales artífices a la hora de potenciar un diálogo ciertamente amplio con los agentes sociales.

1. Distribución competencial: el juego del art. 149.1.7 de la Constitución Española

Como es de sobra conocido, la división geográfica que la Constitución Española, cuando en su art. 2 reconoce la garantía al derecho de autonomía —no de soberanía— de las nacionalidades y regiones, conlleva la posibilidad de las Comunidades Autónomas de alcanzar distintos grados de ésta en tanto sus Estatutos de Autonomía así lo contemplen. Al respecto existe la necesidad de recurrir a una fórmula férrea como es la Ley Orgánica para aprobar el texto en ellos contenido y seguir el procedimiento predeterminado contemplado en la norma suprema.

Asimismo, recordando conceptos ampliamente sabidos, el problema que en cuanto a conflicto pudiera surgir ante la existencia de una pluralidad de centros de producción normativa no cabe ser resuelto con la aplicación del principio de jerarquía sino por el de competencia, si bien, y pese a la aparente existencia de dos ordenamientos distintos, el conjunto de normas de una Comunidad Autónoma ha de integrarse en el Estatal formando un único *corpus* normativo enlazado, eso sí, precisamente por el Estatuto de Autonomía.

Es más, el espectro de la distribución competencial entre el Estado y las CCAA está marcado por un sistema de reparto de materias sustentado en el tenor de los arts. 148 y 149 CE que, combinados con otros, suponen un mosaico en el que se relacionan las atribuciones exclusivas de aquel —del art. 149—, aquellas que pueden ser

asumidas por éstas —del art. 148—, y las demás competencias que, en cuanto la «facultad» o «materia» no sean mencionadas de manera expresa como de carácter exclusivo estatal, podrán si así lo establecen sus Estatutos pasar a formar parte del elenco autonómico en virtud de la cláusula residual del art 149.3 CE.

Del panorama descrito, cabe afirmar que por la vía negativa existe la posibilidad de que las entidades territoriales autonómicas recaben aquellas materias no presentes en la lista presentada en los supra mencionados artículos, si bien «son los Estatutos las normas llamadas a fijar las competencias».

Todo ello sin olvidar que el texto constitucional va más allá cuando deja al Estado prerrogativas exclusivas en legislación, pero permite la ejecución a los órganos autonómicos pertinentes y aquí se sustancian, precisamente, aquellas cuestiones de límites en las que dos instituciones de carácter ejecutivo (estatal y autonómica) pretenden ejercer la potestad que entienden constitucionalmente otorgada. Este último es el supuesto de las competencias en materia laboral del art. 149.1.7ª CE, en las que, reservando al legislador estatal las facultades legislativas, permite aquellas de ejecución a los órganos de las Comunidades Autónomas, sin perder de vista que si del mercado laboral se trata, procede tener en cuenta también el tenor de la disposición 13ª del citado artículo mediante la cual es cometido exclusivo estatal las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica.

La afirmación general vertida en el art. 149.1.7 CE ha venido a ser matizada por el Tribunal Constitucional al precisar que el concepto de «legislación» ha de entenderse en sentido amplio y, por tanto, extensivo tanto a leyes formales como reglamentos de desarrollo. Esta reserva tiene su razón de ser en la necesaria uniformidad legislativa para todo el territorio nacional en esta materia a fin de hacer efectivo el principio de igualdad de todos los españoles a poseer los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado. Por su parte, el adjetivo «laboral» ha sido interpretado en sentido estricto, no referido genéricamente al mundo del trabajo sino al conjunto de instituciones y principios que surgen del contrato de trabajo en cuanto categoría jurídica central, «incluyendo exclusivamente la relación que media entre los trabajadores que presente servicios retribuidos por cuenta ajena y los empresarios a favor de los que y bajo la dirección de quienes se prestan esos servicios» (72) .

De tal acotación constitucional deriva la existencia de competencias autonómicas sobre materias no pertenecientes propiamente a dicho vínculo contractual, pero relaciones con él de modo directo («cuestiones perilaborales») (73) , tal y como sucede, en paradigmático ejemplo, con el diálogo social a resultas de su conexión con la política económica y con fundamento, de un lado, en el art. 148.1.13ª ET, que reconoce facultades a las autonomías territoriales sobre «el fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma dentro de los objetivos enmarcados en la política económica nacional» o, de otro, en el art. 148.1.1ª CE, el cual admite la capacidad de toda la Administración Regional para fijar la organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno (74) . Es más, el vehículo normativo mediante el cual se lleva a cabo la transferencia competencial —Real Decreto— no atribuye ni ordena competencias, limitando su actuación a concretar la forma y procedimiento de éstas y articulando mecanismos de cooperación entre el Estado y la CA; así, en ningún caso pueden prevalecer sobre las previsiones constitucionales y estatutarias de reparto de las materias, pero no cabe ocultar que, además de la asunción competencial por parte de las Comunidades Autónomas de competencias de ejecución de la legislación, atesoran también la gestión de muy importantes servicios públicos de atención a la ciudadanía en general.

Por cuanto hace estrictamente a la materia de derecho colectivo, es pacífica la conclusión de que forma parte de la legislación laboral como competencia exclusiva del Estado, si bien una lectura sistemática y conceptual aconseja acudir a lo previsto en el ordinal del art. 37.1 CE, que obliga a un desarrollo por la legislación laboral del derecho a la negociación colectiva, es decir, del derecho de autorregulación de las condiciones de trabajo por los agentes sociales. El necesario respeto de los poderes públicos al espacio normativo que acote la autonomía colectiva está encomendando esta labor al Estado por *mor* de lo previsto en el art. 149.1.7 CE. La actividad garantista del Estado ha de expresarse en forma de Ley que en todo caso deberá respetar el contenido esencial del derecho

(negociación colectiva) y de su eventual resultado (lo convenido) (75) . En consecuencia, el modelo español de relaciones laborales otorga un juego a la legislación estatal de notable intervencionismo sobre el diseño del marco normativo tanto en su vertiente individual como, por lo que aquí interesa, en la colectiva (76) .

Ahora bien, el reconocimiento constitucional de la autonomía colectiva supone atribuir a los interlocutores sociales un poder autónomo, concurrente con el del Estado, para la ordenación de las relaciones de trabajo. La Ley estatal ordinaria tiene el deber constitucional de respetar y promocionar un espacio de actuación para la autonomía de los empresarios y los representantes de los trabajadores, evitando interferencias abusivas (77) , quedando articulado un doble modelo, estatal y autonómico, sin otra diferencia que, en virtud del principio de autonomía territorial, la respectiva a su respectivo ámbito geográfico de actuación.

2. Los Estatutos de Autonomía

La consolidación del Estado de las Autonomías ha tenido plena proyección en las relaciones laborales en todas las Comunidades Autónomas, pese a la carencia de poder legislativo autonómico en materia laboral (art. 149.1.7 CE). Este desarrollo autonómico, con carácter general, no se ha llevado a cabo como mecanismo de erosión de la necesaria cohesión territorial para el conjunto de España, sino de forma esencialmente colaborativa e implementadora de la legislación estatal y las políticas de la Administración Laboral estatal. Siendo ésta también la tónica común de los agentes sociales, que, igualmente, son la pieza del desarrollo de los sistemas autonómicos de relaciones laborales (78) . Es más, como ya consta, en las Comunidades Autónomas, con carácter general, el diálogo social constituye un elemento de primer orden en la acción de los poderes públicos, contando con entramados institucionalizados al efecto.

No podría ser de otro modo desde el momento en que muchos Estatutos de Autonomía han hecho suyos o incluso han promocionado claramente esta idea de participación institucional, específicamente referida a los agentes sindicales y empresariales en el ámbito laboral, haciendo uso de su competencia a la hora de diseñar la estructura orgánica de su aparato administrativo o de establecer principios rectores de sus políticas públicas. Baste recordar preceptos como los art. 43 y 45 de la LO 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña; los artículos 10, 159 y 173 de la LO 2/2007, de 19 de marzo de reforma del Estatuto de Andalucía; los art. 15.1 y 27.2 del Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares —en su redacción dada por la Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero—; el art. 7.4 Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero de reforma del Estatuto de Autonomía de Extremadura; o el art. 37.27 Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias; para comprender como en los mismos no sólo se tiende a reconocer el derecho a participar de forma individual o colectiva en la vida política, económica, cultural y social de la respectiva Comunidad Autónoma, sino que se atribuye a los poderes públicos la promoción de la participación de los agentes económicos y sociales del conjunto de la sociedad civil en los asuntos públicos.

Como previsión digna de mención, cabe señalar que el Estatuto de Autonomía de Castilla y León (aprobado en su versión vigente por Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre (79)) incorpora, en el marco de los principios rectores que deben orientar las actuaciones de los poderes públicos (80) , una llamada expresa a la obligación de «promover y adoptar las medidas necesarias para garantizar la plena eficacia» de una serie de objetivos, entre los que se cita «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 lo cual «podrá regularse un Consejo del Diálogo Social en Castilla y León», referencia esta última de la máxima importancia, en tanto es el único Estatuto donde se contempla en el propio texto estatutario un cauce específico y creado *ad hoc*. Con estos mimbres, el instrumento normativo básico que articula la concertación social en Castilla y León viene dado, pues, por su Ley 8/2008, de 16 de octubre, para la creación del Consejo del Diálogo Social y regulación de la participación institucional (81) . Se creó, asimismo, el Consejo del Diálogo Social como máximo órgano en la materia, cuyo régimen jurídico se verá completado por

Resolución de 13 de julio de 2009, del Secretario General de la Consejería de Economía y Empleo, por la que se dispone la publicación del Reglamento de Régimen Interior del Consejo del Diálogo Social de Castilla y León (82) .

Al tiempo, varias han sido las Comunidades Autónomas que también han dictado Leyes de Participación Institucional, pudiendo mencionar, sin ánimo exhaustivo, Murcia (Ley 5/2017), Extremadura (Ley 3/2003), Madrid (Ley 7/1995), Cantabria (Ley 4/2009), Valencia (Ley 7/2015), La Rioja (Ley 36/1997) o Aragón (ley 1/2018).

VI. ÓRGANOS AUTONÓMICOS TRIPARTITOS: LOS CONSEJOS DE RELACIONES LABORALES

Contando no sólo con el aval del art. 149.1.7 CE y su plasmación en los Estatutos de Autonomía, sino también con la del Convenio 150 OIT (1978) sobre la Administración del Trabajo, cuyo artículo 5 dispone que, «dentro del respeto más estricto a la autonomía de las organizaciones empresariales y de los sindicatos», se han de establecer procedimientos para garantizar «la consulta, la cooperación y la negociación entre las autoridades públicas y estas organizaciones, que no sólo son necesarias a nivel internacional o nacional, sino también a nivel «regional y local», las distintas Comunidades Autónomas se han detenido en establecer un marco general para la participación institucional de los agentes sociales y económicos. La figura elegida como impulsora de la dimensión regional de las relaciones laborales han sido los Consejos de Relaciones Laborales (o análogos), fruto de decisiones de autogobierno autonómico a fin de contribuir al logro de la armonía en las relaciones laborales» (83) .

La figura elegida como impulsora de la dimensión regional de las relaciones laborales han sido los Consejos de Relaciones Laborales (o análogos), fruto de decisiones de autogobierno autonómico a fin de contribuir al logro de la armonía en las relaciones laborales

Aun cuando la creación de este canal ha quedado pendiente de materialización en el ámbito estatal, pues el mandato del art. 7 Real Decreto-ley 7/2011, de 10 de junio, que reconoció un futuro Consejo de Relaciones Laborales y Negociación Colectiva, no llegó a efectuarse (84) , lo cierto es que estos órganos han sido instaurados en todas las Comunidades Autónomas con variopintas funciones, pero, en todos los casos, incluyen un componente de participación institucional y, en unos pocos, una referencia expresa a su papel en el campo del diálogo social (85) . A través de ellos se busca potenciar los puntos de encuentro y de interés mutuo, sin que ello impida la legítima persecución de los intereses propios de los que son portadores cada uno de los actores sociales. Su objetivo es establecer mecanismos de gobierno de la economía y del sistema de relaciones laborales mediante la gestión conjunta y la adopción, cuando corresponda, de decisiones consensuadas por los interlocutores sociales (86) , a la par que prestan apoyo logístico a los sistemas de solución extrajudicial de conflictos autonómicos. Es más, en muchos casos, estos órganos fueron la primera manifestación de la concertación social en el ámbito autonómico. Se trata de una fórmula que, iniciada a principios de los ochenta en el País Vasco, se ha ido extendiendo paulatinamente a lo largo de todo el territorio español. Teniendo en cuenta que el diseño de estos Consejos Regionales comparte marcados elementos comunes —en ocasiones, auténticas repeticiones—, manifestando diferencias derivadas únicamente de su distinta ubicación geográfica y temporal, procede hacer —a título meramente ejemplificativo— una somera referencia a aquellas experiencias más fructíferas:

En primer lugar, el Consejo Andaluz de Relaciones Laborales, órgano tripartito (87) , que desarrolla —entre otras funciones— las de facilitar y promover, tanto la negociación colectiva como la mediación y el arbitraje en los conflictos colectivos de trabajo, de acuerdo con los apartados d) y e) del artículo 3.2 de la Ley 4/1983, de 27 de junio de creación del CARL; pudiendo destacarse que en el primero de dichos apartados se indica que tal función se realizará siempre desde el respeto al principio de autonomía consagrado en el art. 37 CE «mediante apoyos

materiales y personales que posibiliten los más altos niveles de diálogo y entendimiento». De hecho, su Exposición de Motivos es todavía más explícita y extensa al respecto, al afirmar que la creación del Consejo pretende no sólo el acercamiento entre la Administración laboral autonómica y las partes sociales, sino también (sin dirigismo pero sin abstencionismo ni abandono) «una actuación de incitación, consejo y animación de un buen funcionamiento de las relaciones laborales y, muy en particular, de la negociación colectiva entre los interlocutores sociales»; a fin de que ésta pueda ser «un instrumento de diálogo», puesto que el propio CARL se concibe como «un órgano de diálogo permanente entre las partes sociales» para favorecer «unas negociaciones colectivas fluidas y sinceras» (88) . Es más, el Consejo efectuará o asumirá una función de «estudio conjunto de problemas cuyo mejor conocimiento facilitará la ampliación y racionalización del campo de lo negociado». Es decir, que, en ese diálogo ininterrumpido, en el seno de este «órgano» —el CARL— se genera también conocimiento. Todo ello sin olvidar que igualmente se pretende a su través «la promoción de instrumentos privados y la canalización de instrumentos públicos de solución de los conflictos colectivos», que «sin llegar a una composición obligatoria generalizada», puedan servir de ayuda y al entendimiento entre las partes.

En segundo término, el Consejo Vasco de Relaciones Laborales, regulado por Ley 4/2012, de 23 de febrero, es una institución pública de la Comunidad Autónoma del País Vasco, constituida como órgano de diálogo y encuentro permanente entre las confederaciones sindicales y empresariales y como órgano consultivo en materia sociolaboral respecto del Gobierno y del Parlamento vascos, propiciando acuerdos de carácter interprofesional sobre materias concretas. Tiene personalidad jurídica propia y actúa con plena independencia en el desarrollo de sus cometidos (89) . Además, en el País Vasco funciona también la Mesa de Diálogo Social (Decreto 3/2019, de 15 de enero), cuya naturaleza es la de un órgano de carácter tripartito, de encuentro y participación institucional de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas y el Gobierno de la Comunidad Autónoma de Euskadi, estando adscrita al Departamento competente en materia de trabajo. La Mesa de Diálogo Social canaliza la intervención de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas en los procesos de diseño y, en su caso, de negociación y concertación de las políticas públicas que incidan en el ámbito socio laboral o afecten a las relaciones laborales y a la negociación colectiva, previamente identificadas por las partes en el plan de trabajo anual. Con el objetivo de articular la complementariedad del trabajo de la Mesa con el de otros órganos existentes que integran la representación sindical y empresarial, en aquellos casos en los que, por prescripción legal, el proyecto de plan o de norma deba ser informado por un órgano de composición tripartita o que cuente con la representación de los sindicatos y organizaciones empresariales, la Mesa dirigirá sus recomendaciones a tales instancias (90) .

En tercer lugar, el Consejo Gallego de Relaciones Laborales, regulado por Ley 5/2008, de 23 de mayo, se constituye como ente público de diálogo institucional entre las organizaciones sindicales y empresariales representativas de Galicia y como órgano consultivo y asesor de la Comunidad Autónoma gallega en las materias relativas a su política laboral. Además, cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propio y actúa con plena autonomía funcional para el cumplimiento de sus fines (91) .

En cuarto término, el Consell de Relacions Laborals de Catalunya, regulado por la Ley 1/2007, de 5 de junio, es un espacio de participación, diálogo y concertación entre las organizaciones sindicales y empresariales más representativas y la Administración de la Generalidad de Cataluña en el ámbito de las relaciones laborales. Sus quehaceres principales son los de analizar y mejorar el contenido de los convenios colectivos para incrementar la competitividad y productividad de nuestras empresas y garantizar los derechos sociales y laborales de las personas que trabajan mediante propuestas y recomendaciones, así como asesorar y orientar agentes negociadores, empresas y población trabajadora sobre la negociación colectiva y promover la reflexión y debate en temas laborales de actualidad (92) .

En quinto lugar, el Consejo de Relaciones Laborales de Aragón, regulado en el Decreto 112/2014, es un órgano de diálogo institucional, de carácter colegiado y de composición tripartita, integrado por representantes de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón y de las organizaciones sindicales y empresariales más

representativas, al que corresponde el asesoramiento y consulta en materia laboral y la resolución de las discrepancias derivadas del procedimiento de inaplicación de convenios colectivos, previsto en el art. 82.3 ET (93)

En sexto lugar, en el ámbito castellanoleonés, es menester hacer mención, siquiera breve, al Consejo Regional de Trabajo de Castilla y León y a los Consejos Provinciales de Trabajo, creados por Decreto 114/2004, de 21 de octubre, como órganos colegiados de consulta, asesoramiento y participación, en materia laboral, de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas. Su regulación debe buscarse hoy en el Decreto 14/2014, de 3 de abril, que también procede a crear la Comisión de Convenios Colectivos de la Comunidad Autónoma, cuyo régimen jurídico se completa a través de la Orden EYE/542/2015, de 1 de julio, por la que se regula el régimen de organización y funcionamiento interno de esta Comisión.

En fin, todo ello sin dejar de mencionar el Consejo Canario de Relaciones Laborales (Ley 2/1995, de 30 de enero); el Consejo Tripartito para el Desarrollo de las Relaciones Laborales y la Negociación Colectiva de la Comunidad Valenciana (Decreto 131/2006, de 29 de septiembre); el Consejo de Relaciones Laborales de Extremadura (Acuerdo Interprofesional de 4 de marzo de 1998), el Consejo Regional de Relaciones Laborales de Castilla La Mancha (Ley 9/2002, de 6 de junio), el Consejo Asesor Regional de Relaciones Laborales de la Comunidad de Murcia (Decreto 33/2013, de 12 de abril), el Consejo Riojano de Relaciones Laborales (Decreto 19/2003, de 20 de mayo); el Consejo de Relaciones Laborales y Políticas Activas de Empleo del Principado de Asturias (Decreto 3/2000, de 3 de febrero); el Consejo de Relaciones Laborales de Cantabria (Decreto 19/2014, de 20 de marzo) o el Consejo de Relaciones Laborales de la Comunidad de Madrid (Decreto 103/1997, de 31 de julio) (94) .

Es preciso constatar, a la postre, que, pese a la operatividad de los Consejos, existen otros órganos a través de los cuales también se canaliza la participación institucional de organizaciones sindicales y empresariales más representativas en cuestiones sociales y económicas en el ámbito autonómico, procediendo destacar, sin ánimo exhaustivo: los Institutos Regionales de Seguridad y Salud Laboral (95) ; los Consejos Económicos y Sociales; las Comisiones Regionales Consultivas de Convenios Colectivos y los instrumentos para la solución autónoma de conflictos (96) .

VII. PARTICIPACIÓN INSTITUCIONAL. LOS CONSEJOS ECONÓMICOS Y SOCIALES COMO FOROS CONSULTIVOS

Como ya consta, la actuación de tales agentes sociales no se agota en el ámbito de la empresa, sino que trasciende ese marco participando mediante la elaboración y aplicación de la política económica y social a través de muy diversas vías de acción institucional en asuntos de interés social o económico, ya sea por su incidencia en el sistema productivo, ya sea por su repercusión en la vida de las personas o en sus expectativas económicas o laborales.

Una vía principal, institucionalizada y regulada normativamente, de intervención extramuros del ámbito empresarial, es la denominada participación institucional en los órganos de las Administraciones públicas, tanto órganos laborales como no laborales: internacionales (OIT), comunitarios (Comité Económico y Social, Comité del Fondo Social Europeo, Comité Consultivo para la Formación Profesional...), estatales (Consejo Económico y Social, Fondo de Garantía Salarial, Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos, Entidades Gestoras de la Seguridad Social, SIMA, Consejo Escolar del Estado...), autonómicos, provinciales o locales. Por tanto, la participación de los agentes sociales en las decisiones del poder ejecutivo no es sino una manifestación más de la participación política en aquellas sociedades que pretenden tener una democracia social avanzada y que no se conforman con la sola participación de los ciudadanos a través de los partidos políticos y las elecciones.

Este derecho de participación institucional otorgado a las organizaciones más representativas surgió en el estricto ámbito de las relaciones laborales, pero se ha ido extendiendo progresivamente hasta situar a aquellas en posición

de colaborar en el diseño y control de la aplicación de un elenco de políticas públicas muy amplio (97) . El soporte establecido por la Constitución Española para esta negociación de carácter neocorporativo lo constituye la previsión del Consejo Económico y Social, que permite establecer un cauce participativo institucional, complementario a la representación política general que, sin sustituirla, contribuya a legitimar adicionalmente las medidas legislativas promulgadas. El significado último de este órgano colegiado de carácter consultivo remite al desarrollo de la cláusula del Estado Social contenida en el art. 9.2 CE (98) .

De forma homóloga al CES español creado por Ley 21/1991, de 17 de junio (99) , las distintas Autonomías han conformado sus propios Consejos Económicos y Sociales, como órganos públicos consultivos, lo cual constituyó una notable institucionalización de la actuación representativa de los agentes sociales (100) , que se integran en instituciones de participación, de consulta, estudio y deliberación, debidamente reguladas.

La mayoría de los Estatutos de Autonomía, dentro de sus competencias relativas a las instituciones de autogobierno, han permitido la creación de estos órganos consultivos en materia económica y social. Se trata de órganos de participación, de consulta, estudio y deliberación entre los agentes económicos y sociales, a través de los cuales se busca tener en cuenta la pluralidad y diversidad de los intereses de los grupos sociales y económicos en la elaboración de las políticas públicas, sin que suponga un intento de sustituir a la democracia parlamentaria por el gobierno de los intereses privados.

Si bien es cierto que estos Consejos Económicos y Sociales no desarrollan en su seno diálogo social en sentido estricto (no está presente el Gobierno y no se realiza un verdadero intercambio o negociación política), tampoco cabe duda de que juegan un papel fundamental para incorporar a las actuaciones públicas el punto de vista de la sociedad. Configurados como canales de participación institucional y de consulta respecto a las decisiones gubernativas en materia económica y social, los Consejos Económicos y Sociales son cauces formalizados y permanentes que articulan una lógica de compromiso e integran posiciones contrapuestas, materializadas en la manifestación de sus opiniones y en los acuerdos adoptados de innegable relevancia en la formación de la voluntad política en materia socioeconómica (101) . Tal virtualidad cobra significativa importancia en el marco de su función consultiva en los proyectos normativos de contenido económico y social, que deben ir precedidos por la emisión de un dictamen preceptivo precedido de una lógica de debate entre las representaciones de intereses seleccionadas a través de criterios objetivos.

Tanto el Consejo Económico y Social de España como los de las Comunidades Autónomas son organismos creados por Ley para el cumplimiento de la función constitucional de facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, social y cultural, reafirmando el desarrollo del Estado Social y Democrático de Derecho

Tanto el Consejo Económico y Social de España como los de las Comunidades Autónomas, en su respectivo ámbito, son organismos creados por Ley para el cumplimiento de la función constitucional de facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, social y cultural, reafirmando el desarrollo del Estado Social y Democrático de Derecho. Los CES crean, así, un marco estable y permanente de comunicación y diálogo entre las organizaciones empresariales, sindicales y la Administración, logrando hacer más fluida su relación y colaboración mutua.

Dentro del marco autonómico, cabe hacer mención al Consejo Económico y Social de Andalucía (Ley 5/1997, de 26 de noviembre); Consejo Económico y Social de Aragón (Ley 9/1990, de 9 de noviembre); Consell Economic i Social de les Illes Balears (Ley 10/2000, de 30 de noviembre); Consejo Económico y Social de Canarias (Ley 1/1992, de 27 de abril); Consell de Treball Economic i Social de Catalunya (Ley 7/2005, de 8 de junio); Comité

Economic i Social de la Comunitat Valenciana (Ley 1/2014, de 28 de febrero); Consejo Económico y Social de Extremadura (Ley 3/1991, de 25 de abril); Consejo Económico y Social de Galicia (Ley 6/1995, de 28 de junio); Consejo Económico y Social de la Región de Murcia (Ley 3/1993, de 16 de julio); Consejo Económico y Social de la Comunidad Foral de Navarra (Ley 2/2006, de 9 de marzo); o Euskadiko Ekonomic eta Gizarte-Arazoetaroko Batzordea (Ley 8/2012, de 17 de mayo).

En concreto, y como peculiaridad destacable, el Consejo Económico y Social de Castilla y León (CESCyL), es contemplado como institución propia de la Comunidad Autónoma en el art. 19 del Estatuto de Autonomía, cuyo art. 81, a su vez, lo define como «órgano colegiado de carácter consultivo y asesor en materia socioeconómica», remitiendo a la ley la regulación de «su composición, organización y funcionamiento» (102) . El mandato es acometido por Ley 13/1990, de 28 de noviembre, que rige los designios de este órgano dotado de personalidad jurídica e independencia en el ejercicio de sus funciones. Al igual que sus homólogos, el CESCyL se configura como «un órgano permanente de comunicación entre los distintos intereses económicos y sociales de la Comunidad y de asesoramiento y diálogo entre estos y la Administración Autónoma» (art. 2.2 Ley 13/1990). Su constitución hace ya más de treinta años refleja el afán por crear un marco estable para el diálogo entre las organizaciones sindicales y empresariales y de estas con la propia Administración. Pero, además, y ofreciendo una nueva muestra del carácter avanzado de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, el 20 de marzo de 2015 se constituyó en el seno del CESCyL un Grupo de enlace con la sociedad civil (atendiendo así al surgimiento de nuevos actores, plataformas y movimientos sociales distintos a los tradicionalmente considerados (103)), llamado a convertir al Consejo en intermediario privilegiado entre el tercer sector y el gobierno regional, intensificar el diálogo social con la sociedad civil, acercar la Institución a la ciudadanía, sumar a la representación de los agentes socioeconómicos la del tercer sector y mejorar la representatividad del CESCyL, estableciendo un grupo estable de trabajo y diálogo, además de foro de información, consulta e intercambio de propuestas y recomendaciones (104) .

Del total de treinta y seis miembros que, según el art. 4 Ley 13/1990, integran el CESCyL (se designa igual número de suplentes, quienes podrán sustituir a los titulares en las reuniones), veinticuatro representan a los sindicatos y asociaciones empresariales más representativos (distribuidos de forma paritaria entre parte social y económica) y doce se reparten de la forma siguiente: seis expertos (cuatro designados por la Junta y dos por las Cortes), cuatro representantes de las organizaciones profesionales agrarias, uno de las asociaciones de consumidores y, por último, otro de las cooperativas y sociedades anónimas laborales. El nombramiento y cese compete a la Presidencia de las Cortes, previa propuesta de las respectivas organizaciones representadas en el CESCyL. Aunque el nombramiento lo es, en principio, por cuatro años, es posible la reelección; además, cada una de las partes puede proponer que los designados sean sustituidos.

VIII. LAS COMISIONES CONSULTIVAS DE CONVENIOS COLECTIVOS

El diálogo social encuentra también cauce señero de manifestación mediante una dinámica permanente entre sindicatos y empresarios, a través de un proceso continuo de negociación colectiva bilateral (105) , máxime cuando el nuevo contexto productivo, más internacionalizado y surcado por un mayor grado de adversidad y de competitividad para las empresas consecuencia de la digitalización, de las exigencias del cambio climático, de la incidencia de la pandemia y de las circunstancias económicas adversas derivadas del conflicto bélico, hace también necesario establecer una potenciación de las relaciones de participación y colaboración de los agentes sociales en el marco de cada sector de producción y de cada empresa en la confianza de que su capacidad para ajustar pactos es cada vez mayor (106) , buscando una corresponsabilización participativa de los sujetos más directamente implicados a través de la «autonomía colectiva», no en vano el convenio colectivo funciona como un «tratado de paz» entre empresarios y trabajadores en un ámbito determinado (107) .

En el marco de las relaciones laborales no cabe duda del papel que está llamado a jugar el convenio colectivo como instrumento destinado a equilibrar la situación, de inicio desequilibrada, existente entre las partes del

contrato de trabajo, no en vano sirve para contrarrestar las limitaciones que en este modelo contractual presenta la autonomía individual. Como con acierto se ha señalado, «la forma típica de manifestación del poder sindical y del poder empresarial es la ejercitada a través de la celebración de los convenios colectivos, en donde aquellos poderes aparecen como normativos y su exteriorización como una fuente del Derecho» (108) . El convenio colectivo es, en suma, un instrumento de cambio social y de reducción de tensiones, a cuyo través se logran transformar las discrepancias y controversias surgidas del conflicto social por excelencia, en resultados temporalmente cooperativos y en paz social (109) . Como ha sentado la OIT, crea un entorno cohesionado donde los interlocutores sociales pueden cumplir y trabajar para lograr objetivos mutuamente deseables de trabajo decente y crecimiento en el nivel empresarial y precisamente esas, entre otras, son las metas a alcanzar (110) .

Cuatro razones fundamentales explican la generalizada centralidad de la negociación colectiva.

En primer lugar, es un medio dotado de capacidad normativa creadora para la determinación de las condiciones de trabajo acompañado de una flexibilidad muy superior a la que cuentan otros cauces de producción de reglas jurídicas, de índole laboral, incluido el legislativo. Esta flexibilidad, por lo demás, no sólo es formal; es, ante todo, material o sustantiva, vertiente ésta que, entendida en su dimensión más moderna como capacidad de adaptación de las condiciones de trabajo en la organización productiva a los rápidos y cambiantes requerimientos del mercado, parece haber adquirido, en los últimos años, una muy relevante significación, al menos formulado el juicio en términos comparativos.

En segundo lugar, logra trasladar a la vida económica o, si se prefiere, al mercado, los principios del pluralismo social (o, en terminología actual, de gobernanza), ya que permite a los trabajadores, en las formaciones sociales, proteger sus intereses mediante medidas de autoorganización y representación, al tiempo que permite a las empresas conseguir unas reglas sanas de competencia.

En tercer lugar, ha cumplido históricamente y sigue cumpliendo un esfuerzo de democratización de las relaciones laborales, pues mediante su ejercicio se posibilita a los trabajadores y a sus organizaciones de representación y defensa «la posibilidad de intervenir en la adopción de las decisiones que fijan su condición social», neutralizando, resistiendo o amortiguando las fórmulas de imposición unilateral procedentes del Estado.

En fin, engloba no sólo el derecho que asiste a empresarios y trabajadores de fijar, a través de sus representaciones, las condiciones a las que han de someterse sus relaciones recíprocas, sino también la determinación de los medios a través de los cuales las representaciones de trabajadores y empresarios deciden resolver sus controversias de un modo pacífico mediante procedimientos que se sustancian al margen de los órganos jurisdiccionales sociales (111) . Dos normas apoyan esta afirmación: por una parte, el art. 85.3 e) ET, que, como apartado dentro del contenido mínimo del convenio colectivo, menciona la necesaria «designación de una comisión paritaria de la representación de las partes negociadoras para entender de aquellas cuestiones establecidas en la ley y de cuantas otras le sean atribuidas, así como el establecimiento de los procedimientos y plazos de actuación de esta comisión, incluido el sometimiento de las discrepancias producidas en su seno a los sistemas no judiciales de solución de conflictos establecidos mediante los acuerdos interprofesionales de ámbito estatal o autonómico previstos en el art. 83» (112) . Por otra, el art. 91 ET, que, con carácter más general, contiene una regulación sustantiva y con incrustaciones procesales sobre los procedimientos autónomos (extrajudiciales) de solución de conflictos.

Teniendo en cuenta que la relación colectiva de negociación tiene como objetivo prioritario la conclusión de acuerdos colectivos entre representantes de los trabajadores y de los empresarios (con expresión paradigmática en el Título III ET), destinados a regular las relaciones laborales de una pluralidad de individuos, no puede extrañar que aparezca como la institución socioeconómica y jurídica del Derecho Laboral que presenta los factores más novedosos y las mayores líneas de adaptación a la realidad sectorial y empresarial, que exige un entramado público para su correcta articulación.

La ET atribuye a la Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos la naturaleza jurídica de órgano consultivo de las organizaciones empresariales y sindicales, más que del Estado, mostrándose, pese a su adscripción orgánica al Ministerio de Trabajo

La ET atribuye a la Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos la naturaleza jurídica de órgano consultivo de las organizaciones empresariales y sindicales, más que del Estado, mostrándose, pese a su adscripción orgánica al Ministerio de Trabajo, no como órgano administrativo en sentido propio, sino como un órgano atípico de asesoramiento en el que participa la Administración Pública a fin de cooperar con los agentes sociales en la promoción de la negociación colectiva (Real Decreto 2976/1983, de 9 de noviembre, y Orden de 28 de mayo de 1984). Sus funciones se concretan en la elaboración de dictámenes e informes no vinculantes sobre el ámbito funcional de los convenios colectivos, así como en la confección y mantenimiento de un catálogo de actividades que pueda servir de indicador al respecto, sin olvidar las preceptivas consultas en el supuesto de extensión de un convenio colectivo y la posibilidad de un acuerdo de adhesión a este último. Estas competencias se amplían con la elaboración de estudios y encuestas a fin de efectuar propuestas sobre la estructura de la negociación colectiva o con su intervención en los procedimientos de solución de discrepancias en los casos de desacuerdo en el período de consultas para la inaplicación de las condiciones de trabajo establecidas en los convenios colectivos (113).

A imagen y semejanza de este órgano, algunas Comunidades Autónomas se han dotado de instituciones homólogas. Cabe mencionar, así, Castilla y León (Decreto 14/2014, de 3 de abril); Asturias (Decreto 114/2013, de 4 de diciembre); Baleares (Decreto 51/2013, de 29 de noviembre), Canarias (Decreto 117/2014, de 12 de diciembre), Castilla-La Mancha (Decreto 259/2008, de 17 de diciembre); Galicia (Decreto 201/2015, de 18 de junio), Comunidad Valenciana (Decreto 88/2013, de 5 de julio) u órgano de inaplicación de convenios del País Vasco (Decreto 471/2013, de 30 de diciembre) bajo la denominación de Órgano para la resolución de los procedimientos de convenios colectivos estatutarios (ORPRICCE).

La propia disposición adicional 9ª ET se encarga de aclarar que si alguna Comunidad Autónoma no tuviera constituido y en funcionamiento un órgano tripartito equivalente a la Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos ni mantuviera convenio de colaboración en vigor con el Ministerio de Trabajo acordando la actuación de la Comisión en el ámbito territorial de esa Comunidad, la Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos Estatal podrá, subsidiariamente y en tanto en cuanto no se constituyan y estén en funcionamiento dichos órganos tripartitos equivalentes, conocer de las solicitudes presentadas por las empresas y los representantes legales de los trabajadores para dar solución a las discrepancias surgidas por falta de acuerdo sobre el descuelgue de las condiciones de trabajo, presentes en el convenio colectivo de aplicación, cuando dicha inaplicación afecte a centros de trabajo de la empresa situados en el territorio de dicha Comunidad Autónoma.

IX. LOS SISTEMAS EXTRAJUDICIALES DE SOLUCIÓN DE CONFLICTOS

La defensa de intereses antagónicos por trabajadores y empresarios hace necesario que el ordenamiento jurídico-laboral diseñe cauces para canalizar dicha tensión intentando lograr los equilibrios a que la función tuitiva obliga. Junto a los sistemas de solución judiciales (orden jurisdiccional) y los administrativos (autoridades laborales e Inspección de Trabajo), cobran renovado protagonismo los sistemas autónomos, ya sean, de autocomposición o heterocomposición, caracterizados por ser las propias partes en conflicto las que lo resuelven, cuestión distinta es que (voluntaria o forzosamente) lo hagan directamente (autocomposición) a modo y manera de una negociación colectiva, o lo hagan indirectamente mediante la intervención de un tercero (heterocomposición a través de la mediación, conciliación o arbitraje).

En concreto, la primera fórmula, la mediación, implica que el tercero se limita a procurar la aproximación psicológica de las partes contendientes mediante la reunión de las mismas y/o exhortación a la avenencia. La segunda, la mediación, supone que el tercero realiza por sí mismo la búsqueda y la propuesta de un canal solutorio de acuerdo o avenencia, que ofrece o propone a la consideración de los contendientes. Y la última, el arbitraje, conlleva que el tercero dirige el conflicto planteado, fijando los términos y condiciones de la solución a través de un laudo, con base unas veces en el compromiso o acuerdo previo de las partes de sometimiento a la decisión final del tercero-no juez (arbitraje voluntario) y otras veces en un encargo *ad hoc* del poder público, efectuado en determinadas situaciones conflictivas excepcionales (arbitraje obligatorio) (114), tal y como sucede, en este último caso, en los supuestos de huelgas en circunstancias excepcionales, por su duración o consecuencias, las posiciones de las partes y el perjuicio grave de la economía nacional [art. 10 Decreto Ley de Relaciones de Trabajo de 4 de marzo de 1977 (DLRT)], en materia electoral (art. 76 ET) o dentro del procedimiento de descuelgue de condiciones convencionales (art. 82.3 ET).

Los derechos constitucionales de negociación colectiva y de adopción de medidas de conflicto colectivo (art. 37.1 y 2 CE) amparan la creación de medios autónomos de solución de los conflictos que son así una manifestación del principio de autonomía colectiva

Los derechos constitucionales de negociación colectiva y de adopción de medidas de conflicto colectivo (art. 37.1 y 2 CE) amparan la creación de medios autónomos de solución de los conflictos que son así una manifestación del principio de autonomía colectiva (115). La desjudicialización del sistema de composición de las controversias laborales aparece, al día de hoy, como respuesta cualitativamente deseable y adecuado paliativo a la avalancha de litigios presentados ante la administración de justicia en razón a un doble orden de consideraciones. De un lado, el ofrecimiento de fórmulas no judiciales para componer diferencias y el seguimiento efectivo de las mismas por quienes están en conflicto producirá una significativa desviación de buena parte de las cuestiones litigiosas de las que invariablemente venían conociendo los órganos jurisdiccionales hacia nuevas instancias no jurisdiccionales, y con ello, una reducción considerable del —por momentos insostenible— volumen de trabajo de los Juzgados de lo Social y Tribunales Superiores de Justicia en funcionamiento. De otro, la dotación al sistema de una mínima capacidad de autorresolución y de solvencia no judicial de conflictos es una exigencia que no nace ya de meras demandas de rapidez y descongestión, sino también —y sobre todo— de la necesidad de individualizar, personalizar o singularizar al máximo la respuesta, adaptándola a las necesidades específicas del centro laboral y del puesto de trabajo y permitiendo agrandar, al tiempo, la zona de influencia de la autonomía colectiva (116).

El marco legal actual reserva un significativo espacio para el desarrollo de los procedimientos de solución autónoma de los conflictos laborales, no sólo en los vinculados a la interpretación, aplicación, renovación y sustitución de los convenios (ámbito tradicional de juego de estos procedimientos), sino que se les asigna también un lugar propio en los períodos de consultas que ha de abrir el empresario en los procedimientos de movilidad geográfica, modificaciones sustanciales de las condiciones de trabajo, suspensiones del contrato y reducciones de jornada, despidos colectivos, e inaplicación a la empresa de determinadas condiciones de trabajo establecidas en convenios colectivos estatutarios (esto es, los denominados descuelgues por causas económicas, técnicas, organizativas o productivas de los instrumentos negociados regulados en el título III) (117).

Las organizaciones sindicales y las asociaciones patronales más representativas han establecido cauces institucionales de mediación y de arbitraje para la solución extrajudicial de conflictos laborales (principalmente colectivos, aunque también plurales o individuales)

Bajo tal premisa, las organizaciones sindicales y las asociaciones patronales más representativas han establecido a nivel estatal y autonómico, en ejercicio de su autonomía colectiva y acudiendo a la cobertura técnica de los acuerdos sobre materias concretas (modalidad singular de los acuerdos marco, provista de eficacia normativa y personal general), cauces institucionales de mediación y de arbitraje para la solución extrajudicial de conflictos laborales (principalmente colectivos, aunque también plurales o individuales) (118) .

En efecto, la complejidad inherente a cualquier sistema de relaciones laborales proporciona fértil campo de cultivo al intento de canalizar la solución de las controversias a través de instrumentos privados de composición, como alternativa a la tradicional tutela judicial, aprovechando «su carácter conjuntivo más que distributivo» (119) . Así, en el marco del ya mencionado diálogo social y —como ya consta— bajo el manto del art. 83 ET en lo que se refiere a los Acuerdos Interprofesionales sobre materias concretas alcanzados en los niveles más cualificados de representatividad, se aprobó en 1996 el Acuerdo para la Solución Extrajudicial de Conflictos (ASEC), que a tal efecto estableció un sistema de resolución de controversias en los conflictos colectivos, que se ha visto sucesivamente renovado y que ha dado lugar a la creación de una institución paritaria llamada Servicio Interconfederal del Mediación y Arbitraje (SIMA), generalizado con posterioridad en todas las Comunidades Autónomas (120) . Estos mecanismos alternativos no han planteado problemas a la justicia constitucional, que ha considerado aceptable «prevenir los resultados distorsionadores del entero sistema judicial que se derivarían de una excesiva litigiosidad» (121) , y han sido legitimados en la medida en que no han podido ser considerados como obstáculos e impedimentos para el acceso al proceso, ni tampoco como límite del ejercicio legítimo del derecho de huelga (122) .

El legislador se inclina por instrumentos convencionales interprofesionales, negociados por las organizaciones sindicales y asociaciones empresariales más representativas de ámbito estatal o de Comunidad Autónoma, para dotar a los sistemas de solución de conflictos de la necesaria representatividad, generalidad y fijeza, implicando a los poderes públicos en el costeamiento de dichos sistemas, que han de ser gratuitos para los trabajadores (123) . Son fruto, pues, del ejercicio de la negociación colectiva, esto es, son el resultado de la iniciativa de las propias organizaciones sindicales y empresariales más representativas en los diversos ámbitos, lo cual les otorga un respaldo reforzado de legitimidad. Tal y como reconoce el art. 91 ET, los acuerdos interprofesionales quedan habilitados para instaurar organismos o procedimientos de solución extrajudicial de aplicación en el ámbito nacional o en el de las Comunidades Autónomas, esto es, con extensión al marco donde han surgido y con la intervención directa de sus protagonistas.

Estos procedimientos son el resultado del desarrollo de la autonomía colectiva mediante la creación eficaz de un sistema equilibrado de relaciones laborales, con el propósito de dotar a los interlocutores sociales de mayor protagonismo e implicación en la gestión y resolución de sus problemas a través del diálogo y el acuerdo, y evitar, en la medida de lo posible, la judicialización de las controversias. Para ello se proponen fórmulas de autotutela colectiva diseñadas por los empresarios y trabajadores que posibiliten la creación de un sistema de conciliación-mediación y arbitraje, para resolver de manera rápida, objetiva, eficaz y económica, los conflictos laborales que se produzcan en el ámbito de las relaciones laborales, transitando desde el conocimiento inicial de los conflictos colectivos derivados de la interpretación y aplicación de conflictos, hasta alcanzar a los conflictos de intereses, a los jurídicos y a los individuales (124) .

La experiencia acumulada a lo largo de más de treinta años en la solución de los conflictos a través de procedimientos extrajudiciales y autónomos en los que las partes alcanzan ellas mismas, libre y voluntariamente, su solución mediante acuerdo, asistidas por un tercero que favorece activamente la respuesta pactada por las partes, formulando propuestas a ese fin, o confían a ese tercero la solución del conflicto, pone de manifiesto grandes dosis de eficacia, utilidad y sus beneficios contrastados por los datos aportados tanto por el SIMA, como por los correspondientes organismos de las Comunidades Autónomas (125) . Las ventajas de los sistemas de solución extrajudicial y autónoma de los conflictos configurados por los interlocutores sociales —celeridad,

confianza y seguridad jurídica, proximidad y participación directa de las partes del conflicto, gratuidad, eficacia al ser la solución aceptada por las partes, corrección por la equidad si las partes lo desean, satisfacción en las soluciones alcanzadas— resultan innegables. Como innegable es la común finalidad de desjudicialización —y aquí el calificativo extrajudicial es absolutamente preciso— de determinados asuntos, que pueden tener una solución más adaptada a las necesidades e intereses de las partes en conflicto a través de esos procedimientos alternativos, que no necesariamente han de moverse en la órbita del proceso, se trate de conflictos colectivos o individuales (126).

A partir de la firma del ASEC, se pactan la mayoría de los Acuerdo de solución extrajudicial de conflictos de las Comunidades Autónomas (a excepción del Vasco, Catalán y Gallego, que son anteriores), de modo que en el año 2003 con la suscripción del Acuerdo Interprofesional sobre solución extrajudicial de Conflictos Laborales de Asturias, se completó el mapa autonómico, que viene siendo progresivamente renovado, al igual que el Acuerdo de ámbito estatal. Y en ese sentido, aunque todos los sistemas se financian con fondos públicos, se distinguen básicamente dos modelos: los que optan por una gestión externa a la Administración laboral —a través de entes con personalidad jurídica con autonomía orgánica, además de funcional, optando generalmente por la fórmula de la fundación— y los que optan por un sistema de gestión a través de un organismo adscrito a la correspondiente Administración autonómica.

La mayoría de los sistemas autonómicos —y el estatal— han optado por el modelo de gestión externa a la Administración a través de Fundaciones bipartitas (SIMA, SERLA, TAMIV, TAL valenciano, TAC catalán, ORECLA, entre otros). Por su parte, el segundo y más minoritario modelo, de gestión integrada en la Administración autonómica, toma forma en el SERCLA a través del Consejo Andaluz de Relaciones Laborales, al igual que en el PRECO a través del Consejo Vasco de Relaciones Laborales o en el AGA a través del Consejo Gallego de Relaciones Laborales. Si bien, solo el SERCLA y el PRECO incorporan el carácter tripartito, a diferencia del AGA — que se configura como estrictamente bipartito—. Es decir, que el canal de organización y gestión del sistema autónomo de solución de conflictos laborales andaluz y vasco son muy similares (127).

Aunque no fuese el primero en el tiempo, desde luego el Acuerdo de ámbito estatal ha actuado como texto guía y orientador del conjunto de los acuerdos adoptados a nivel autonómico, lo que permite tomarlo como referente principal, tanto en la versión inicial como en sus sucesivas renovaciones (128). Y es claro que por encima de la cuestión de las diferencias —sobre todo en la denominación, la organización y gestión— a lo largo de su evolución se ha producido una homogeneización o convergencia entre todos los modelos autónomos o extrajudiciales, en sus aspectos fundamentales, esto es, sus principios inspiradores —autonomía—, su funcionalidad —soluciones pacíficas negociadas, prevención del conflicto y promoción de la negociación colectiva—, los instrumentos autorreguladores —todos ellos conforme a su naturaleza jurídica, con eficacia general automática y no condicionada a la adhesión voluntaria— y los procedimientos en sí —mediación y arbitraje—.

De hecho, las subsiguientes modificaciones de estos instrumentos implican un importante esfuerzo técnico de los interlocutores sociales por introducir mejoras en su diseño. Así, por ejemplo, tomando como referencia el ASAC VI, concebido como «norma de cabecera en lo que a la definición de los medios de solución autónoma de las tiendas se refiere» (129), cabe indicar que se amplía el ámbito de aplicación incluyendo los conflictos de las personas empleadas públicas (personal laboral) con la Administración General del Estado, agencias u organismos dependientes de la misma (art. 4.4), así como de las personas trabajadoras económicamente dependientes (art. 4.5), admitiendo, al tiempo, la licitud de la solicitud de mediación antes de convocarse la huelga, siendo posible que se inicie la huelga y durante ésta se celebre la mediación (art. 19).

Al final, se construye todo un puzzle normativo (estatal y autonómico), en el que acaban encajando las diferentes piezas, tanto desde la perspectiva de intervención legal en los diversos conflictos para los que se prevé su posible canalización a través de la mediación o el arbitraje, como la interacción entre la norma y la negociación colectiva, no en vano el art. 91 *in fine* ET prevé de forma expresa que los procedimientos extrajudiciales de solución de

conflictos (mediación y arbitraje) no sólo serán operativos para la solución de las controversias colectivas derivadas de la interpretación y aplicación de los convenios sino que «serán, asimismo, de aplicación en las controversias de carácter individual, cuando las partes expresamente se sometan a ellos» (130) . Ciertamente, el conflicto colectivo laboral es distinto al individual en la medida en que aquél es instrumento propio de la autonomía colectiva (131) , del derecho de los sindicatos y de otros sujetos colectivos legitimados y del empresario y de las asociaciones empresariales a negociar y alcanzar un convenio colectivo, cuya tarea no termina aquí, sino que se extiende a su gobierno, y, en general, al de las relaciones laborales.

Sin embargo, los conflictos laborales individuales oponen al trabajador y al empresario y su solución extrajudicial y autónoma, además de precisar de seguridad jurídica como la de los conflictos colectivos, requiere de una gestión eficaz distinta, individualizada, fraccionada y potencialmente muy numerosa. Pero esas diferencias no permiten ni cerrar la solución de los conflictos individuales a la autonomía colectiva —muchos pueden venir de ésta, de la interpretación y aplicación de normas convencionales colectivas o de pactos colectivos, o de su inaplicación, y no sólo de normas legales—, ni configurar compartimentos estancos en los que la conflictividad individual no se relacione con la colectiva, ni ésta pueda quedar al margen de la individual. La autonomía colectiva es, en uno y otro tipo de conflictos, fuente de legitimidad y de regulación de los procedimientos para su solución autónoma, pudiendo imponerlos en el ámbito de aplicación del acuerdo interprofesional que alcancen las organizaciones sindicales y asociaciones empresariales más representativas, que tiene el tratamiento que el ET depara a los convenios colectivos: fuerza normativa y eficacia personal general (artículos 83.3 y 82. 1 y 3). De hecho, varios Acuerdos extienden su ámbito de aplicación a los conflictos individuales. Sirvan de ejemplo el Acuerdo de Aragón, de Galicia, de Murcia o de Castilla y León.

X. CONCLUSIÓN: HACIA UN MODELO MIXTO DE CONCERTACIÓN SOCIAL (ESTATAL Y AUTONÓMICO)

Bajo la premisa de que la legitimación social de las decisiones gubernativas constituye un valor fundamental y de que una competencia entre empresas basada en la rebaja de los derechos sociales es negativa para todos, los sindicatos y las asociaciones empresariales deben aprovechar las técnicas, estrategias y modelos del diálogo social, no sólo para solucionar los conflictos, sino también para prevenir su materialización, de manera dinámica, rápida y flexible (132) , actuando de consuno. Desde tal perspectiva transaccional, han de abordarse dos problemas sustanciales: por una parte, la conformación progresivamente heterogénea de su base de representación inherente a las transformaciones de los procesos productivos que complican el ejercicio de sus funciones (trabajadores atípicos, temporales, marginales, a tiempo parcial, con escasa cualificación, desempleados, excluidos sociales, inactivos...). Por otra, la ampliación de su marco objetivo de actuación (las dificultades de mantenimiento del empleo en un contexto económico adverso, el desempleo, la descentralización y fragmentación empresarial, las necesidades de formación ante la digitalización, robotización y descarbonización de los procesos productivos, la prohibición de discriminaciones y la defensa de la igualdad de oportunidades, el trabajo desarrollado extramuros de la legislación laboral, el trabajo precario, la gestión de la organización del trabajo imbuida por las dificultades económicas asociadas a una elevada inflación y escasez de suministro de materias primas, la intensificación en la dedicación temporal y la adaptación dúctil a las necesidades económicas o la pobreza persistente (133)).

Ambas cuestiones convergen en un objetivo aglutinador: mejorar las condiciones de trabajo garantizando, al tiempo, la necesaria competitividad y productividad empresarial como extremos indisolublemente imbricados. La calidad intrínseca del trabajo implica un desarrollo vital digno, de manera que su envés, el trabajo precario hace referencia a «ciudadanos marginados del bienestar» (134) ; bien por ser parados, por encontrarse en el mercado sumergido, por verse expulsados del manto protector de la legislación laboral mediante cuestionables fórmulas de trabajo autónomo precario, por ser trabajadores eventuales, a tiempo parcial, a la llamada o a demanda, etc. (135) . La calidad de vida de los ciudadanos va asociada a la calidad del trabajo, pues este es el sustrato que

permite llevar una vida digna, lo cual repercutirá obviamente en el incremento de las posibilidades de viabilidad de los negocios.

Desde la perspectiva de un «reivindicacionismo responsable» basado en el entendimiento (136) , los agentes sociales no sólo deben actuar para los trabajadores y sus condiciones de trabajo en sectores o empresas determinados, sino también para el conjunto de los individuos que integran la sociedad, abanderando reivindicaciones que giren en torno al derecho a una ocupación decente (137) , pues este postulado constituye el principal motor o trampolín para conseguir el bienestar general y la supervivencia del tejido productivo.

Sin pretender oscurecer la valoración positiva de los acuerdos derivados del diálogo social alcanzados hasta el momento, tampoco cabe ocultar que la consecución de una meta todavía más exitosa quedaría reforzada si los actuales procesos desinstitucionalizados de concertación social a nivel estatal fueran acompañados de una regulación *ad hoc* asentada en un cauce que tome como modelo los ejemplos autonómicos. Muchos Estatutos de Autonomía han hecho suyos o incluso promocionado claramente la idea de participación institucional, específicamente referida a los agentes sindicales y empresariales, haciendo uso de su competencia a la hora de diseñar la estructura orgánica de su aparato administrativo o de establecer principios rectores de las políticas públicas, de manera que la figura elegida como impulsora de la dimensión regional de participación institucional de los agentes sociales y económicos han sido los Consejos de Relaciones Laborales (o análogos).

Todo ello sin olvidar la conveniencia de la promulgación de una Ley nacional, al amparo del art. 131.2 CE, creadora de un órgano consultivo con competencias para la elaboración de un «plan económico general», que ha de desarrollar sus funciones «de acuerdo con las previsiones que le sean suministradas por las Comunidades Autónomas y el asesoramiento y colaboración de los sindicatos y otras organizaciones profesionales, empresariales y económicas». El éxito en el funcionamiento del CES y sus homólogos autonómicos, puede servir de aval para transitar la materialización de este mandato constitucional.

.....

(1) CASAS BAAMONDE, M.E.: «Nuevas tendencias de la negociación colectiva en Europa», en AA.VV.: *Empleo, contratación y negociación colectiva. XI Jornadas de Estudio sobre la negociación colectiva*, Madrid (Ministerio de Trabajo), 1999, pág. 69.

[Ver Texto](#)

(2) KAHALE CARRILLO, D.T.: «El despido de los trabajadores por la automatización de sus puestos de trabajo: ¿es posible?», *Revista de Estudios Jurídicos y Criminológicos*, núm. 2, 2020, pág. 215.

[Ver Texto](#)

(3) DURÁN LÓPEZ, F.: «El futuro del Derecho del Trabajo», *Revista Española de Derecho del Trabajo*, núm. 78, 1996, pág. 609.

[Ver Texto](#)

(4) GROUCH, A.: «Un commento al saggio di Simitis», *Giornale di Diritto Lavoro e di Relazioni Industriali*, núm. 76, 1997, pág. 648.

[Ver Texto](#)

(5) SAGARDOY BENGOCHEA, J.A.: «El sindicalismo: entre la utopía y la realidad», en AA.VV (DE LA VILLA GIL, L.E. y GARCÍA-PERROTE ESCARTÍN, I., Coords.): *Los sindicatos. Homenaje al profesor*

Don Jaime Montalvo Correa con motivo de su jubilación, Valladolid (Lex Nova), 2014, pág. 180.

Ver Texto

- (6) GOERLICH PESET, J.M.; MERCADER UGUINA, J.R.; y DE LA PUEBLA PINILLA, A.: «Editorial», *Labos*, vol. 3, número extraordinario, 2022, pág. 5.

Ver Texto

- (7) Un repaso por los de mayor éxito y por los de verdadera crisis, en SANGUINETI RAYMOND, W.: «Sindicatos y diálogo social en España: un balance», *Ius et Veritas*, núm. 30, 2005, págs. 222-225 ó TALAVERA GALLEGU, A.: *Marco teórico del diálogo y la concertación social en España. Una evaluación de eficiencia para el caso de Andalucía*, tesis doctoral, Universidad de Sevilla, 2015, págs. 130-177, disponible en <https://idus.us.es/xmlui/handle/11441/44871> (25/11/2019).

Ver Texto

- (8) CRUZ VILLALÓN, J.: «La concertación social en la reconstrucción del contrato social», *Gaceta Sindical*, núm. 22, 2014, pág. 191.

Ver Texto

- (9) ESCUDERO, R.: «Reflexiones sobre un modelo consolidado de diálogo social y sobre su revitalización en el bienio 2004-2006», *Gaceta Sindical*, núm. 7, 2006, págs. 53-54.

Ver Texto

- (10) JEAMMAUD, A.: «Reformas laborales y democracia industrial en Francia», *Relaciones Laborales*, 1985, Tomo I, pág. 605.

Ver Texto

- (11) VALDÉS DAL-RE, F.: «La legislación laboral negociada», *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, núm. 3, 1997, pág. 179.

Ver Texto

- (12) BAYLOS GRAU, A.: «El futuro de las normas del trabajo que queremos», en AA.VV.: *El futuro del trabajo que queremos*, Madrid (MEYSS), 2017, pág. 123.

Ver Texto

- (13) OIT: *Trabajar para un futuro más prometedor. Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo*, Ginebra (OIT), 2019.

Ver Texto

- (14) SANGUINETI RAYMOND, W.: «Libertad sindical y rol institucional de los sindicatos: anotaciones a dos décadas de vigencia del texto constitucional», *Revista de Derecho Social*, núm. 8, 1999, pág. 39.

Ver Texto

- (15) CABERO MORÁN, E.: «Diálogo social y reconstrucción económica y social en la crisis del coronavirus»,

Trabajo y Derecho, núm. 12, 2020, pág. 2.

[Ver Texto](#)

- (16) BALLIESTER, T. y ELSHEIKHI, A.: «The Future of Work: A Literature Review», *OIT Working paper*, núm. 29, 2018, pág. 41.

[Ver Texto](#)

- (17) OIT: *Las normas de la OIT y el COVID-19 (coronavirus)*, Ginebra (OIT), 2020. Durante la crisis sanitaria , el diálogo tripartito entre gobiernos, sindicatos y organizaciones de empleadores tuvo lugar en 79 de 133 países objeto de examen. La utilización del diálogo tripartito fue del 63% en Europa y Asia Central, del 60% en las Américas, del 59% en Asia y el Pacífico y del 33% en los Estados Árabes. OIT: *Análisis de tendencias mundiales sobre el papel de los sindicatos en tiempos de COVID-19. Resumen de los hallazgos principales*, 2021.

[Ver Texto](#)

- (18) DUEÑAS HERRERO, L.: «La necesaria recuperación del diálogo social para abordar la regulación del impacto de las nuevas tecnologías», *e-Revista Internacional de la Protección Social*, núm. 2, Vol. 4, 2019, págs. 111 y ss.

[Ver Texto](#)

- (19) RODRÍGUEZ ORTEGA, J.A.: «El diálogo y la concertación social», *Estudios de Derecho (Universidad de Antioquía)*, Vol. LXVII, núm. 150, 2010, pág. 118.

[Ver Texto](#)

- (20) CES: *Los agentes sociales y la gobernanza democrática: el papel de los interlocutores sociales en la consolidación de la democracia política y el desarrollo de la democracia participativa*, 2016, págs. 27 y 29.

[Ver Texto](#)

- (21) MERINO SEGOVIA, A.: «El respeto a la autonomía colectiva como pilar fundamental de un nuevo contrato social. Los retos de futuro en España», *Gaceta Sindical*, núm. 22 (nueva etapa), 2014, pág. 214.

[Ver Texto](#)

- (22) MONEREO PÉREZ, J.L.: «La participación de los sindicatos en el diseño y gestión de las políticas públicas y la concertación social», en AA.VV (SANGUINETI RAYMON, W. y CABERO MORÁN, Coords.): *Sindicalismo y democracia. El Derecho Sindical Español del profesor Manuel Carlos Palomeque treinta años después (1986-2016)*, Granada (Comares), 2017, pág. 330.

[Ver Texto](#)

- (23) CRUZ VILLALÓN, J.: «Caracterización de la concertación social en España», *Gaceta Sindical*, núm. 7, 2006, pág. 33.

[Ver Texto](#)

- (24) MONEREO PÉREZ, J.L.: «La participación de los sindicatos en el diseño y gestión de las políticas públicas y la concertación social», en AA.VV (SANGUINETI RAYMON, W. y CABERO MORÁN, Coords.):

Sindicalismo y democracia. El Derecho Sindical Español del profesor Manuel Carlos Palomeque treinta años después (1986-2016), Granada (Comares), 2017, pág. 331.

[Ver Texto](#)

(25) SANGUINETI RAYMOND, W.: «Sindicatos y diálogo social en España: un balance», *Ius et Veritas*, 2005, pág. 219.

[Ver Texto](#)

(26) CRUZ VILLALÓN, J.: «La representatividad sindical y empresarial en las relaciones laborales y en el sistema político español», *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, núm. 8, 2004, págs. 142-143.

[Ver Texto](#)

(27) SALA FRANCO, T.: «Art. 7», en AA.VV (PÉREZ TREMPES, P. y SAIZ ARNAIZ, A., Dirs.): *Comentario a la Constitución Española. 40 aniversario 1978-2018*, Valencia (Tirant Lo Blanch), 2018, pág. 223.

[Ver Texto](#)

(28) GARCÍA MURCIA, J.: «Art. 7», en AA.VV. (RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M. y CASAS BAAMONDE, M.E., Dirs.): *Comentarios a la Constitución Española*, Madrid (BOE), 2018, pág. 119.

[Ver Texto](#)

(29) STCo 11/1981, de 8 de abril.

[Ver Texto](#)

(30) MORENO VIDA, M.N.: «Diálogo social y concertación en las Relaciones Laborales de Andalucía», *Temas Laborales*, núm. 100, 2009, págs. 551 y ss.

[Ver Texto](#)

(31) RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M.: «El futuro de la concertación social», en AA.VV (OJEDA AVILÉS, A., Coord.): *La concertación social tras la crisis*, Barcelona (Ariel), 1990, págs. 313 y ss.

[Ver Texto](#)

(32) MOLINA NAVARRETE, C.: «Art. 7», en AA.VV. (GARCÍA MURCIA, J., Ed.): *La Constitución del trabajo*, Oviedo (KRK), 2020, pág. 53.

[Ver Texto](#)

(33) SSTCo 70/1982; 96/1985 y 210/1994.

[Ver Texto](#)

(34) GARCÍA MURCIA, J.: «Art. 7», en AA.VV. (RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M. y CASAS BAAMONDE, M.E., Dirs.): *Comentarios a la Constitución Española*, Madrid (BOE), 2018, pág. 119.

[Ver Texto](#)

(35) CRUZ VILLALÓN, J.: «La representatividad sindical y empresarial en las relaciones laborales y en el sistema político español», *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, núm. 8, 2004, págs. 142-143.

[Ver Texto](#)

(36) PÉREZ INFANTE, I.: «La concertación y el diálogo social en España: 1977-2007», *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, núm. 81, 2009, pág. 43.

[Ver Texto](#)

(37) CRUZ VILLALÓN, J.: «El diálogo social en España y las aportaciones del III AENC», *Gaceta Sindical*, núm. 25, 2015, pág. 57.

[Ver Texto](#)

(38) PÉREZ INFANTE, I.: «La concertación y el diálogo social en España: 1977-2007», cit., pág. 43.

[Ver Texto](#)

(39) DURÁN LÓPEZ, F.: «Sindicatos y salida concertada de la crisis», *Papeles de Economía Española*, núm. 22, 1985, pág. 320.

[Ver Texto](#)

(40) MENÉNDEZ SEBASTIÁN, P.: «El modelo sindical español o el arte de perpetuar lo transitorio. Un balance impostergable en su cuadragésimo aniversario», *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 44, 2018, pág. 122.

[Ver Texto](#)

(41) GARCÍA MURCIA, J.: «Art. 7», en AA.VV (RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M. y CASAS BAAMONDE, M.E., Dirs.): *Comentarios a la Constitución Española*, Madrid (BOE), 2018, pág. 119.

[Ver Texto](#)

(42) RIVERO LAMAS, J.: «Los sindicatos y las asociaciones empresariales veinte años después de la Constitución», *Revista del Ministerio de Asuntos Sociales*, núm. 13, 1998, pág. 178.

[Ver Texto](#)

(43) BARREIRO GONZÁLEZ, G. y FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ, J.J.: «El sindicato y su función constitucional», en AA.VV (SANGUINETTI RAYMOND, W. y CABERO MORÁN, E., Coords.): *Sindicalismo y Democracia. El Derecho Sindical Español del profesor Manuel Carlos Palomeque treinta años después (1986-2016)*, Granada (Comares), 2017, pág. 85.

[Ver Texto](#)

(44) CASAS BAAMONDE, M.E.: «Representatividad y mayor representatividad de los sindicatos en España ¿un modelo en crisis», *Revista Española de Derecho del Trabajo*, núm. 33, 1988, pág. 73; SALA FRANCO, T.: «El sistema español de representación de los trabajadores», *Rev. Treb.*, núm. 9, 1989, pág. 11 ó SANGUINETTI RAYMOND, W.: «El derecho a la actividad sindical y su protección constitucional en el ordenamiento jurídico español», *Debate Laboral*, núm. 1, 1993, págs. 101 y ss.

[Ver Texto](#)

(45) STCo 53/1982, de 22 de julio. GARCÍA MURCIA, J.: *Organizaciones sindicales y empresariales más representativas. Posición jurídica y dimensión política*, Madrid (MTSS), 1987, pág. 61.

[Ver Texto](#)

(46) VALDÉS DAL-RE, F.: Representación y representatividad sindicales en España, *Relaciones Laborales*, núms. 14 y 15, 1998, pág. 68.

[Ver Texto](#)

(47) BARREIRO GONZÁLEZ, G. y FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ, J.J.: «El sindicato y su función constitucional», en AA.VV (SANGUINETI RAYMOND, W. y CABERO MORÁN, E., Coords.): *Sindicalismo y Democracia. El Derecho Sindical Español del profesor Manuel Carlos Palomeque López treinta años después (1986-2006)*, Granada (Comares), 2017, pág. 85.

[Ver Texto](#)

(48) ALFONSO MELLADO, C.L. y CABEZA PEREIRO, J.: «La mayor representatividad sindical: un balance del modelo de la LOLS», en AA.VV (SANGUINETI RAYMOND, W. y CABERO MORÁN, E., Coord.): *Sindicalismo y Democracia*, Granada (Comares), 2017, pág. 313.

[Ver Texto](#)

(49) GARATE CASTRO, J.: *La representación de los trabajadores y de los empresarios en las relaciones colectivas de trabajo*, Albacete (Bomarzo), 2020, pág. 119.

[Ver Texto](#)

(50) DE LA VILLA GIL, L.E.: «Los sindicatos de ámbito estatal y de ámbito autonómico en el Estado de las Autonomías», en AA.VV (SANGUINETI RAYMOND, W. y CABERO MORÁN, E., Coord.): *Sindicalismo y Democracia*, Granada (Comares), 2017, pág. 89.

[Ver Texto](#)

(51) VALDÉS DAL-RE, F.: «La representatividad sindical», en AA.VV (DE LA VILLA GIL, L.E. y GARCÍA-PERROTE ESCARTÍN, I., Coords.): *Los sindicatos. Homenaje al profesor Don Jaime Montalvo Correa con motivo de su jubilación*, Valladolid (Lex Nova), 2014, pág. 237.

[Ver Texto](#)

(52) STCo 98/1985.

[Ver Texto](#)

(53) Buena muestra de tal posibilidad se encuentra en la Ley 21/1991, de 17 de junio, por la que se crea el Consejo Económico y Social, cuyo art. 2.2 reconoce a los sindicatos más representativos de carácter estatal y de Comunidad Autónoma el derecho a designar representantes por el grupo 1. ÁLVAREZ CUESTA, H.: *La mayor representatividad sindical*, León (Universidad), 2006, págs. 83 y ss.

[Ver Texto](#)

(54) VALDÉS DAL-RE, F.: «La representatividad sindical», en AA.VV. (DE LA VILLA GIL, L.E. y GARCÍA-

PERROTE ESCARTÍN, I., Coords.): *Los sindicatos. Homenaje al profesor Don Jaime Montalvo Correa con motivo de su jubilación*, Valladolid (Lex Nova), 2014, pág. 238.

[Ver Texto](#)

(55) ALFONSO MELLADO, C.L. y CABEZA PEREIRO, J.: «La mayor representatividad sindical: un balance del modelo de la LOLS», en AA.VV. (SANGUINETI RAYMON, W. y CABERO MORÁN, E., Coord.): *Sindicalismo y Democracia*, Granada (Comares), 2017, pág. 321.

[Ver Texto](#)

(56) NAVARRO NIETO, F.: «El modelo de representatividad sindical en España», en AA.VV. (SAEZ LARA, C.; NAVARRO NIETO, F. y GÓMEZ CABALLERO, P., Coords.): *Los desafíos del Derecho del Trabajo ante el cambio social y económico. Libro Homenaje a Federico Durán López*, Madrid (Iustel), 2021, pág. 386.

[Ver Texto](#)

(57) PALOMEQUE LÓPEZ, M.C.: «El diálogo social en entredicho», *Trabajo y Derecho*, núm. 42, 2018, pág. 9.

[Ver Texto](#)

(58) ESCUDERO, R.: «Reflexiones sobre un modelo consolidado de diálogo social y sobre su revitalización en el bienio 2004-2006», *Gaceta Sindical*, núm. 7, 2006, pág. 53.

[Ver Texto](#)

(59) CRUZ VILLALÓN, J.: «Caracterización de la concertación social en España», *Gaceta Sindical*, núm. 7, 2006, pág. 23.

[Ver Texto](#)

(60) VALDÉS DAL-RÉ, F.: *La reforma pactada de las legislaciones laboral y de Seguridad Social*, Valladolid (Lex Nova), 1997 o, del mismo autor, «La legislación negociada», *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, núm. 3, 1997, págs. 171 y ss.

[Ver Texto](#)

(61) CRUZ VILLALÓN, J.: «Caracterización de la concertación social en España», *Gaceta Sindical*, núm. 7, 2006, págs. 28-34.

[Ver Texto](#)

(62) GARATE CASTRO, J.: *La representación de los trabajadores y de los empresarios en las relaciones colectivas de trabajo*, Albacete (Bomarzo), 2020, pág. 73.

[Ver Texto](#)

(63) MONEREO PÉREZ, J.L.: «La participación de los sindicatos en el diseño y gestión de las políticas públicas y la concertación social», en AA.VV. (SANGUINETI RAYMOND, W. y CABERO MORÁN, E. Coords.): *Sindicalismo y Democracia. El Derecho Sindical Español del profesor Manuel Carlos Palomeque treinta años después (1986-2016)*, Granada (Comares), 2017, pág. 328.

[Ver Texto](#)

(64) SEPÚLVEDA GÓMEZ, M. y RODRÍGUEZ-PIÑERO ROYO, M.: «Balance del sistema extrajudicial de resolución de conflictos de Andalucía (SERCLA)», *Temas Laborales*, núm. 154, 2020, pág. 125.

Ver Texto

(65) CRUZ VILLALÓN, J.: «Caracterización de la concertación social en España», cit., pág. 31.

Ver Texto

(66) Más que de ruptura del diálogo social, cabe hablar de «episodio de hibernación», GONZÁLEZ BEGEGA, S. y LUQUE BALBONA, D.: «Crisis económica y deterioro de los pactos sociales en el sur de Europa: los casos de España y Portugal», *Revista Internacional de Sociología*, Vol. 73, núm. 2, 2015, pág. 10.

Ver Texto

(67) UGT (Ed.): *Gobernanza económica europea y participación de los interlocutores sociales (Proyecto financiado por la UE)*, 2014, pág. 15.

Ver Texto

(68) CRUZ VILLALÓN, J.: «La representatividad sindical y empresarial en las relaciones laborales y en el sistema político español», *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, núm. 8, 2004, pág. 158.

Ver Texto

(69) CALVO GALLEGO, R.: «La intervención de las Comunidades Autónomas en materia laboral», en AA.VV (GALÁN GARCÍA, A., Ed.): *La intervención pública en las relaciones laborales: visión histórica y perspectivas de futuro*, Madrid (Tecnos), 2000, págs. 104 y ss.

Ver Texto

(70) SÁNCHEZ MOSQUERA, M.: *La concertación social en Andalucía, 1983-2008. Institucionalización y resultados*, tesis doctoral, Universidad de Sevilla, 2012, pág. 222, disponible en <https://idus.us.es/xmlui/handle/11441/58135> (24/11/2019).

Ver Texto

(71) CES: *Economía, trabajo y sociedad. Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral. España 2018*, Madrid (CES), 2019, págs. 31 y 411-412.

Ver Texto

(72) STCo360/1993, de 13 de diciembre.

Ver Texto

(73) CASAS BAAMONDE, M.E.: «Sistema de fuentes jurídico-laborales y Comunidades Autónomas», *Revista Española de Derecho del Trabajo*, núm. 1, 1980, págs. 13 y ss.

Ver Texto

(74) SSTCo 72/1983, de 29 de junio o 44/1994, de 15 de febrero.

Ver Texto

- (75) ÁLVAREZ DE LA ROSA, M.: «El derecho constitucional a la negociación colectiva», en AA.VV (SANGUINETI RAYMOND, W. y CABERO MORÁN, E., Coords.): *Sindicalismo y democracia. El derecho sindical español del profesor Manuel Carlos Palomeque treinta años después*, Granada (Comares), 2017, pág. 698.

Ver Texto

- (76) CRUZ VILLALÓN, J.: «El contenido de la negociación colectiva desde la perspectiva constitucional», en AA.VV (SANGUINETI RAYMOND, W. y CABERO MORÁN, E., Coords.): *Sindicalismo y democracia. El derecho sindical español del profesor Manuel Carlos Palomeque treinta años después*, Granada (Comares), 2017, pág. 780.

Ver Texto

- (77) ÁLVAREZ DE LA ROSA, M.: «El derecho constitucional a la negociación colectiva», cit., pág. 698.

Ver Texto

- (78) OLARTE ENCABO, S.: «El papel de la Administración Autonómica andaluza a través del CARL en la resolución de conflictos colectivos de trabajo del SERCLA», *Temas Laborales*, núm. 160, 2021, pág. 307.

Ver Texto

- (79) DELGADO DEL RINCÓN, L.E.: «La reforma estatutaria en Castilla y León», *UNED. Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 24, 2009, págs. 293 y ss. ó KROTENGERG VÁZQUEZ, P.J.: «El proceso político de aprobación del nuevo Estatuto de Autonomía de Castilla y León», *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 17, 2009, págs. 67 y ss.

Ver Texto

- (80) GARCÍA VITORIA, I.: «Artículo 16. Principios rectores de las políticas públicas», en AA.VV. (SÁEZ HIDALGO, I. y REY MATÍNEZ, F., Dirs.): *Comentarios al Estatuto de Autonomía de Castilla y León: Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre*, Madrid (Civitas), 2011, págs. 192 y ss.

Ver Texto

- (81) Publicada en el BOCyL número 205, de 23 de octubre de 2008. CESCyL: *Informe previo al Anteproyecto de Ley de Creación del Consejo del Diálogo Social y regulación de la participación institucional*, 2008, pág. 5, disponible en <http://www.cescyl.es/es/publicaciones/informes-previos/informe-previo-anteproyecto-ley-creacion-consejo-dialogo-so> (20/01/2020).

Ver Texto

- (82) MORENO VIDA, M.N.: «Diálogo social y concertación en las relaciones laborales de Andalucía», *Temas Laborales*, Vol. II, núm. 100, 2009, pág. 262.

Ver Texto

- (83) SEMPERE NAVARRO, A.V.: «El Consejo de Relaciones Laborales como institución autonómica (Sentencia 35/1982, de 14 de junio, pronunciada por el pleno del Tribunal Constitucional en el recurso de inconstitucionalidad 24/1982)», *Revista Española de Derecho del Trabajo*, núm. 12, 1982, pág. 597.

[Ver Texto](#)

(84) La finalidad de este órgano estatal non nato fue la de «reforzar las instituciones públicas competentes en materia de relaciones laborales y negociación colectiva como órgano colegiado de asesoramiento y consulta de carácter tripartito y paritario», que, además de aglutinar las funciones propias de la Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos, hubiera asumido una competencia pasiva de recepción de información sobre el programa de actuación que el Ministerio de Trabajo pretendiera llevar a cabo en materia de relaciones laborales, así como de colaboración institucional e intermediación entre el Ministerio y la Fundación Sima. GARCÍA BLASCO, J.: «El Consejo de Relaciones Laborales y de Negociación Colectiva: ¿un nuevo escenario, también, para el diálogo social?», *Relaciones Laborales*, 2011, Tomo II, págs. 401 y ss.

[Ver Texto](#)

(85) CALVO GALLEGU, J.: «Leyes de participación institucional y Consejos de Relaciones Laborales en el actual mapa autonómico», *Temas Laborales*, núm. 100, 2009, págs. 597 -611.

[Ver Texto](#)

(86) MORENO VIDA, M.N.: «Diálogo social y concertación en las relaciones laborales de Andalucía», *Temas Laborales*, Vol. II, núm. 100, 2009, pág. 260.

[Ver Texto](#)

(87) Así conforme establece el artículo 5 de la Ley reguladora del CARL, el mismo está integrado por su Presidente, el Secretario General (que solo tiene voz pero no voto en los órganos colegiados del Consejo) y veintiocho miembros agrupados en cuatro grupos: cuatro representantes de la administración –de la Consejería de Trabajo y designados por el Consejero-; diez representantes de las organizaciones sindicales más representativas, en proporción a su grado de implantación en Andalucía, que son designados por los respectivos sindicatos y nombrados por el Presidente de la Junta de Andalucía; diez representantes de las organizaciones empresariales de mayor representatividad en Andalucía, en función del número de empresas agrupadas o trabajadores empleados, designados por las organizaciones empresariales y nombrados por el Presidente de la Junta de Andalucía; o cuatro miembros designados por el Presidente de la Junta de Andalucía a propuesta del Consejero de Trabajo y Seguridad Social. OLARTE ENCABO, S.: «El papel de la Administración Autonómica andaluza a través del CARL en la resolución de conflictos colectivos de trabajo del SERCLA», *Temas Laborales*, núm. 160, 2021, pág. 312.

[Ver Texto](#)

(88) MARQUEZ PRIETO, A.: «Valoración de la experiencia en materia de solución extrajudicial de conflictos laborales: actuaciones ante el SERCLA sobre conflictos individuales», *Temas Laborales*, núm. 160, 2021, pág. 223.

[Ver Texto](#)

(89) Además, del Presidente y Secretario General se compone de catorce miembros, siete de ellos designados por las organizaciones sindicales y otros siete designados por las confederaciones empresariales más representativas de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

[Ver Texto](#)

(90) En representación del Gobierno Vasco, forman parte de la Mesa las personas titulares de los departamentos con competencias en las siguientes materias: trabajo y relaciones laborales, empleo, industria, desarrollo económico y educación. Así mismo, y con carácter puntual, podrán incorporarse a la Mesa las personas titulares de otros departamentos del Gobierno cuando los temas a tratar en ella guarden relación con su ámbito específico de competencias. A su vez, forman parte de la composición de la Mesa las organizaciones sindicales y empresariales más representativas en el ámbito de la Comunidad Autónoma del País Vasco, que acepten integrarse y participar de forma activa en ella. Cada una de ellas designará a las personas que le representen. En las reuniones de la Mesa podrán participar otras personas que formen parte de alguna de las organizaciones empresariales o sindicales integrantes de la misma, sin que esto pueda afectar en ningún caso al criterio de paridad entre ellas establecido en el presente Decreto para la adopción de acuerdos (art. 4).

Ver Texto

(91) Además del Presidente y del Secretario General se compone de catorce consejeros/as en representación de las asociaciones sindicales y empresariales más representativas en Galicia.

Ver Texto

(92) Se encuentran representados los sindicatos UGT y CCOO (8 miembros) y las patronales Fomento y Pequeña y Mediana Empresa de Catalunya (PIMEC) (8 miembros) y la Generalitat (8 miembros), además de contar con un Presidente, un Vicepresidente y la Secretaría General. CATALINAS, M.A.: «El espacio catalán de relaciones laborales: breve reflexión sobre el modelo de participación institucional», *Revista de Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, núm. 11, 2014, pág. 10.

Ver Texto

(93) Está integrado por la Presidencia, Vicepresidencia y Secretaría, tres vocales en representación de la Administración, cuatro en representación de las organizaciones sindicales más representativas y otros cuatro en representación de las asociaciones empresariales más representativas.

Ver Texto

(94) CALVO GALLEGU, J.: «Leyes de participación institucional y Consejos de Relaciones Laborales en el actual mapa autonómico», *Temas Laborales*, Vol. II, núm. 100, 2009, pág. 598.

Ver Texto

(95) Madrid (Ley 23/1997, de 19 de noviembre); Murcia (Decreto 6/2015, de 6 de febrero); Aragón (Decreto 336/2001, de 18 de diciembre); Principado de Asturias (Ley 4/2004, de 30 de noviembre); Canarias (215/1998, de 20 de noviembre); Cantabria (Ley 5/2008, de 19 de diciembre); Cataluña (Decreto 247/2021, de 22 de junio); Valencia (Ley 2/2004, de 28 de mayo); Galicia (Ley 14/2007, de 30 de octubre); La Rioja (Decreto 36/1997, de 27 de junio); Navarra (Decreto Foral 435/1992, de 28 de diciembre) o País Vasco (Ley 7/1993, de 21 de diciembre).

Ver Texto

(96) OLARTE ENCABO, S.: «El papel de la Administración Autonómica andaluza a través del CARL en la resolución de conflictos colectivos de trabajo del SERCLA», *Temas Laborales*, núm. 160, 2021, pág. 307.

Ver Texto

(97) CES: *Los agentes sociales y la gobernanza democrática: el papel de los interlocutores sociales en la*

consolidación de la democracia política y el desarrollo de la democracia participativa, Madrid (CES), 2016, pág. 26.

Ver Texto

(98) MORENO VIDA, M.N.: «Diálogo social y concertación en las Relaciones Laborales de Andalucía», *Temas Laborales*, núm. 100, 2009, pág. 263.

Ver Texto

(99) por extenso, DURÁN LÓPEZ, F.: «El Consejo Económico y Social, instrumento del diálogo social», *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, núm. 3, 1997, págs. 185 y ss.

Ver Texto

(100) CRUZ VILLALÓN, J.: «La representatividad sindical y empresarial en las relaciones laborales y en el sistema político español», cit., pág. 152.

Ver Texto

(101) MONEREO PÉREZ, J.L.: *Diálogo y concertación social*, Valladolid (Lex Nova), 1999, pág. 108.

Ver Texto

(102) Sobre la configuración del CES en el Estatuto de Autonomía, RIVERO ORTEGA, R.: «Artículo 81. Consejo Económico y Social», en AA.VV. (SÁEZ HIDALGO, I. y REY MATÍNEZ, F., Dirs.): *Comentarios al Estatuto de Autonomía de Castilla y León: Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre*, Madrid (Civitas), 2011, págs. 1371 y ss.

Ver Texto

(103) BUENO SUÁREZ, C. y OSUNA LLANEZA, J.L.: «Diálogo social y evaluación pluralista: ajustes entre cauce y enfoque para una gobernanza más democrática», *Studia Politicae*, num. 34 2014-2015, pág. 17.

Ver Texto

(104) Para más detalles, consultar el *Acta de Constitución del Grupo de Enlace* y el *Folleto informativo del Grupo de Enlace*, disponibles en <http://www.cescyl.es/es/institucion/grupo-enlace> (21/11/2019).

Ver Texto

(105) MORENO VIDA, M.N.: «Concertación social y negociación colectiva», en AA.VV (MONEREO PÉREZ, J.L. y MONERO VIDA, M.N., Dirs.): *El sistema de negociación colectiva en España. Estudio de su régimen jurídico*, Pamplona (Aranzadi),

Ver Texto

(106) ORTIZ LALLANA, M.C.: «La supervivencia del Derecho del Trabajo», *Actualidad Laboral*, núm. 42, 1999, pág. 829.

Ver Texto

(107) MONTALVO CORREA, J.: *Fundamentos del Derecho del Trabajo*, Madrid (Civitas), 1975, pág. 249.

[Ver Texto](#)

(108)ALONSO OLEA, M.: *Introducción al Derecho del Trabajo*, Madrid (Civitas), 1963, pág. 167.

[Ver Texto](#)

(109)VALDÉS DAL-RE, F.: «El sistema español de negociación colectiva, entre la continuidad y el cambio» (I y II), *Relaciones Laborales*, núms. 9 y 27, 2011, págs. 2, 3 y 10.

[Ver Texto](#)

(110)BALLIESTER, T. y ELSHEIKHI, A.: «The Future of Work: A Literature Review», *OIT Working paper*, núm. 29, 2018, pág. 41.

[Ver Texto](#)

(111)LIÉBANA ORTIZ, J.R.: *Solución extrajudicial de conflictos laborales. Conciliación administrativa y mediación y arbitraje autónomos*, Pamplona (Aranzadi), 2017, pág. 30.

[Ver Texto](#)

(112)El art. 91 ET reitera que «sin perjuicio de las competencias legalmente atribuidas a la jurisdicción social, el conocimiento y resolución de las cuestiones derivadas de la aplicación e interpretación de los convenios colectivos corresponderá a la comisión paritaria de los mismos», que «deberá intervenir... con carácter previo al planteamiento formal del conflicto en el ámbito de los procedimientos no judiciales a que se refiere el apartado anterior o ante el órgano judicial competente», de manera que «las resoluciones de la comisión paritaria sobre interpretación o aplicación del convenio tendrán la misma eficacia jurídica y tramitación que los convenios colectivos regulados en esta ley». MORALES ORTEGA, J.M.: «Idas y venidas en torno a la comisión paritaria», en AA.VV (RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M. y VALDÉS DAL-RE, F., Dirs.): *La reforma laboral de 2012 en materia de negociación colectiva*, Madrid (La Ley), 2012, págs. 415 y ss.

[Ver Texto](#)

(113)GARCÍA BLASCO, J.: «La Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos: ¿una institución para revitalizar la negociación colectiva en el escenario de la crisis económica», en AA.VV (MONEREO PÉREZ, J.L. y MORENO VIDA, M.N., Dirs.): *El sistema de negociación colectiva en España. Estudio de su régimen jurídico*, Pamplona (Aranzadi), 2013, págs. 1075 y ss.

[Ver Texto](#)

(114)MARTÍN VALVERDE, A.: «Las relaciones entre el sistema judicial y los medios no judiciales de solución de conflictos de trabajo», en AA.VV. (VALDÉS DAL-RE, F., Coord.): *Los sistemas de solución extrajudicial de conflictos laborales. Situación actual y perspectivas de futuro*, Madrid (Fundación Sima), 2006, pág. 149.

[Ver Texto](#)

(115)STCo 217/1991.

[Ver Texto](#)

(116)FERNANDEZ DOMINGUEZ, J.J.; MARTINEZ BARROSO, M.R. y RODRIGUEZ ESCANCIANO, S.: *El*

Derecho del Trabajo tras las últimas reformas `flexibilizadoras' de la relación laboral, Madrid (Consejo General del Poder Judicial), 1998, pág. 679 -680.

[Ver Texto](#)

(117)CASAS BAAMONDE, M.E.: «Mediación, arbitraje y períodos de consultas», *Relaciones Laborales*, núm. 4, 2013, pág. 2.

[Ver Texto](#)

(118)PALOMEQUE LÓPEZ, M.C.: «El arbitraje laboral», en AA.VV.: *La solución extrajudicial de los conflictos laborales. II Congreso de Castilla y León sobre Relaciones Laborales*, Valladolid (Junta de Castilla y León), 2002, pág. 124.

[Ver Texto](#)

(119)DEL REY GUANTER, S.: *La resolución extrajudicial de conflictos colectivos de relaciones laborales*, Sevilla (Consejo Andaluz de Relaciones Laborales), 1992, pág. 17.

[Ver Texto](#)

(120)LANTARÓN BARQUÍN, D.: Ordenación de la solución extrajudicial de los conflictos laborales, Valladolid (Lex Nova), 2003, pág. 103.

[Ver Texto](#)

(121)STCo 206/1987, de 21 de diciembre.

[Ver Texto](#)

(122)RODRIGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M.: «25 de Derecho del Trabajo en Relaciones Laborales», *Relaciones Laborales*, núm. 23-24, 2010, pág. 30.

[Ver Texto](#)

(123)CASAS BAAMONDE, M.E.: «Medios autónomos de solución de los conflictos laborales», en AA.VV.: *La solución extrajudicial de los conflictos laborales. II Congreso de Castilla y León sobre Relaciones Laborales*, Valladolid (Junta de Castilla y León), 2001, pág. 78.

[Ver Texto](#)

(124)GIL PÉREZ, E.: «La solución autónoma de los conflictos laborales individuales. Un estudio de la evolución de los Acuerdos Interprofesionales Autonómicos», *Revista Galega de Dereito Social*, núm. 6, 2018, pág. 99.

[Ver Texto](#)

(125)SAEZ LARA, C.: «Presente y futuro de la mediación en el sistema de Relaciones Laborales», en AA.VV (VALDÉS DAL-RE, F., Coord.): *Los sistemas de solución extrajudicial de conflictos laborales. Situación actual y perspectivas de futuro*, Madrid (Fundación Sima), 2006, pág. 71.

[Ver Texto](#)

- (126) CASAS BAAMONDE, M.E.: «Sobre la necesidad de establecer en Galicia procedimientos autónomos de solución de conflictos individuales de trabajo», *Revista Galega de Dereito Social*, núm. 6, 2018, pág. 39.
- Ver Texto
- (127) OLARTE ENCABO, S.: «El papel de la Administración Autonómica andaluza a través del CARL en la resolución de conflictos colectivos de trabajo del SERCLA», *Temas Laborales*, núm. 160, 2021, pág. 307.
- Ver Texto
- (128) CRUZ VILLALÓN, J.: «Balance general de la mediación y el arbitraje en los conflictos laborales», *Temas Laborales*, núm. 154, 2020, pág. 16.
- Ver Texto
- (129) VALDÉS DAL-RÉ, F.: «Arbitraje y conflictos colectivos en el ASEC: problemas de aplicación», en AA.VV.: *La solución extrajudicial de los conflictos laborales. II Congreso de Castilla y León sobre Relaciones Laborales*, Valladolid (Junta de Castilla y León), 2001, pág. 191.
- Ver Texto
- (130) CRUZ VILLALÓN, J.: «Balance general de la mediación y el arbitraje en los conflictos laborales», *Temas Laborales*, núm. 154, 2020, pág. 17.
- Ver Texto
- (131) STCo 3/1994.
- Ver Texto
- (132) GONZÁLEZ-POSADA MARTÍNEZ, E.: «La caracterización del conflicto colectivo de trabajo y los instrumentos para su solución», *Relaciones Laborales*, núm. 2, 2000, pág. 36.
- Ver Texto
- (133) MONTOYA MELGAR, A.: «Los sindicatos ante la crisis económica», *Revista Española de Derecho del Trabajo*, núm. 22 1985, pág. 320.
- Ver Texto
- (134) MONEREO PÉREZ, J.L.: «El Derecho del Trabajo en el umbral del siglo XXI: la nueva fase del Derecho del Trabajo», *Lan Harremanak*, núm. 2, 2000, pág. 252 y RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S.: «La crisis en la identidad del modelo 'clásico' de contrato de trabajo: la incidencia del paro y la precariedad», *La Ley*, núm. 4, 2002, pág. 1859.
- Ver Texto
- (135) MONEREO PÉREZ, J.L.: «Evolución y futuro del Derecho del Trabajo: el proceso de racionalización jurídica de la 'cuestión social'», *Relaciones Laborales*, núms. 15-16, 2001, pág. 32.
- Ver Texto

- (136) RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S.: «Nuevos marcos para la acción colectiva: la implantación de un sistema de relaciones laborales más dinámico y participativo», *Revista Trabajo y Seguridad Social (Centro de Estudios Financieros)*, núm. 48, 2002, pág. 23.

[Ver Texto](#)

- (137) MORGADO PANADERO, P.: «Retos y propuestas para el Derecho del Trabajo en tiempo de crisis», *Revista Española de Derecho del Trabajo*, núm. 149, 2011, pág. 177.

[Ver Texto](#)

El valor del diálogo social. El papel del CES de España (1)

ANTÓN COSTAS

*Catedrático de Economía (Universidad de Barcelona)
Presidente del Consejo Económico y Social de España*

FERNANDO MARTÍNEZ

Jurista y jefe de Departamento en el Área de Estudios y Análisis del CES de España

Title: The value of social dialogue. The role of the ESC of Spain

Resumen: El diálogo social y el consenso son el camino que recomiendan la teoría de la política económica democrática para establecer reglas e instituciones estables para regular el orden económico y social. El diálogo social es aún más importante en situaciones de elevada incertidumbre. Después de la Gran Depresión y la Segunda Guerra Mundial, las democracias europeas introdujeron una innovación institucional orientada a fomentar el diálogo social: los consejos económicos y sociales. España lo hizo a inicios de los años noventa, en medio de una fuerte crisis económica y de cuestionamiento de las políticas económicas. En los últimos treinta años, el CES de España ha sido una institución muy eficaz en la consolidación de una cultura de diálogo social bipartito y tripartito. Una cultura de diálogo que ahora es esencial para afrontar los grandes desafíos de la digitalización, la descarbonización, las crisis sistémicas y las guerras.

Palabras clave: Diálogo social. Incertidumbre. Democracia. CES de España.

Abstract: Social dialogue and consensus are the path recommended by the democratic economic policy theory to establish stable rules and institutions to regulate the economic and social order. Social dialogue is even more important in situations of high uncertainty. After the Great Depression and the Second World War, European democracies introduced an institutional innovation aimed at fostering social dialogue: economic and social councils. Spain did so at the beginning of the 1990s, in the midst of a strong economic crisis and questioning of economic policies. In the last thirty years, the Spanish Economic and Social Council (ESC) has been a very effective institution in consolidating a culture of bipartite and tripartite social dialogue. A culture of dialogue that is now essential to face the great challenges of digitization, decarbonization, systemic crises and wars.

Keywords: Social dialogue. Uncertainty. Democracy. ESC of Spain.

I. INTRODUCCIÓN

El diálogo social y el consenso son, en una sociedad pluralista, el camino que recomienda tanto la teoría de la política económica como la filosofía política de la democracia liberal para llevar a cabo las reformas y políticas que aspiren, por un lado, a ser eficaces en la solución de los problemas sociales y, por otro, a ser estables y duraderas en el tiempo.

El consenso es, a la vez que recomendable, más factible en situaciones de crisis e incertidumbre radical que requieren cambios en las reglas que regulan el orden económico y social vigente. La razón de esto es que las

situaciones de incertidumbre radical generan, utilizando el lenguaje del filósofo político John Rawls, autor de la monumental e influyente obra *Teoría de la Justicia* (2), un «velo de ignorancia» que nos impide ver cómo estaremos en el futuro: si tendremos empleo o no; si seremos capaces de educar a nuestros hijos o no; si podremos afrontar individualmente situaciones de enfermedad o no. etc. Este velo de ignorancia nos hace, en opinión de Rawls, más racionales para considerar el bien común y apoyar instituciones y bienes públicos que permitan afrontar la incertidumbre de forma colectiva.

En este sentido, la incertidumbre actúa al modo de lo que ocurre con una densa niebla, que no permite que veamos los riesgos que hay delante y, por tanto, no podemos cubrirnos individualmente de ellos. En estas circunstancias somos más proclives a alcanzar compromisos a través del diálogo y el consenso social para buscar soluciones colectivas que permitan crear nuevos bienes colectivos que socialicen los riesgos. Un ejemplo de esta conducta fue el compromiso para la creación de bienes públicos —la sanidad, las pensiones o la educación pública, constitutivos del estado del bienestar— en los años que siguieron a la incertidumbre provocada por la gran depresión económica y la segunda postguerra mundial del siglo veinte.

Sin embargo, el diálogo social no cuenta con muchas simpatías entre los expertos, asesores y responsables de políticas públicas. El motivo es que ven el diálogo como un proceso que alarga la respuesta a los problemas a los que se enfrentan las sociedades. De ahí que sean más partidarios de recomendar reformas oportunistas aprovechando situaciones de crisis y de debilidad de los sectores y grupos afectados por las reformas que proponen. También pueden comportarse de esta forma los gobiernos de mayoría absoluta que se ven asimismo como «gobiernos benevolentes» que se consideran como los mejores concededores de los intereses y preferencias de la sociedad.

El problema con estas reformas oportunistas es que, al no haber sido consensuadas, y no contar con amplias corrientes de opinión pública favorables que las legitimen, se enfrentan de inmediato con el rechazo de los sectores o grupos afectados. Esto da lugar a dos tipos de fenómenos sociopolíticos. En primer lugar, el conflicto social aumenta los costes en términos de horas perdidas y de eficiencia productiva. En segundo lugar, da lugar a fenómenos pendulares, tipo «boomerang»: cuando los sectores y grupos perjudicados logran poder político una de sus primeras medias es derogar las reformas oportunistas. Esta conducta da lugar a un proceso de aprendizaje político perverso consistente en «comenzar de cero» cada vez que una nueva mayoría llega al gobierno. España, como veremos, ofrece números ejemplos de esta conducta pendular.

Los «costes de transacción» —tiempo y esfuerzos para llegar al consenso— que genera la búsqueda del compromiso deben ponerse en relación con los beneficios que produce el consenso. Por un lado, reduce el conflicto social y sus costes en términos, por ejemplo, de horas de trabajo perdidas por huelgas. Por otro, el compromiso impulsa la cooperación entre los actores afectados por la reforma, y aumenta la productividad y la innovación. Es decir, la productividad total de los factores (PTF). De aquí que, el análisis coste-beneficio del diálogo y la concertación acostumbren a tener un resultado muy favorable.

El diálogo y la concertación no debilitan la democracia política representativa, sino que, al contrario, la fortalecen, al darle mayor apoyo social

El diálogo y la concertación no debilitan la democracia política representativa, sino que, al contrario, la fortalecen, al darle mayor apoyo social. En la medida en que el diálogo social y la concertación fomentan el espíritu de innovación institucional y el arte del compromiso, fortalecen a la democracia. La democracia social que fomenta el diálogo permite incorporar un mayor número de intereses y preferencias sociales al proceso de formación de políticas y reformas. De esta forma, da legitimidad y consentimiento. Un consentimiento voluntario que da

estabilidad a las reformas y elimina los procesos pendulares de las reformas sin consenso.

Esta democracia social fue incorporada a la democracia política entre el primer y el segundo tercio del siglo XX. En esta etapa histórica, que vivió situaciones de profunda crisis económica, social y política, existía una fuerte frustración con las políticas económicas y sociales. Esta frustración con las políticas creó un fuerte cuestionamiento de la democracia representativa liberal, sometida a una crisis de representación que provoca la retirada creciente de confianza en las instituciones democráticas y en sus representantes políticos.

El instrumento con el que se experimentó la introducción de un mayor número de intereses en los procesos de formación de políticas fueron los consejos económicos y sociales. Vistos en ocasiones como mecanismos de representación corporativa de intereses, si su composición y funcionamiento es el adecuado, los consejos económicos y sociales son espacios de integración de intereses particulares en un interés general superior.

En este sentido, el diálogo social institucionalizado que llevan a cabo los CES se diferencia del diálogo ocasional y de las consultas que los gobiernos mantienen con diferentes actores a la hora de desplegar las políticas en el proceso corriente de las políticas públicas. El diálogo social que desarrollan los CES tiene lugar en espacios formales, con reglas de funcionamiento establecidas, de forma colegiada, entre representantes de los diferentes sectores productivos elegidos por sus propias organizaciones representativas, y con la mirada puesta en el objetivo del consenso sobre sus dictámenes y opiniones.

El Consejo Económico y Social de España (CES) es un buen ejemplo de lo que acabamos de decir. Creado hace 30 años, ha sido un instrumento positivo para la consolidación del diálogo social entre los principales sindicatos y patronales, y de estos con los gobiernos. Su papel ha sido determinante a la hora de hacer del diálogo social un verdadero patrimonio inmaterial de nuestro país.

En este ensayo nos vamos a limitar a analizar la influencia del CES en el diálogo y la concertación en un ámbito concreto: el del Derecho y las relaciones laborales. La influencia del CES se extiende, sin embargo, a otros muchos campos de la actividad económica y social, pero su análisis haría demasiado extenso y amplio este artículo.

En las páginas que siguen analizaremos en primer lugar el debate doctrinal y político que precedió y acompañó al debate parlamentario sobre la creación del CES acerca de su encaje constitucional y funciones. Aunque ese debate se jugó con la idea de un consejo de planificación de la economía, el enfoque que finalmente se impuso fue el de un instrumento de consulta y participación para mejorar la calidad del proceso decisorio y del debate público sobre los grandes desafíos de cada momento. En el epígrafe segundo repasaremos las principales etapas e hitos del diálogo social en España. A continuación veremos cuál fue la influencia del CES en la evolución de ese diálogo social en el ámbito de las instituciones que definen el sistema de relaciones laborales en sentido amplio. Finalmente, mirando al futuro, haremos unas breves reflexiones sobre el valor del diálogo social y la concertación para afrontar algunos de los desafíos más acuciantes que enfrenta la sociedad española en las próximas décadas.

II. EL DEBATE SOBRE LA NATURALEZA Y FUNCIONES DEL CES: DE LA PLANIFICACIÓN A LA FUNCIÓN CONSULTIVA Y PARTICIPATIVA

El Consejo Económico y Social de España (CES) (3) fue creado por la Ley 21/1991, de 17 de junio (4) . Su primera reunión ordinaria tuvo lugar el 25 de febrero de 1993, en la que se aprobó su Reglamento de Organización y Funcionamiento Interno (5) . El estudio de estos 30 años de funcionamiento permite resolver algunas cuestiones que se debatieron al inicio sobre su naturaleza y funciones. A la vez, nos permite hacer una valoración de su papel en el diálogo social y la concertación en España en este período.

El nacimiento del CES vino precedido de un intenso debate doctrinal, político y parlamentario acerca de su encaje constitucional y funciones. Su génesis constituyente ha sido analizada por el profesor José Luís García Ruiz (6) . Recientemente, con ocasión del 30 aniversario del CES de España, el profesor Enrique Cabero, presidente del Consejo Económico y Social de Castilla y León, ha publicado un detallado análisis de su tramitación parlamentaria y de los debates que suscitó su aprobación (7) . Para identificar los elementos de ese debate fundacional que aquí nos interesan, aquí seguiremos estas dos publicaciones.

Desde la entrada en vigor de la Constitución se sucedieron intensos debates en el seno de los sucesivos gobiernos acerca de la conveniencia de la creación, composición y funciones del CES. Su creación había figurado en los programas electorales del Partido Socialista Obrero Español (PSOE) previos a su llegada al gobierno en 1982. De hecho, la necesidad y oportunidad de crear el CES originó fuertes controversias ya en los primeros momentos del gobierno, en 1983, entre el ministro de Trabajo, Joaquín Almunia, y el ministro de Economía, Hacienda y Comercio, Miguel Boyer.

Las discrepancias se centraron especialmente en dos cuestiones. En primer lugar, acerca de la coyuntura adecuada para su creación. En segundo lugar, sobre su nexos con los preceptos de la Constitución sobre la materia.

Comenzando con el encaje constitucional, el debate giró alrededor de la cuestión de si el Consejo debería anclarse en el precepto constitucional del artículo 131 que habilita al Estado para «planificar la actividad económica general». A tal fin, el apartado 2 de ese artículo establece que «El gobierno elaborará los proyectos de planificación, de acuerdo con las previsiones que le sean suministradas por las Comunidades Autónomas y el asesoramiento y colaboración de los sindicatos y otras organizaciones profesionales, empresariales y económicas. A tal fin se constituirá un Consejo, cuya composición y funciones se desarrollarán por la ley».

Las controversias, tanto previas a la creación del CES como la discusión del proyecto de ley en sede parlamentaria, giraron sobre si el proyecto de ley de creación del CES era o no el Consejo de que hablaba el artículo 131.2. Mientras el gobierno, por voz de su ministro de Trabajo, Luis Martínez Noval, defendía que no, la oposición parlamentaria, desde la izquierda hasta la derecha del PP, defendía que debía ser (8) .

De hecho, ya en el momento de producirse ese debate, la posibilidad de la planificación estaba cerrada en la propia Constitución. La referencia a la planificación general de la economía puede ser vista como un resto ideológico para equilibrar otra rareza del texto constitucional. En el diseño de lo que la doctrina y la jurisprudencia constitucional han venido en llamar la «Constitución económica», el legislador constitucional de 1978 hizo en el art. 38 un singular reconocimiento de la «libertad de empresa» en el marco de la «economía de mercado». Este precepto es insólito tanto en la historia del constitucionalismo español como en el Derecho comparado. No era necesario hacerlo explícito dado que la libertad de empresa, en cualquiera de sus acepciones posibles, está amparada por otros preceptos constitucionales sobre «derechos y libertades» incluidos en el Título I de la CE. Su comprensión requeriría introducirse en el fuerte debate político económico que siguió el proceso de elaboración de este precepto y a los temores que en el mundo empresarial generaron las primeras formulaciones del art. 38 y del art. 131 sobre la planificación. El miedo a que a la salida del franquismo las fuerzas de izquierda y los románticos de la planificación indicativa del régimen de Franco pudieran imponer una economía intervenida con fuertes restricciones de la libertad de empresa llevó a que la Constitución española sea la única en la que se establece que el sistema económico será el de economía de mercado, una declaración que hay que entender como una cláusula de cierre para la posibilidad de la planificación general de la economía (9) .

La ley fundacional optó claramente por darle al CES naturaleza de consejo consultivo y participativo, que, integrando intereses sectoriales relacionados con la producción y el trabajo, contribuyese a la mejora de la calidad del proceso de formación de políticas y del debate público

La ley fundacional optó claramente por darle al CES naturaleza de consejo consultivo y participativo, que, integrando intereses sectoriales relacionados con la producción y el trabajo, contribuyese a la mejora de la calidad del proceso de formación de políticas y del debate público. Eso sí, evitando que pudiese ser visto como una «tercera Cámara» (10) . Además, para alejar todo posible vínculo con la planificación, se excluyó de las funciones consultivas del CES el dictamen sobre la ley de Presupuestos Generales del Estado. Esta opción provocó la frustración de aquellos cuyas expectativas estaban en vincular al CES con el Consejo de planificación del artículo 131 de la CE. De ahí que estudiosos como García Ruíz concluyesen que la creación del CES había sido «un viaje a ninguna parte» (11) .

Al decantarse por la función consultiva y participativa, España se sumó con retraso a la tendencia europea desde el primer tercio del siglo XX de enriquecer la democracia política liberal con una innovación institucional propia de la democracia social que diese mayor riqueza de representación de intereses a la formación de políticas (12) . Un instrumento de democracia social que no rivaliza sino que da más riqueza a la democracia política, a la vez que permite elaborar políticas económicas más democráticas (13) .

El vínculo del CES al diálogo social y a la participación de intereses en los procesos decisionales gubernamentales y parlamentarios se observa con mayor claridad al estudiar la coyuntura económica y social que dio lugar a su creación. La decisión política del gobierno socialista de Felipe González de crear el CES fue una consecuencia directa del malestar social y sindical provocado por la política económica del gobierno y de su decisión de romper la concertación. Esa decisión desencadenó la huelga general de diciembre de 1988, la primera huelga general de la joven democracia española.

Consciente de ese malestar, Felipe González había anunciado su disposición de atender «la oferta de los sindicatos de un diálogo continuo que potencie la influencia de las patronales y sindicatos en la sociedad», mediante la «creación de un Consejo Económico y Social que serviría de lugar de encuentro y de estudio de la Administración con los agentes sociales y con expertos independientes» (14) . La creación del CES, su composición y sus funciones respondieron a estos objetivos.

Si analizamos ahora las etapas y los hitos del diálogo social y el papel del CES en estos 30 años de vida, podemos concluir que el diálogo social en España constituye un patrimonio inmaterial común de la vida española, cuyos frutos son evidentes. Un activo social intangible esencial para la modernización laboral y económica que exigen los desafíos de la digitalización y la descarbonización de la economía.

III. EL DIÁLOGO SOCIAL EN ESPAÑA: ETAPAS E HITOS

Desde el inicio de la democracia, el diálogo social ha tenido diferentes etapas, dependiendo de las coyunturas económicas y de las mayorías parlamentarias de los gobiernos. Como veremos en este epígrafe, el diálogo bipartito —entre sindicatos y patronales— muestra continuidad y riqueza de contenidos a lo largo del período. Sin embargo, el diálogo tripartito y la concertación —entre grandes sindicatos, patronales y gobierno— se muestra más volátil, siendo más frecuente con gobiernos en minoría que con gobiernos de mayoría absoluta. Vamos a analizar ahora las etapas y principales hitos de este diálogo social.

Primera etapa: 1979-1990

La concertación social desde finales de los setenta, en el arranque de la transición democrática, y primeros ochenta respondió a unas coordenadas políticas, sociales y económicas históricamente muy marcadas: incertidumbre política propia del inicio de la transición democrática, crisis económica, fuertes desequilibrios macroeconómicos, reconversión industrial, fuerte destrucción de empleo y aumento del paro, etc.

Esta etapa, de fuerte incertidumbre política y económica, vino acompañada de los primeros grandes pactos tanto bipartitos como tripartitos (Recuadro 1).

RECUADRO 1

ACUERDO BÁSICO INTERCONFEDERAL (ABI), 1979 Firmantes: UGT y CEOE
ACUERDO MARCO INTERCONFEDERAL (AMI), 1980 Firmantes: UGT y CEOE (posteriormente la USO)
ACUERDO NACIONAL DE EMPLEO (ANE), 1981 Firmantes: Gobierno, CEOE, CCOO, UGT
ACUERDO INTERCONFEDERAL (AI), 1983 Firmantes: CEOE, CEPYME, UGT, CCOO
ACUERDO ECONÓMICO Y SOCIAL (AES), 1984 Firmantes: Gobierno, UGT, CEOE

Se trata de acuerdos bipartitos negociados en la mayoría de los casos de forma autónoma por parte de las organizaciones sindicales y empresariales y, en otros, entre dichas organizaciones y los gobiernos de diferente signo político (Unión de Centro Democrático y PSOE).

En circunstancias de fuerte incertidumbre política y económica, estos pactos contribuyeron a la estabilización política de la primera etapa constitucional y aportaron fuertes dosis de legitimidad social a las políticas de rentas salariales, de las relaciones laborales y del empleo. El Estatuto de los Trabajadores, la norma central del trabajo asalariado, aún vigente hoy día, aunque con numerosas reformas y modificaciones, data de esta época (marzo de 1980).

En esta primera concertación social, además, se van configurando las organizaciones empresariales y sindicales que se consolidarán en el tiempo como las más representativas en el ámbito estatal (Ley Orgánica de Libertad Sindical, de 1985) y que han protagonizado estas cinco décadas de diálogo social con gobiernos de diferente signo político.

Esta primera etapa de la concertación social no tuvo continuidad en la segunda mitad de los ochenta. Este parón del diálogo social se produjo en un contexto político y económico bien distinto, caracterizado por la estabilidad política y gobiernos de mayoría absoluta (segunda legislatura del PSOE) y por una coyuntura de expansión económica. mayoría absoluta y expansión económica parecen configurarse como circunstancias menos favorables a la concertación tripartita. De hecho, la década de los ochenta se cerró con la huelga general del 14-D (diciembre de 1988) y el desencuentro entre las dos grandes centrales sindicales y el gobierno.

Segunda etapa: 1992-2000

En los primeros años de la década de 1990 se retomó el diálogo social, tanto a tres bandas como el diálogo bipartito autónomo entre las organizaciones sindicales y empresariales.

El inicio de esta nueva etapa lo marcó el Acuerdo Nacional de Formación Continua (ANFC), firmado en 1992 por UGT, CCOO, CEOE y CEPYME. Este acuerdo dio lugar al sistema de formación continua de los trabajadores, un sistema de gestión autónoma y compartida por las propias organizaciones de los interlocutores sociales. Este acuerdo se completó con el Acuerdo Tripartito en materia de Formación Continua de los Trabajadores Ocupados, en el que también participó el gobierno, que aportaba el soporte financiero de dicho sistema de formación.

El diálogo de esta etapa se puede calificar como un ejercicio más pragmático, en la medida en que los objetivos eran más concretos y menos omnicomprendidos de los de la primera etapa caracterizada, como acabamos de ver, por grandes pactos.

En esta etapa, de gobierno del PSOE por primera vez sin mayoría absoluta, se produjo la segunda huelga general en 1994 contra la reforma laboral aprobada ese año sin un acuerdo social que la respaldara (15). Sin embargo, la huelga no impidió que en 1996 se alcanzase otro importante pacto bipartito: El Acuerdo para la Solución Extrajudicial de Conflictos Laborales (ASEC), que sirvió de base para la creación del Servicio Interconfederal de Mediación y Arbitraje (SIMA).

Este Acuerdo bipartito se completó, al igual de lo que ocurrió con el de formación continua, con el Acuerdo Tripartito en materia de Solución Extrajudicial de Conflictos Laborales, en este caso con participación del gobierno, que aportaba también el soporte financiero necesario. Se trató de un novedoso sistema de solución de la conflictividad laboral por cauces de negociación extrajudicial y autónoma. En el proceso que llevó a la firma del ASEC fue determinante la participación del CES mediante la elaboración de un emblemático informe sobre estos sistemas de resolución de los conflictos laborales.

En la segunda mitad de esta etapa de los noventa continuó teniendo lugar un asiduo diálogo, tanto a dos como a tres bandas, que dio lugar a la firma de varios acuerdos en distintas materias: la consolidación del sistema de la Seguridad Social, las bases de la formación profesional, el trabajo a tiempo parcial, entre otras materias. Cabe destacar los tres acuerdos bipartitos de abril de 1997, que fueron muy relevantes para la reforma del mercado de trabajo y de las relaciones laborales: el Acuerdo Interconfederal para la Estabilidad del Empleo (AIEE), el Acuerdo Interconfederal sobre Negociación Colectiva y el Acuerdo Interconfederal de cobertura de Vacíos. Estos tres acuerdos fueron firmados por las organizaciones empresariales y sindicales más representativas: CEOE, CEPYME, CCOO y UGT. Fueron acuerdos bipartitos que profundizaron en la participación conjunta y compartida de los interlocutores sociales en la regulación del mercado de trabajo y de las relaciones laborales, al tiempo que reforzaron la autonomía del propio diálogo social.

A mediados de esa década había comenzado un ciclo de recuperación y de crecimiento económicos que siguió a la recesión de 1993, una crisis causante de una fuerte destrucción del empleo. Pese al inicio de una nueva etapa del ciclo, En España persistían importantes desequilibrios del mercado de trabajo acentuados por la mencionada recesión, fundamentalmente unas elevadas tasas de paro y de temporalidad.

El AIEE fue la base para una reforma laboral pactada con los agentes sociales que tuvo plasmación en una norma de urgencia (16) del primer gobierno del PP, con minoría parlamentaria. Esta norma reguló con carácter transitorio una nueva modalidad para el fomento de la contratación indefinida, con menor indemnización en caso de despido objetivo declarado improcedente, a la vez que modificó la extinción contractual por causas objetivas de carácter técnico, organizativo o productivo. Asimismo, entre otras medidas, especificó y delimitó los supuestos de la contratación temporal causal, especialmente el contrato por obra o servicio determinados y el contrato eventual por circunstancias de la producción. A la vez, mejoró la protección social de los trabajadores a tiempo parcial y buscó favorecer la inserción laboral y la formación de las personas jóvenes a través de los contratos con finalidad formativa.

En el contexto de crecimiento económico y de recuperación del empleo de la segunda mitad de los noventa, el AIEE probablemente contribuyó a un mejor comportamiento del empleo indefinido, que creció tanto por las nuevas contrataciones como, sobre todo, por la conversión de contratos temporales en indefinidos. Esta conversión, sin duda, fue facilitada por la concertación social de esta reforma de la legislación laboral. Sin embargo, estos efectos benéficos se fueron debilitando por la pérdida de ritmo de las mencionadas conversiones.

Tercera etapa: 2001-2003

La década siguiente, la primera del siglo XXI, conoció dos subetapas bien diferenciadas en lo que toca al diálogo social tripartito y bipartito. Se inició con un pacto en materia de pensiones, el Acuerdo para la Mejora y el Desarrollo del Sistema de Protección Social, firmado por el gobierno y las organizaciones CCOO, CEOE y CEPYME. Las políticas de refuerzo, sostenibilidad y mejora de la protección social han sido, junto con el mercado de trabajo, uno de los ámbitos principales de los procesos de diálogo social. En el caso de las pensiones además con el telón de fondo del diálogo político desarrollado en la comisión parlamentaria del Pacto de Toledo.

Sin embargo, el segundo gobierno del PP, ahora con mayoría absoluta, aprobó, en un contexto de desaceleración económica, una nueva reforma del mercado de trabajo (17), también sin consenso general. La falta de consenso social provocó la convocatoria de una nueva huelga general en 2002.

Pese a algún otro pacto de carácter tripartito, como el Acuerdo sobre prevención de riesgos laborales, firmado en 2002, la etapa de concertación entre el gobierno y los interlocutores sociales abierta en 1996, durante el gobierno de minoría del PP, mostraba al inicio de siglo síntomas claros de agotamiento con un nuevo gobierno de mayoría absoluta también del PP.

Este debilitamiento del diálogo tripartito no impidió la conformación de un importante ámbito de diálogo bipartito entre las organizaciones empresariales y sindicales más representativas a la hora de establecer criterios y recomendaciones comunes que orientasen la negociación colectiva. Este proceso se inició (con el precedente de 1997 antes mencionado) con el Acuerdo Interconfederal para la Negociación Colectiva 2002 (ANC 2002), firmado en diciembre de 2001, en la sede del CES, por los presidentes y los secretarios generales de las organizaciones CEOE, CEPYME, CCOO y UGT.

El contexto económico internacional en el que se firmó este acuerdo era de ralentización a nivel mundial, agravado con los atentados del 11-S, con impactos sombríos para el crecimiento y el empleo en España. En ese escenario de fuerte incertidumbre económica, los firmantes del ANC 2002 se proponían «dar conjuntamente una señal de confianza que contribuya a alargar el ciclo de crecimiento económico, generando un mayor nivel de empleo, mejorando la calidad y promoviendo la igualdad de oportunidades» (18).

Cuarta etapa: 2004-2008

En un año caracterizado por el comienzo de una nueva legislatura y cambio de gobierno, en 2004 se puede identificar el inicio de una nueva etapa de concertación entre el gobierno y los interlocutores sociales. Esta etapa se inició con la firma de la *Declaración para el Diálogo Social 2004: Competitividad, Empleo Estable y Cohesión Social*.

Esta nueva etapa de diálogo social se caracterizó por dos rasgos novedosos. Por un lado, el método adoptado para el diálogo social, plasmado en un documento unitario y programático de los objetivos y los ámbitos del diálogo social. Por otro, la orientación estratégica del proceso, centrada en alcanzar un modelo de crecimiento económico equilibrado y duradero, basado en la mejora de la competitividad, la productividad y el empleo. Gobierno y agentes sociales se comprometieron a abordar de forma conjunta, en mesas tripartitas o bipartitas de negociación, un conjunto de materias con incidencia en el crecimiento económico y la competitividad empresarial, el incremento de la calidad del empleo, las relaciones laborales y la protección social.

Tomando como base esa Declaración de julio de 2004, se inició un intenso proceso de diálogo social. Uno de sus ejes principales consistió en afrontar los desequilibrios estructurales que lastran el mercado de trabajo en España, especialmente las elevadas tasas de paro y de temporalidad. A tal efecto, se creó una comisión de expertos que elaboró un documento de análisis y propuestas (19), a partir del cual se inició un nuevo proceso de diálogo sobre esta problemática recurrente.

Tras varias reuniones para alcanzar una reforma negociada del mercado de trabajo, el gobierno, las

organizaciones sindicales CC.OO. y UGT, las organizaciones empresariales CEOE y CEPYME, firmaron en 2006 el Acuerdo para la Mejora del Crecimiento y el Empleo (20) . Con este Acuerdo se pretendía apoyar y sostener la creación de empleo y su estabilidad, y con ello mejorar el funcionamiento del mercado laboral. Los firmantes coincidían en que para mejorar la productividad del trabajo y la competitividad empresarial, dos de los grandes retos de la economía española, se debía alcanzar necesariamente un mayor nivel de estabilidad del empleo.

El problema en la posterior aplicación de esta reforma fue que, tan sólo dos años después, se iniciaba la crisis financiera internacional provocada por el estallido de la burbuja inmobiliaria y las «hipotecas *subprime*» en Estados Unidos, con los conocidos efectos sistémicos de contagio a numerosas economías, y de fuerte caída de la actividad y destrucción de empleo en nuestro país.

Fruto de la mencionada Declaración, en esos años se alcanzaron además varios acuerdos tripartitos. Entre ellos:

- Acuerdo para la Racionalización de la Regulación del Salario Mínimo Interprofesional y el Incremento de su Cuantía.
- Acuerdo para la Revalorización de las Pensiones Mínimas
- Acuerdo para la Acción Protectora de la Atención a las Situaciones de Dependencia
- Acuerdo sobre Formación Profesional para el Empleo
- Acuerdo sobre Medidas Urgentes de Seguridad Social

Con el cambio de legislatura en 2008, desde el gobierno se buscó dar continuidad a la experiencia de diálogo social de los años anteriores, también sobre la base de una hoja de ruta previa definida y acordada. Así, en ese año se firmó por el gobierno y los interlocutores sociales la *Declaración para el Impulso de la Economía, el Empleo, la Competitividad y el Progreso Social*, En lo que se llamó «diálogo social ampliado», este nuevo documento programático recogía el compromiso de abordar determinadas materias, entre ellas las políticas de empleo, la negociación colectiva, la formación, o la protección social. Pero también contemplaba una serie de políticas sectoriales: infraestructuras, industria, I+D+i, y otras.

Quinta etapa: 2008-primer mitad de 2011

En el contexto de aguda crisis iniciado con la entrada en recesión en 2008 y la fuerte destrucción de empleo que llevó aparejada, la Declaración de 2008 no tuvo el mismo recorrido ni los frutos de la de 2004, ni en términos de cantidad, variedad ni en la relevancia de los acuerdos firmados.

Por el contrario, el lustro que duró la recesión iniciada en 2008 fue un período que conoció la aprobación de dos reformas laborales sin consenso social por parte de dos gobiernos de diferente color político: la primera, del gobierno del PSOE, y que se puede considerar efectuada en dos tiempos, en 2010-2011 (21) , y la segunda, del gobierno del PP, con mayoría absoluta, en 2012 (22) .

Ninguna de estas dos reformas, llevadas a cabo durante el período de crisis financiera, tuvo el respaldo de un acuerdo con los interlocutores sociales. Pero hubo una diferencia entre las mismas. Mientras que en la de 2010 hubo un intenso diálogo del gobierno con los agentes sociales, que finalmente no fructificó en un acuerdo, la reforma del 2012 no fue precedida de intento alguno por parte del gobierno de mayoría absoluta para consensuar las medidas finalmente aprobadas.

De nuevo, las dos reformas, aprobadas sin concertación social en tan corto espacio de tiempo, se encontraron con una fuerte oposición sindical, que dio lugar a la convocatoria por las centrales sindicales mayoritarias de tres huelgas generales: una el 29 de septiembre de 2010, y otras dos el 29 de marzo y el 14 de noviembre de 2012.

La etapa de diálogo social que se había iniciado en 2004, y a la que se quiso dar un nuevo impulso en 2008, ya en un contexto económico que se tornó bruscamente negativo, se agotó tras los primeros años de la crisis financiera. Influyó también el giro en la política macroeconómica europea que se produjo a mediados de 2010 con la crisis de la deuda y la política de austeridad.

Hay que mencionar, sin embargo, dos hechos relevantes al final de esta etapa. Por un lado, la negociación y firma del muy relevante Acuerdo Social y Económico para el Crecimiento, el Empleo y la Garantía de las Pensiones (ASE), firmado el 2 de febrero de 2011 por el gobierno, las organizaciones empresariales CEOE y CEPYME y las sindicales CCOO y UGT (23). Por otro lado, la firma en 2010 del primer Acuerdo para el Empleo y la Negociación Colectiva (AENC) para los años 2010, 2011 y 2012. Este acuerdo bipartito entre las centrales sindicales y las organizaciones empresariales establecía, de nuevo, criterios y recomendaciones para los negociadores de los convenios colectivos, entre ellos los incrementos salariales nominales (24).

Sexta etapa: finales 2011-2019

La nueva etapa que se abrió a partir de las elecciones de noviembre de 2011, con mayoría absoluta del gobierno, fue diferente a la anterior en lo que a diálogo social se refiere. En los primeros años no hubo prácticamente diálogo social tripartito, excepto algunos intentos que desembocaron en algún acuerdo en el terreno de la protección social de los trabajadores a tiempo parcial (25).

Con el inicio de la recuperación en 2014 volvió a haber algún intento de diálogo social más sistemático. Así, se firmó en julio de 2014 el Acuerdo de propuestas para la negociación tripartita para fortalecer el crecimiento económico y el empleo, de carácter más bien programático del que no se derivaron muchos resultados. La excepción más destacable fue el Acuerdo sobre el Programa Extraordinario de Activación del Empleo, dirigido a las personas paradas de larga duración (26).

Esta etapa se caracterizó, además, por situaciones de mayor fragmentación parlamentaria, disolución anticipada de las Cortes y nuevas elecciones. En definitiva, mayor inestabilidad política (2016-2019). Se sucedieron dos gobiernos de diferente color político, con el triunfo de una moción de censura en 2018. Aunque hubo intentos para impulsar el diálogo tripartito con la actividad de varias mesas de diálogo social, no puede hablarse de un proceso con suficiente continuidad como para alcanzar resultados amplios. Hubo, no obstante, algunos acuerdos: sobre salario mínimo interprofesional en 2017 y sobre empleo juvenil en 2018.

Séptima etapa: 2020-actualidad

En la etapa más reciente, iniciada con la presente legislatura, y gobierno de minoría, el escenario económico y laboral cambió drásticamente con la irrupción de la pandemia de Covid-19 en marzo de 2020. La crisis sanitaria y económica resultante ha provocado una alteración sustancial de las prioridades del diálogo social. La nueva coyuntura de emergencia, y un gobierno sin mayoría parlamentaria propia, aceleraron la necesidad de relanzar el diálogo a tres bandas para acordar medidas de hondo calado capaces de hacer frente a la grave situación sanitaria y a los efectos de las restricciones en la actividad económica y el empleo.

A lo largo de 2020 y de 2021 ha tenido lugar, de nuevo, un intenso diálogo social entre el gobierno y las organizaciones empresariales y sindicales más representativas, un diálogo impulsado en gran medida por la elevada incertidumbre provocada por una profunda crisis de origen pandémico de gran impacto económico, social y de empleo; y posiblemente también por el hecho de ser un gobierno sin mayoría absoluta.

La dinámica y el alcance del diálogo social de estos años ha marcado una diferencia con la etapa anterior, no sólo con la atonía o ausencia del mismo en las etapas precedentes, sino porque el diálogo social ha sido el cauce para estructurar un tipo de respuesta a la situación de emergencia económica, social y de empleo que difiere radicalmente de las adoptadas en crisis anteriores.

Destacan en este período reciente los seis Acuerdos sociales en defensa del empleo (ASDE) (Recuadro 2), un instrumento con el que se han puesto en funcionamiento medidas consensuadas de salvaguarda de los empleos y de la actividad de las empresas mediante el mecanismo de los expediente de regulación temporal de empleo (ERTE), parte fundamental dentro de un conjunto más amplia de medidas económicas y sociales de apoyo ante los efectos de la pandemia. Y destaca también la reforma laboral concertada con los agentes sociales.

RECUADRO 2

ACUERDOS TRIPARTITOS DE DIÁLOGO SOCIAL EN 2020 Y 2021 (Gobierno, CCOO, UGT, CEOE y CEPYME)

- Acuerdo para la determinación de la cuantía del SMI para 2020 (30 de enero de 2020)
- Acuerdo Social en Defensa del Empleo (ASDE) (11 de mayo de 2020)
- Segundo Acuerdo Social en Defensa del Empleo (II ASDE) (25 de junio de 2020)
- Acuerdo por la Reactivación Económica y el Empleo (3 de julio de 2020)
- Acuerdo sobre el trabajo a distancia (22 de septiembre de 2020)
- Tercer Acuerdo Social en Defensa del Empleo (III ASDE) (29 de septiembre de 2020)
- Acuerdo sobre el Sistema de Atención a la Dependencia (14 de enero de 2021)
- Cuarto Acuerdo Social en Defensa del Empleo (IV ASDE) (19 de enero de 2021)
- Acuerdo sobre los derechos laborales de personas dedicadas al reparto a través de plataformas digitales («Riders») (10 de marzo de 2021)
- Acuerdo Tripartito en materia de Solución Autónoma de Conflictos laborales (19 de abril de 2021)
- Quinto Acuerdo Social en Defensa del Empleo (V ASDE) (26 de mayo de 2021)
- Acuerdo sobre el primer bloque de medidas para el equilibrio del Sistema de Pensiones, el refuerzo de su sostenibilidad y la garantía del poder adquisitivo de los pensionistas (1 de julio de 2021)
- Sexto Acuerdo Social en Defensa del Empleo (VI ASDE) (27 de septiembre de 2021)
- Acuerdo de medidas para la reforma laboral (23 de diciembre de 2021)

Pero, además, el diálogo de estos años se ha enfocado también a acometer reformas de alcance estructural concertadas con las centrales sindicales y patronales más importantes. Fundamentalmente, en dos ámbitos. Por un lado, el mercado de trabajo, mediante la mencionada reforma laboral consensuada. Por otro, el sistema de pensiones. A la vez se han alcanzado acuerdos para afrontar determinados retos derivados de las transformaciones y transiciones económicas en marcha, fundamentalmente la digitalización y la descarbonización de la economía y sus efectos en el trabajo.

De esta manera, en unas circunstancias de crisis y de gobierno en minoría parlamentaria, se ha producido una revitalización de la concertación social como cauce tanto para poner en práctica medidas de choque necesarias en situaciones de emergencia como para alcanzar reformas de alcance estructural en materias de trascendencia laboral y social.

En esta última etapa, el diálogo social se ha reforzado como un instrumento fundamental de un nuevo contrato social post pandémico, en la medida en que permite repartir mejor los costes de las recesiones y afrontar de forma equilibrada y no traumática cambios en la regulación de las relaciones laborales, abordar los desequilibrios que arrastra el mercado español de trabajo y afrontar situaciones de aguda emergencia, razones que han fortalecido su valor como un activo de país.

El recorrido por las diferentes etapas e hitos del diálogo social en España desde el inicio de la democracia nos permite apuntar dos conclusiones de carácter general.

La primera es que el diálogo bipartito —entre las grandes centrales sindicales y patronales— ha sido una práctica

continúa a lo largo del período y se ha enriquecido de forma continuada en sus contenidos. Por el contrario, el diálogo tripartito —entre agentes sociales y los gobiernos— se muestra más volátil a lo largo del período y dependiente de las mayorías parlamentarias de los gobiernos, de cualquier color político. De hecho, durante el período los gobiernos de mayoría absoluta se han mostrado reacios a la concertación de las reformas laborales que han llevado a cabo, provocando con ello fuertes contestaciones sindicales y la convocatoria de huelgas generales. Sólo los gobiernos de minoría parlamentaria han buscado el diálogo social y el acuerdo para sus reformas del mercado de trabajo.

La segunda es que, junto con el mercado de trabajo, las políticas de refuerzo, sostenibilidad y mejora de la protección social han sido uno de los ámbitos principales de los procesos de diálogo social. En este sentido, el diálogo social constituye un activo inmaterial de gran importancia para afrontar ahora de forma justa los desafíos que trae la digitalización y la descarbonización de la economía.

IV. ACTIVIDAD CONSULTIVA DEL CES EN EL ÁMBITO DEL DERECHO Y LAS RELACIONES LABORALES

En casi tres décadas de existencia, el CES ha contribuido mediante su labor consultiva en ámbitos sumamente importantes para la configuración del sistema de relaciones laborales: las normas jurídicas laborales, las instituciones de tutela y de garantía de su aplicación (Jurisdicción social, Inspección de Trabajo), la adaptación de directivas laborales europeas, los medios de solución de la conflictividad laboral, la negociación colectiva, o la protección de la salud y la seguridad en el trabajo. Su actividad en este terreno ha tenido como contexto la situación económica y del empleo, las etapas del diálogo social entre el gobierno y los interlocutores sociales, y las políticas laborales impulsadas por los distintos gobiernos (27) .

Normas y reformas laborales

Desde el inicio de su actividad en 1993, el Consejo Económico y Social afrontó la urgencia de abordar y debatir una reforma laboral en una coyuntura de emergencia económica y social, una extensa y profunda reforma normativa del sistema de relaciones laborales que afectó a gran parte de las instituciones y las reglas del trabajo por cuenta ajena, entre ellas la intermediación laboral, el nacimiento, desarrollo y extinción de la relación de trabajo, y las relaciones entre las fuentes de derechos y obligaciones laborales. El CES debatió el texto que le sometió el Gobierno a lo largo de varios meses en su Comisión de Empleo y Relaciones Laborales, elaborando un proyecto de dictamen que no alcanzó la mayoría de votos necesaria para su aprobación.

Pese a la falta de acuerdo sobre el proyecto de reforma se produjeron varios resultados destacables. Era la primera vez en la reciente historia democrática en la que un gobierno trasladaba una reforma laboral que afectaba de lleno al ámbito de intereses propios de las organizaciones empresariales y sindicales, a un marco estable e institucionalizado de consulta. Además, como el gobierno aprobara a finales de 1993, pese a la falta de acuerdo social al respecto, diversos proyectos de ley que contenían las principales medidas de la reforma, el CES aprobó varios dictámenes preceptivos sobre los correspondientes anteproyectos de ley. Tales dictámenes abordaban, respectivamente, la modificación parcial de la Ley de protección por desempleo y de la Ley de infracciones y sanciones en el Orden social, la reforma de la normativa de elecciones sindicales, la modificación de determinados artículos del Estatuto de los Trabajadores, y la regulación de las empresas de trabajo temporal.

Años después, en abril de 1997, se firmaban en la sede del Consejo Económico y Social tres importantes acuerdos para el mercado de trabajo y las relaciones laborales: el Acuerdo Interconfederal para la Estabilidad en el Empleo (AIEE), el Acuerdo Interconfederal sobre Negociación Colectiva (AINC), y el Acuerdo Interconfederal sobre Cobertura de Vacíos de regulación (AICV). Dichos acuerdos, firmados tras un largo proceso negociador por las organizaciones empresariales CEOE y CEPYME y las sindicales CCOO y UGT, aportaban el consenso de los interlocutores sociales en un momento en el que cobraba impulso una etapa expansiva de crecimiento pero en el

que persistían importantes problemas en el mercado de trabajo, como se ha mencionado en el anterior epígrafe.

El AIEE, que abarcaba básicamente dos grandes bloques de materias, contratación y despido, entre otros aspectos, fue la base de la nueva reforma laboral aprobada ese año. El Gobierno sometió a consulta del CES los textos normativos de implementación del Acuerdo, en respuesta a la cual el CES emitió el Dictamen 1/1997, en el que valoró favorablemente una serie de medidas que desarrollaban los pilares fundamentales de la reforma, que según aquél respondían al reto de contribuir a la competitividad de las empresas, a la mejora del empleo y a la reducción de la temporalidad y la rotación laboral. Pero, sobre todo, el CES consideraba especialmente relevante que la norma dictaminada tuviese su antecedente inmediato en el consenso alcanzado por las organizaciones empresariales y sindicales, «por cuanto esta vía constituye no sólo un instrumento útil para la elaboración de propuestas, sino también una garantía de su eficaz aplicación y un elemento de confianza para su desarrollo».

El CES intervino, asimismo, en la reforma de la ordenación jurídica de la contratación a tiempo parcial que tuvo lugar en 1998, en aquella ocasión sin base en un consenso tripartito. El Consejo había contribuido con el Informe 4/1996, *El trabajo a tiempo parcial*, que tenía como propósito ofrecer al debate social y a la toma de decisiones políticas un análisis detenido sobre la realidad del trabajo a tiempo parcial en España y en el entorno europeo.

El proceso negociador que tuvo lugar en 1998 con vistas a modificar la regulación sustantiva del contrato a tiempo parcial y su protección social desembocó en la firma de un acuerdo entre el Gobierno y las organizaciones sindicales más representativas. El Acuerdo se incorporó al contenido de un real decreto-ley sobre cuyo anteproyecto el CES emitió su Dictamen 10/1998.

Otro eje de actividad en relación al sistema jurídico laboral ha recaído en relación con la labor refundidora de una norma central en las relaciones laborales, la Ley del Estatuto de los Trabajadores (LET). Ésta, como es sabido, ha sufrido numerosas modificaciones desde su aprobación en 1980, haciendo necesaria su refundición con el fin de evitar la dispersión normativa y garantizar la seguridad y la claridad en su conocimiento y aplicación. La participación del CES en relación a la elaboración de los textos refundidos de la LET se ha producido en los dos momentos en que ha tenido lugar, separados entre sí por dos décadas: 1994-1995 y 2015. El hecho de que el Gobierno atendiese las observaciones del Consejo en los Dictámenes 10/1994 y 1/1995 permitió una refundición más completa y consolidada de la norma cuyo resultado fue el primer Texto Refundido de la LET, permitiendo subsanar algunas relevantes omisiones.

La actividad consultiva del Consejo en relación con el sistema jurídico laboral también ha abarcado a la transposición de determinadas directivas comunitarias en materia de trabajo

La actividad consultiva del Consejo en relación con el sistema jurídico laboral también ha abarcado a la transposición de determinadas directivas comunitarias en materia de trabajo. Han sido varias en estos años las directivas de contenido social que han impulsado cambios legislativos en el ordenamiento laboral español y buena parte de esos cambios han sido informados por el CES, entre otras, en materia de derechos de información y consulta de los trabajadores en las empresas y grupos de empresas de dimensión comunitaria, del desplazamiento de trabajadores en el marco de una prestación de servicios transnacional, de la implicación de los trabajadores en las sociedades anónimas europeas, y del marco general relativo a la información y a la consulta de los trabajadores en la Unión Europea.

Instituciones laborales

En años recientes se han llevado a cabo reformas para la modernización de instituciones garantizadoras de la aplicación del marco jurídico laboral que han afectado profundamente a los marcos de ordenación de la

Jurisdicción Social y de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS). En dichas reformas ha desempeñado un papel relevante la actividad consultiva y de participación del Consejo Económico y Social.

Sobre la primera de ellas, materializada en la Ley 36/2011, de 10 de octubre, que operó una importante extensión del ámbito competencial de la Jurisdicción social entre otras mejoras, el CES se pronunció extensamente valorando de manera globalmente positiva el anteproyecto de ley y los grandes ejes de los cambios proyectados, sin perjuicio de formular un buen número de consideraciones de alcance general y particular de mejora del texto.

Por otra parte, las reformas de la ITSS llevadas a cabo en 1997 (Ley 42/1997, de 14 de noviembre) y en 2015 (Ley 23/2015, de 21 de julio) contaron también con sendos dictámenes previos preceptivos. En relación con la segunda, impulsada por la necesidad de modernizar y actualizar la institución en un contexto de creciente complejidad del mundo del trabajo, el CES hizo una valoración general positiva, en la medida en que podía contribuir a alcanzar los fines de modernización, coordinación y eficacia del sistema de la ITSS, sin perjuicio de entender que subsistían aspectos del anteproyecto en los que se consideraban necesarias mejoras, aclaraciones o su reconsideración.

La actividad consultiva del CES se ha extendido, asimismo, a determinadas modificaciones en una institución central de las relaciones laborales como la negociación colectiva, aunque no se solicitó respecto de las reformas de la misma llevadas a cabo en el bienio 2011-2012, ni en la más reciente de 2021. Uno de los aspectos del sistema de negociación colectiva regulado en la Ley del Estatuto de los Trabajadores cuya modificación fue informada por el Consejo es el relativo a la extensión de convenios colectivos. Por otra parte, en el terreno de los contenidos negociales el CES abordó su papel como instrumento para ordenar la regulación de empleo y la protección social de los trabajadores en sectores y empresas con ocasión de procesos de prejubilación, dentro de su Informe 2/2000, *Vida laboral y prejubilaciones*. Y posteriormente se pronunció sobre la libertad de los convenios colectivos de establecer cláusulas de extinción de la relación de trabajo por el cumplimiento de la edad ordinaria de jubilación del trabajador.

Por último, en el plano de la representación de los trabajadores y de los instrumentos de medición de la representatividad de las organizaciones, entre los primeros dictámenes del Consejo figura el que se elaboró y aprobó sobre la reforma de la normativa de elecciones sindicales que tuvo lugar en esos años y que marcó el modelo que continúa hoy vigente en sus líneas fundamentales.

Solución de los conflictos laborales

Otro terreno en el que ha participado intensamente CES ha sido la construcción de un sistema de solución autónoma de la conflictividad laboral, y en especial de los conflictos colectivos de trabajo, gestionado por la autonomía colectiva de los propios agentes sociales, como parte básica de un sistema democrático de relaciones laborales. Como es sabido, la implantación de un sistema de solución autónoma de los conflictos laborales recibió el impulso definitivo con el primer acuerdo interprofesional de ámbito estatal sobre esta materia: el Acuerdo sobre Solución Extrajudicial de Conflictos Laborales (ASEC), firmado el 25 de enero de 1996 por las organizaciones sindicales y empresariales CCOO, UGT, CEOE y CEPYME.

En el origen de este sistema, junto a otros antecedentes en algunas comunidades autónomas, jugó un importante papel el debate de las organizaciones empresariales y sindicales representadas en el CES concretado en la elaboración de un informe de iniciativa propia que facilitó el acuerdo bipartito de los agentes sociales. El Informe 2/1994, *Procedimientos autónomos de solución de los conflictos laborales*, trazaba así un diagnóstico de situación de la solución autónoma de los conflictos laborales y enunciaba los principios básicos de un sistema con vocación de eficacia con los objetivos de reducir la conflictividad y potenciar la autonomía colectiva.

Igualdad y no discriminación laboral

El Consejo Económico y Social se ha pronunciado extensamente y en profundidad sobre las distintas vertientes de la igualdad de trato y oportunidades, y sobre la no discriminación, entre mujeres y hombres. En la amplia trayectoria de trabajos del CES sobre la situación y las políticas que afectan a las mujeres en la realidad española destaca el conjunto de informes elaborados en el seno de la comisión de trabajo específica creada para tratar la realidad social y el trabajo de las mujeres en España, que trazan una línea de análisis continuado y periódico. Entre ellos cabe citar el Informe 5/2016, *La participación laboral de las mujeres en España*, y el Informe 1 /2022, *Mujeres, trabajos y cuidados*. Una constante de esta serie de informes radica en fundamentar la necesidad de atender a una perspectiva transversal e integral de esta realidad y formular propuestas de políticas, incluyendo no sólo, pero también, la dimensión de la igualdad y la no discriminación en las condiciones de empleo y de trabajo.

Deben mencionarse también, entre las aportaciones del CES en este campo, dos relevantes dictámenes: el 4/1999 sobre el Anteproyecto de Ley para Promover la conciliación de la vida familiar y laboral de las personas trabajadoras, y el 8/2006 sobre el Anteproyecto de Ley Orgánica de Igualdad entre mujeres y hombres, que en ambos casos suponían la incorporación al Ordenamiento español de directivas comunitarias orientadas a impulsar estas políticas. El segundo de ellos recayó sobre un proyecto normativo que incorporaba por vez primera un tratamiento integral y transversal, punto de convergencia de diversos instrumentos de derecho y de políticas internacionales y comunitarias.

El CES se ha ocupado también de forma extensa en relación con los instrumentos jurídicos y las políticas que inciden en los derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. Los aspectos laborales implicados en el ejercicio de tales derechos y libertades, entre otras materias, han sido informados en un conjunto de dictámenes preceptivos y en un importante informe de iniciativa propia, el Informe 2/2004, *La inmigración y el mercado de trabajo en España*. El grueso del tratamiento de las cuestiones implicadas en la residencia y el trabajo de los extranjeros en España ha tenido lugar coincidiendo sustancialmente con el período de flujos migratorios más intensos hacia España, y coincidiendo con una incorporación de esta política al diálogo entre los interlocutores sociales y el Gobierno. La labor informadora del CES en este ámbito ha contribuido de forma relevante a los resultados que en su momento se alcanzaron en el marco de dicho diálogo social, y por tanto a las políticas laborales en relación al trabajo de los extranjeros en España.

Seguridad y salud en el trabajo

La actividad consultiva del Consejo ha recaído también sobre las políticas de modernización de la protección de la salud y la seguridad laborales mediante la implantación de estructuras de prevención avanzadas y la promoción de una cultura preventiva en línea con las directivas comunitarias. La piedra angular del nuevo sistema fue, como es sabido, la aprobación de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de riesgos laborales, cuyo anteproyecto fue informado por CES. El Consejo valoró positivamente la iniciativa de abordar la elaboración de una norma, largo tiempo demandada, que había de constituir el marco legal necesario para el desarrollo de la política de protección de la seguridad y la salud de las personas trabajadoras, estimando que se llevaba a cabo correctamente la transposición de la legislación comunitaria, a la vez que se unificaba una normativa hasta entonces dispersa y en parte preconstitucional. Posteriormente, el CES ha llevado a cabo un seguimiento continuado del desarrollo del sistema de prevención de riesgos laborales en relación a las normas, los instrumentos y las políticas implementadas.

Protección económica de los trabajadores y aspectos laborales en normas de ordenación económica

Otro ámbito en el que se ha proyectado la actividad informadora del CES han sido las reformas llevadas a cabo en los mecanismos de garantía salarial ante determinadas situaciones empresariales, así como en normas de contenido general económico que presentan una vertiente laboral, como las políticas de reforma de la legislación concursal o de la contratación pública.

Así, en 2006 el Consejo dictaminó la transposición al Ordenamiento español de la Directiva 2002/74/CE de

protección de los trabajadores asalariados en caso de insolvencia del empresario. Por otra parte, en 2011 se aprobó una importante reforma de la legislación concursal (Ley 38/2011, de 10 de octubre) que fue asimismo informada por el CES. La iniciativa reformadora surgió como efecto del deterioro económico en el contexto de la crisis financiera, que puso de manifiesto ineficacias de la normativa concursal a la hora de evitar que las empresas concursadas acabasen en liquidación. En su Dictamen el CES formuló observaciones generales y particulares sobre los contenidos laborales de la reforma, entre otros, y especialmente sobre la modificación de las previsiones relativas al contrato de trabajo.

Otro sector de normas de ordenación económica con implicaciones laborales es la legislación sobre contratación en el sector público. El modelo de contratación pública ha sufrido importantes reformas en los últimos años que han sido también informadas por el CES. Éste se ha pronunciado, así, sobre el marco normativo de un sector que moviliza un amplio volumen de recursos y en el que opera un importante número de empresas que participan en los procesos de provisión de bienes y servicios a partir de licitaciones públicas, y que presenta una indudable relevancia para el conjunto de la economía y de las relaciones laborales.

El trabajo autónomo

La actividad consultiva del CES ha abarcado también al ámbito del trabajo por cuenta propia. El trabajo de los autónomos viene siendo objeto de análisis permanente en las Memorias sociolaborales anuales del Consejo en dimensiones como la ocupación, las políticas de fomento o la protección social. Cabe destacar, especialmente, la participación del CES en la configuración del marco de derechos y de políticas de este colectivo dictaminando los textos normativos correspondientes, desde el proceso que llevó a la aprobación de la primera Ley del Estatuto del trabajo autónomo en 2007, que suponía contar por primera vez con una norma básica de esta actividad en la que se ordenaban integradamente el conjunto de derechos y de deberes profesionales del colectivo. La actividad de dictamen del CES se extendería posteriormente al sistema de protección frente a las situaciones de cese de actividad, así como en relación con las políticas de fomento y promoción del trabajo de los autónomos.

El futuro del trabajo

En los últimos años ha cobrado intensidad el debate sobre las repercusiones para el trabajo resultado de una serie de grandes vectores de transformación como el cambio tecnológico, y particularmente los efectos de la digitalización, así como las necesidades de transición ecológica de las economías impulsadas por el cambio climático. El CES ha contribuido a este debate con la aprobación del Informe 3/2018, *El futuro del trabajo*, centrado en el análisis de estas tendencias y sus posibles impactos, entre otros, en el terreno de las relaciones laborales, atendiendo a los retos y a las oportunidades que se presentan para las empresas y las personas trabajadoras, y estudiando el surgimiento de nuevas realidades en la organización y la producción de bienes y servicios a impulsos de la digitalización. El anterior se inscribe en una serie de otros informes del Consejo que han incidido en ámbitos temáticos conexos, y que abordan retos derivados de procesos de cambio con profundas implicaciones en el trabajo, entre ellos el Informe 3/2015, *Competencias profesionales y empleabilidad* y los dos Informes (3/2017 y 1/2021) sobre *La digitalización de la economía*.

Por último, también recientemente, el CES ha tenido ocasión de pronunciarse en relación con una modalidad de organización como el teletrabajo, que ha conocido un importante salto cuantitativo en España en el contexto de la crisis pandémica, y que viene ampliamente facilitado por la conectividad total que permiten los sistemas y dispositivos digitales en el tejido productivo. La Ley 10/2021, de 9 de julio, de trabajo a distancia, informada por el CES (Dictamen 2/2020), se sitúa entre las recientes políticas de gobernanza de las relaciones laborales en la digitalización que han sido fruto del acuerdo social.

V. MIRANDO AL FUTURO: EL VALOR DEL DIÁLOGO SOCIAL PARA CONSTRUIR UNA POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL DEMOCRÁTICA FRENTE A LOS DESAFÍOS DE LA

DIGITALIZACIÓN Y LA DESCARBONIZACIÓN

Como hemos visto en el epígrafe primero, el CES de España nació de la constatación política acerca de la necesidad de disponer de una institución permanente de diálogo social institucionalizado que contribuyese a la democratización de la política económica mediante la consulta y la participación de intereses sectoriales y de expertos en los procesos de formación de decisiones políticas y parlamentarias. Su labor como institución de diálogo social y su función consultiva y de opinión han sido como la tarea del agricultor que rotura la tierra para que después las semillas de la concertación social, bipartita o tripartita, puedan fructificar.

Con su tarea de diálogo social institucionalizado y permanente, el CES de España ha contribuido a que los conflictos sociales propios de toda sociedad pluralista con economía de mercado sean del tipo «más o menos», y no se transformen en conflictos del tipo «o esto o lo otro». Los primeros permiten avanzar en la concertación, la cooperación y la adaptación de las relaciones laborales a los desafíos de cada momento; los segundos son disruptivos, tanto para el buen funcionamiento de la vida social y económica como para la democracia.

Hoy estamos viendo como en la mayoría de los países desarrollados existe un fuerte malestar con las políticas económicas y desafección con la democracia. Este malestar tiene, en nuestra opinión, su raíz en la dificultad del proceso político democrático para integrar todos los intereses y preferencias que existen en las sociedades pluralistas a la hora de responder a los grandes desafíos de este inicio del siglo XXI: crisis sistémicas, transformación digital, la transición a una economía descarbonizada, y ahora la guerra de Ucrania. Estos desafíos crean un escenario de incertidumbre radical que obliga a formular reglas e instituciones que repartan de forma justa los costes de las crisis y de las transiciones, así como las oportunidades y beneficios que vienen con ellas.

La teoría de la política económica democrática establece que esas nuevas reglas e instituciones son posibles «únicamente por medio de contratos voluntarios y unánimes, o "consenso social", en una situación en la cual los intereses de los actores por alcanzar un resultado determinado no se han definido aún». Tal situación se produce «cuando los actores no están seguros de la situación en la que se encontrarán ellos (o sus descendientes) cuando el entramado de nuevas reglas e instituciones haga surgir unos determinados resultados; en otras palabras, cuando están viviendo detrás de un "velo de ignorancia"» (28) . Por lo tanto, la política económica en el caso de la concertación social se diferencia de forma fundamental de la política económica en una situación en que las reglas e instituciones vienen dadas y los que toman las decisiones conocen sus propios intereses.

El consenso social tiene tres características importantes: 1) Regula los aspectos básicos de la sociedad, yendo más allá de las cuestiones diarias y de los intereses a corto plazo; 2) Nace de una situación de incertidumbre; 3) Es un «contrato social voluntario» y sus reglas tienen que aceptarse unánimemente. Si uno o más de los agentes decisorios que actúan en un área determinada no participan en el contrato social, el aumento de productividad y bienestar que trae el contrato social no podrá ser aprovechado. Debido a la unanimidad del consenso social no surgen problemas de agregación de las preferencias individuales. Teniendo en cuenta estas características, «el consenso social permite una regulación "objetivizada" de los problemas sociales, divorciada de los intereses particulares, o de corto plazo, sin tener que sacrificar los fundamentos básicos individualistas de la democracia» (29) .

Como hemos visto a lo largo de este ensayo, en la búsqueda del consenso social sobre reglas e instituciones del mercado de trabajo, el CES fue una innovación institucional fundamental para la democratización de las políticas y reformas. Ahora, frente a los nuevos desafíos, su papel en el diálogo social para favorecer el consenso sobre las nuevas reglas e instituciones y, en particular, para la asignación de los fondos *Next Generation EU*, vuelve a ser fundamental. Si el CES de España y los CES autonómicos no estuviesen ya creados, ahora tendríamos que hacerlo.

- (1) Las opiniones expresadas en este artículo son de exclusiva responsabilidad de los autores y no comprometen a la institución a la que pertenecen.
- Ver Texto
- (2) Rawls, John, *Teoría de la Justicia*, 1971. Edición española del FCE, Madrid, 1979.
- Ver Texto
- (3) La referencia a España fue para diferenciarlo en su cita de los CES de las comunidades autónomas, que ya habían comenzado a crearse en alguna de ellas.
- Ver Texto
- (4) BOE del 18 de junio de 1993.
- Ver Texto
- (5) BOE de 13 de abril de 1993.
- Ver Texto
- (6) García Ruiz, J. L. *El Consejo Económico y Social. Génesis constituyente y parlamentaria*, CES. Colección Estudios , 1994. 3º edición en 1999. El autor era en esa etapa consejero del CES.
- Ver Texto
- (7) Cabero Morán, Enrique. «El Consejo Económico y Social de España cumple treinta años (Ley 21/1991, de 17 de junio)», en *Revista de Trabajo y Derecho* 79-80/2021 (Julio-Agosto), Nº 79 de 1 de julio de 2021.
- Ver Texto
- (8) Ver este debate en Cabero Morán, op. cit.
- Ver Texto
- (9) Ver Costas, A. «Ruptura del contrato social y pérdida de legitimidad del sistema de economía de mercado», en Pendás, B. (Director), *España constitucional (1978-2018)*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2018, tomo V, pp. 4529-4544.
- Ver Texto
- (10) Ver Cabero, op. cit.
- Ver Texto
- (11) García Ruiz, J. L., op. cit., capítulo V («A modo de conclusión: un viaje a ninguna parte»).
- Ver Texto
- (12) Un análisis comparado del origen y funciones de los consejos económicos y sociales en la Unión Europea puede ver en De Hoces, Ignacio. *Representación de intereses socioeconómicos y diálogo social. Los consejos económicos y sociales de los Estados de la Unión Europea*, Dykinson, Madrid, 2021.

Ver Texto

(13) Ver Costas, A. «Por una política económica más democrática», Prólogo a De Hoces, I., op. cit.

Ver Texto

(14) Cabero, op. cit.

Ver Texto

(15) Ley 11/1994, de 19 de mayo, por la que se modifican determinados artículos del Estatuto de los Trabajadores, del Texto Articulado de la Ley de Procedimiento Laboral y de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social.

Ver Texto

(16) Real Decreto-Ley 8/1997 de medidas urgentes para la mejora del mercado de trabajo y el fomento de la contratación indefinida.

Ver Texto

(17) Ley 12/2001, de 9 de julio, de Medidas urgentes de reforma del mercado de trabajo para el incremento del empleo y la mejora de su calidad.

Ver Texto

(18) Este tipo de acuerdos orientadores de la negociación de los convenios colectivos desde las organizaciones cúpula fueron firmados también en 2003 (prorrogado en 2004), en 2005 (prorrogado en 2006) y en 2007 (prorrogado en 2008). En 2009 ya no se volvió a firmar, en un escenario protagonizado por los problemas y tensiones generados a raíz de la profunda crisis financiera y económica que se inició en 2008.

Ver Texto

(19) «Más y mejor empleo en un nuevo escenario macroeconómico: por una flexibilidad y seguridad laborales efectivas». Informe de la Comisión de Expertos para el Diálogo Social. Enero 2005.

Ver Texto

(20) Normativizado mediante la Ley 43/2006, de 29 de diciembre, para la mejora del crecimiento y del empleo.

Ver Texto

(21) Real Decreto-ley 10/2010, de 16 de junio, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo. Tramitado como proyecto de ley, dio lugar a la Ley 35/2010, de 17 de septiembre. Al año siguiente, una vez que se dio por finalizado sin acuerdo el proceso de diálogo que mantuvieron las organizaciones empresariales y sindicales más representativas, se aprobó una serie de cambios de régimen jurídico de los convenios colectivos mediante Real Decreto-ley 7/2011, de 10 de junio, de medidas urgentes para la reforma de la negociación colectiva.

Ver Texto

(22) Real Decreto-ley 3/2012, de 10 de febrero, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral. Su

posterior tramitación parlamentaria dio lugar a la Ley 3/2012, de 16 de julio, a la que además se sumaron varias normas de complemento y desarrollo de la misma a lo largo de 2013.

Ver Texto

- (23) Entre otras cosas, este Acuerdo introdujo algunos cambios sustanciales en el sistema de pensiones con, entre otras cosas, la elevación de la edad de jubilación, en las políticas activas de empleo, así como medidas de choque contra el desempleo y otras medidas de naturaleza laboral. Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre Actualización, adecuación y modernización del Sistema de Seguridad Social. Así mismo, los Reales Decretos-ley 1/2011 y 3/2011.

Ver Texto

- (24) Se retomó este ámbito de diálogo Interconfederal después de que, en 2009, se cortase abruptamente la serie de los AINC (acuerdos interconfederales para la negociación colectiva) iniciada en 2001, debido a las tensiones que vivía la negociación colectiva en un contexto de fuertes dificultades económicas y de destrucción de empleo. Los nuevos AENC, de ámbito temporal trienal, han llegado hasta la actualidad. El último, el IV AENC, finalizó su vigencia en 2020. Los cuatro AENC firmados hasta ahora han ofrecido desde 2010 un conjunto de criterios y recomendaciones para la negociación de los convenios colectivos, aportando un marco de confianza para las relaciones laborales y para el conjunto de la economía en períodos críticos y de incertidumbre.

Ver Texto

- (25) Acuerdo para la mejora de las condiciones de acceso a la protección social de los trabajadores a tiempo parcial, firmado por los interlocutores sociales y el gobierno el 31 de julio, cuyo contenido se trasladó al Real Decreto-ley 11/2013, de 2 de agosto, para la protección de los trabajadores a tiempo parcial y otras medidas urgentes en el orden económico y social.

Ver Texto

- (26) Firmado el 15 de diciembre de 2014 por el gobierno y los interlocutores sociales, que se plasmó en el Real Decreto-ley 16/2014, de 19 de diciembre, por el que se regula el Programa de activación para el empleo.

Ver Texto

- (27) Limitamos la exposición de la actividad del CES a este conjunto de temas con el principal argumento de la conexión material directa que presentan con el núcleo central de interés de la revista Trabajo y Derecho, y por motivos de límites de espacio. Pero la actividad del Consejo como órgano de consulta y participación se proyecta así mismo en muchos otros ámbitos de las políticas públicas. Algunas de ellas están, de hecho, fuertemente conectadas con el ámbito temático aquí elegido, como la política económica general y la política industrial, las políticas activas de empleo, la educación y la formación, y de manera señalada la protección social. Sobre la actividad del CES en relación con estas políticas, véase revista CAUCES (Cuadernos del Consejo Económico y Social), 2018, núm. 37 (http://www.ces.es/documents/10180/5205821/Cauces_37.pdf/).

Ver Texto

- (28) Frey, Bruno. *Para una política económica democrática. Una introducción teórica*, Alianza Editorial, Madrid, 1987.

Ver Texto

(29) Frey, op. cit. Pp. 25-26.

[Ver Texto](#)

Los Consejos Económicos y Sociales de las Comunidades Autónomas

ENRIQUE CABERO MORÁN

Title: The regional economic and social committees

Resumen: Estos más de treinta años de existencia de los consejos económicos y sociales autonómicos demuestran que su creación, consolidación y actualización han resultado un acierto en la construcción y el desarrollo del sistema institucional del Estado social y democrático de Derecho. Dotan a la sociedad de un marco estable de participación, posibilitan el diálogo social permanente y ejercen una valiosa función consultiva de los gobiernos en materia socioeconómica. Se han convertido en instituciones imprescindibles, que disponen de gran fuerza en aquellas coyunturas que requieren mayores esfuerzos colectivos, como la actual. Recuérdese que los consejos económicos y sociales emergieron en la Europa occidental para la mejor y más rápida reconstrucción después de la Segunda Guerra Mundial.

Palabras clave: Consejo económico y social. Sindicatos. Asociaciones empresariales. Concertación social. Participación social. Instituciones consultivas.

Abstract: These more than thirty years of existence of the regional economic and social committees show that their creation, consolidation and updating have been a success in the construction and development of the institutional system of the social and democratic State of Law. They provide society with a stable framework for participation, enable permanent social dialogue and exercise a valuable consultative role for governments in socioeconomic matters. They have become essential institutions, which have great strength in those situations that require greater collective efforts, such as the current one. Remember that the economic and social councils emerged in Western Europe for the best and fastest reconstruction after the Second World War.

Keywords: Economic and social committee. Trade unions. Business associations. Social agreement. Social participation. Consultative institutions.

I. LA INSTITUCIONALIZACIÓN DEL DIÁLOGO SOCIAL PERMANENTE EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

1. El fundamento constitucional de los sistemas de diálogo social permanente

En el comienzo del preámbulo de la Constitución Española de 1978 (CE) se proclama la voluntad de «Garantizar la convivencia democrática dentro de la Constitución y de las leyes conforme a un orden económico y social justo». La definición de los parámetros que determinan y miden el contenido y el alcance de la justicia económica y social que preside el orden buscado encuentran su principal marco conceptual en el artículo 1.1 CE: «España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político». Los instrumentos institucionales para la consecución de tal orden se compendian en el artículo 9.2 CE: «Corresponde a los poderes públicos

promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social». Estas proclamaciones y mandatos a los poderes públicos hallan en la alta función constitucional de las organizaciones sindicales y empresariales, que «contribuyen a la defensa y promoción de los intereses económicos y sociales que les son propios» (artículo 7 CE), el complemento necesario en este modelo para el adecuado gobierno.

El diálogo y la concertación social dotan de legitimación adicional a las decisiones gubernamentales, tanto en el Estado, como en las Comunidades Autónomas, para la aprobación de normas legales y reglamentarias, desde la determinación de su oportunidad y acotación temática, hasta la redacción concreta de los contenidos de los proyectos. Se aconseja, en consecuencia, la promoción de los procesos de diálogo social, alcanzándose acuerdos, preferentemente, entre los gobiernos (estatales o autonómicos, según el reparto competencial, y también ahora de las entidades locales) y las organizaciones sindicales y empresariales más representativas, combinándose el ejercicio de la función ejecutiva (artículo 97 CE) y de la función constitucional atribuida a los sindicatos y asociaciones empresariales (artículo 7 CE, recién citado). Sobresale la asunción de este sistema por los Estados más avanzados, que inspiró, por cierto, el carácter tripartito de la estructura de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

La función constitucional de las organizaciones sindicales y empresariales excede el ámbito de las relaciones laborales, pues les otorga una dimensión política, distinta naturalmente de la propia de los partidos políticos, «instrumento fundamental para la participación política» (artículo 6 CE), que se manifiesta de manera expresa en el diálogo social, así como en otra figura distinta, nacida igualmente del Estado social y democrático de Derecho, la participación institucional (artículo 129.1 CE), construida también sobre la mayor representatividad sindical (artículos 6 y 7 de la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical) y empresarial (disposición adicional sexta del Texto Refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, TRLET, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre). Adviértase, por cierto, cómo el diálogo social y la participación institucional difieren de la negociación colectiva, cuya naturaleza responde a una finalidad distinta, bien que necesaria en un sistema democrático de relaciones laborales, fundada en el derecho «a la negociación colectiva laboral entre los representantes de los trabajadores y empresarios», que la ley garantizará, del mismo modo que «la fuerza vinculante de los convenios» (artículo 37.1 CE; véanse los artículos 82 a 92 TRLET).

La concertación social tripartita (Gobiernos, sindicatos y asociaciones empresariales) ha ido adquiriendo prestigio en la ciudadanía, principalmente desde la transición política a la democracia y la etapa posconstitucional de consolidación del Estado social y democrático y las profundas reformas políticas, económicas y sociales que se aprobaron con tal fin. La legitimación social que otorga el origen pactado de las normas legales y reglamentarias reguladoras de los asuntos mencionados, muy especialmente en materia de trabajo y protección social, les dota indudablemente de una eficacia mayor. Existe una presunción ciudadana acerca de la idoneidad, más allá de los contenidos concretos, que pueden hasta desconocerse en su plasmación normativa precisa, de las medidas nacidas de la concertación social. Lejos de desviarse o contaminarse el procedimiento legislativo o reglamentario, la concertación social amplía y enriquece el sustento democrático en una sociedad tan compleja y cambiante como la contemporánea. También se ha convertido en una herramienta útil y socialmente demandada para el diseño de políticas públicas. Continúan siendo esperados en la actualidad los procesos de consulta, negociación y, en su caso, acuerdo entre el Gobierno de España o los de las Comunidades Autónomas, en sus marcos territoriales y competenciales, extendidos a las Entidades Locales, y las organizaciones sindicales y empresariales más representativas. Con todo, no existe, ni se ha llegado a tramitar, una ley estatal ordenadora del diálogo social. Ni siquiera se menciona expresamente como tal en la Constitución. Los procesos surgen de la iniciativa política y, por supuesto, de la proactividad o la receptividad de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas. Son la propia negociación tripartita y el acuerdo resultante los que dan forma al diálogo social, mediante la selección de los contextos, los objetivos, las materias y las fechas.

La Constitución contempla, junto a los sindicatos, nacidos del ejercicio del derecho fundamental de libertad sindical (artículo 28.1 CE), y a las asociaciones profesionales, basadas en el derecho fundamental de asociación (artículo 22.1 CE), incluidos en el artículo 7 CE, como ya se ha mencionado, otros sujetos colectivos, contruidos sobre el derecho fundamental de asociación y centrados en la defensa de derechos e intereses económicos singulares. Recuérdense, en este sentido, las organizaciones profesionales (artículo 52 CE) y las organizaciones de consumidores y usuarios (artículo 51.2 CE), así como los firmes mandatos constitucionales de fomento de la economía social (artículo 129.2 CE) y de la modernización y desarrollo de todos los sectores económicos y, en particular, de la agricultura, de la ganadería, de la pesca y de la artesanía (artículo 130.1 CE).

La inexistencia de experiencias previas en España sobre la institucionalización del diálogo social, así como las previsiones del título VIII de la Constitución sobre la organización territorial del Estado, propiciaron la introducción en el artículo 131.2 CE

La inexistencia de experiencias previas en España sobre la institucionalización del diálogo social, así como las previsiones del título VIII de la Constitución sobre la organización territorial del Estado, propiciaron la introducción en el artículo 131.2 CE de un consejo pensado para articular, con diálogo y participación social, el proceso para hacer posible que el Estado, mediante ley, planifique «la actividad económica general para atender a las necesidades colectivas, equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial y estimular el crecimiento de la renta y de la riqueza y su más justa distribución» (artículo 131.1 CE). La Constitución piensa en la creación de un consejo, «cuya composición y funciones se desarrollarán por ley», para facilitar la elaboración por el Gobierno de España de tales «proyectos de planificación, de acuerdo con las previsiones que le sean suministradas por las Comunidades Autónomas y el asesoramiento y colaboración de los sindicatos y otras organizaciones profesionales, empresariales y económicas». Sin embargo, su finalidad parece distanciarlo de la opción finalmente seguida por la Ley 21/1991, de 17 de junio, por la que se crea el Consejo Económico y Social, aunque se debate este extremo en profundidad durante su tramitación parlamentaria, eludiendo su exposición de motivos pronunciarse al respecto. Se prefiere, por consiguiente, acudir al mandato constitucional, «dirigido a los poderes públicos, de promover y facilitar la participación de los ciudadanos, directamente o a través de organizaciones o asociaciones, en la vida económica y social».

Se optó entonces a nivel estatal, como se había hecho ya en varias Comunidades, por la denominación «consejo económico y social», pues sus objetivos consisten en reforzar «la participación de los agentes económicos y sociales en la vida económica y social, reafirmando su papel en el desarrollo del Estado Social y Democrático de Derecho» y, a su vez, funcionar como «plataforma institucional permanente de diálogo y deliberación, en la medida en que constituye el único órgano donde están representados un amplio conjunto de organizaciones socio-profesionales», y de medio de comunicación «permanente entre los agentes económicos y sociales y el Gobierno», haciendo «más fluida la relación y colaboración entre aquellos y el Gobierno». En definitiva, el CES «responde a la legítima aspiración de los agentes económicos y sociales de que sus opiniones y planteamientos se oigan a la hora de adoptar el Gobierno decisiones que puedan afectar a los intereses que les son propios», por lo que se define como órgano consultivo que ejercerá su función también «en relación con la actividad normativa del Gobierno en materia socioeconómica y laboral».

Pronto pudo comprobarse que esa función consultiva y de informe y propuesta, de naturaleza participativa, del CES no debía confundir su espacio, aun coincidiendo en su composición parte de los actores protagonistas, con el diálogo social tripartito

Pronto pudo comprobarse que esa función consultiva y de informe y propuesta, de naturaleza participativa, del CES no debía confundir su espacio, aun coincidiendo en su composición parte de los actores protagonistas, con el diálogo social tripartito. La rotundidad de los hechos situó al CES de España en un contexto complicado para ubicarse en el organigrama institucional de más alto nivel: empezó su actividad ordinaria en el marco del duro y difícil debate de las reformas de la legislación laboral y de seguridad social aprobadas en los años 1993 y 1994, que supusieron la ruptura de la concertación social en el último período del Gobierno presidido por Felipe González, así como una pugna irresoluble entre las organizaciones empresariales y sindicales más representativas. El CES encontró su espacio real y devino reforzado, porque, aunque no pudo alcanzarse el consenso en la valoración del proyecto de reforma (se desestimó el 4 de noviembre de 1993, después de doce horas de debate, la propuesta de dictamen, reelaborada por los expertos, al emitirse treinta y ocho votos en contra, once a favor y dos abstenciones), sí lo hubo en la contribución de todas las organizaciones y personas expertas para consolidar una institución que prometía éxitos notables.

Debe recordarse, con todo, que la creación y puesta en funcionamiento en España de los CES se dieron en el ámbito de las Comunidades Autónomas. El título VIII, dedicado a la organización territorial del Estado, concreta y desarrolla, especialmente en sus capítulos primero, «Principios generales» (artículos 137 a 139), y tercero, «De las Comunidades Autónomas» (artículos 143 a 158), la proclamación por el artículo 2 CE de que «La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas». El ejercicio de este derecho a la autonomía, bien de acuerdo con lo previsto en el artículo 143, o bien conforme a lo establecido en el artículo 151, dio lugar a la creación de las actuales Comunidades Autónomas y a la aprobación entre 1979 y 1983 de sus primeros estatutos de autonomía de esta etapa constitucional: País Vasco (Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre), Cataluña (Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre; el vigente fue aprobado por la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio), Galicia (Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril), Andalucía (Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre; el vigente fue aprobado por la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo), Principado de Asturias (Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre), Cantabria (Ley Orgánica 8/1981, de 30 de diciembre), La Rioja (Ley Orgánica 3/1982, de 9 de junio), Región de Murcia (Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio), Comunidad Valenciana (Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio; el vigente fue aprobado por la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril), Aragón (Ley Orgánica 8/1982, de 10 de agosto; el vigente fue aprobado por la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril), Castilla-La Mancha (Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto), Canarias (Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto; el vigente fue aprobado por la Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre), Comunidad Foral de Navarra (Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y mejoramiento del Régimen Foral de Navarra), Extremadura (Ley Orgánica 1/1983, de 25 de febrero; el vigente fue aprobado por la Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero), Islas Baleares (Ley Orgánica 2/1983, de 25 de febrero; el vigente fue aprobado por la Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero), Comunidad de Madrid (Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero) y Castilla y León (Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero; el vigente fue aprobado por la Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre).

2. El origen y el marco normativo de los consejos económicos y sociales de las Comunidades Autónomas

La asunción de competencias por las Comunidades Autónomas, sin perjuicio de los distintos ritmos y calendarios, provocó la traslación de las dinámicas propias del diálogo social a las relaciones entre los gobiernos autonómicos y las organizaciones sindicales y empresariales más representativas. Los procesos de concertación social autonómicos, desarrollados con características semejantes a los de ámbito estatal, al haber sido asumidas competencias constitucionales propias del ejecutivo en el ámbito territorial de cada Comunidad, tampoco fueron institucionalizados en la primera generación de estatutos de autonomía. Ni siquiera se previeron como instituciones estatutarias los consejos económicos y sociales. Pronto, no obstante, los parlamentos autonómicos empezaron a legislar sobre estas materias, abriéndose una etapa en la que comienza el diseño legal de los CES,

compatibilizándose con la creación, también por ley, de los consejos de relaciones laborales, cuya «función primordial», en palabras de la ya derogada Ley 9/1981, de 30 de septiembre [del País Vasco], consiste en «posibilitar un diálogo permanente entre las organizaciones sindicales y asociaciones empresariales que permita la adopción de acuerdos en materia de relaciones laborales», actuando, además, como «órgano consultivo en las materias relativas a la política laboral y social de la Comunidad Autónoma» (artículo 2). A aquel momento pertenecen, amén de la Ley 9/1981, de 30 de septiembre, sobre el Consejo de Relaciones Laborales [del País Vasco] (derogada y sustituida por la Ley 11/1997, de 27 de junio, del Consejo de Relaciones Laborales/Lan Harremanen Kontseilua, derogada y sustituida por su homónima Ley 4/2012, de 23 de febrero), la Ley 4/1983 de 27 de junio, del Consejo Andaluz de Relaciones Laborales, y la Ley 7/1988, de 12 de julio, de creación del Consejo Gallego de Relaciones Laborales (derogada y sustituida por la Ley 5/2008, de 23 de mayo, por la que se regula el Consejo Gallego de Relaciones Laborales). Continuaron su estela, unos años después, la Ley 2/1995, de 30 de enero, de creación del Consejo Canario de Relaciones Laborales, o la Ley 9/2002, de 6 de junio, de creación del Consejo de Relaciones Laborales de Castilla-La Mancha.

La institucionalización del diálogo social permanente mediante la creación de los CES supone una innovación generada en el ámbito autonómico, sin una referencia en el estatal, por no contemplarse esta figura ni en la Constitución, ni en la legislación posconstitucional inicial

La institucionalización del diálogo social permanente mediante la creación de los CES supone una innovación generada en el ámbito autonómico, sin una referencia en el estatal, por no contemplarse esta figura ni en la Constitución, ni en la legislación posconstitucional inicial. El modelo se encuentra en otros Estados de la Unión Europea. Así lo indica en su preámbulo la Ley 4/1984, de 15 de noviembre, sobre Consejo Económico y Social Vasco-Euskadiko Ekonomia eta Gizarte Arazoetarako Batzordea, que señala como antecedentes, en «los años inmediatos al fin de la primera guerra mundial», la OIT (1919) y los primeros CES que surgieron «en Francia en 1925 [se refiere al Consejo Nacional Económico de la República Francesa, aprobado por Decreto de 16 de enero de 1925], creándose más tarde otras similares en otros países europeos, particularmente a partir de la conclusión de la Segunda Guerra Mundial», así como, naturalmente, el Comité Económico y Social Europeo, que integra la arquitectura institucional, al más alto nivel, de la hoy Unión Europea. Explica la Ley 4/1984 que la fórmula elegida, en relación con su naturaleza y funciones, parte de una coincidencia sustancial con ellos, como «órgano consultivo que pretende hacer posible la participación de representantes de diversos intereses sociales y económicos en la política económica de los gobiernos, permitiendo a la vez el diálogo y colaboración entre los mismos». Asimismo, el CES «no adopta una actitud pasiva, sino que posee iniciativa propia para plantear sugerencias o resoluciones a tener en cuenta por los Gobiernos correspondientes». Se define, además, como un órgano «autónomo e independiente del Gobierno y sus informes, aunque no son vinculantes, son preceptivos en buen número de supuestos» y representan, en todo caso, «una opinión considerable».

Reconoce, sin embargo, que la inexistencia de coincidencias sustanciales a nivel internacional en la composición de estas instituciones (si ha de estar o no representado directamente el Gobierno, qué organizaciones y con qué peso han de formar parte, etc.) ha originado un esfuerzo político adicional para llegar a una propuesta compartida. Acabará siendo habitual en las Comunidades Autónomas, al igual que en la posterior configuración del CES de España, la estructuración de los CES, aunque con matices en su dimensión, en tres grupos (el CES de Cantabria tiene cuatro y el de Navarra cinco, como se verá): sindical, empresarial y mixto, con otras organizaciones de base constitucional y expertos. La presidencia será nombrada habitualmente por el Gobierno autonómico, a propuesta del pleno del CES, las vicepresidencias suelen desempeñarse por representantes de las organizaciones con mayor presencia (sindicatos y asociaciones empresariales) y se prevé la existencia de una secretaría general, concebida como cargo de confianza de la presidencia. Otras leyes iniciales, que se comentan más abajo, como las del Principado de Asturias (1988), La Rioja (1989), Aragón (1990) y Extremadura (1991), y el decreto de la

Comunidad Valenciana (1991), parten, bien que con mayor o menor entusiasmo en la pormenorización de los argumentos en su exposición de motivos, de las aspiraciones de las organizaciones sindicales y empresariales y de los planteamientos derivados del Estado social y democrático de Derecho (con cita o no del artículo 1 de la Constitución) y sus consiguientes mandatos constitucionales, así como de los preceptos estatutarios sobre el progreso económico y social, la participación social y el bienestar y la calidad de vida. Solamente tres, las leyes de Canarias y de Castilla y León, ambas de 1990, y la de Madrid (1991) mencionan en sus preámbulos artículos concretos de la Constitución: la ley de Canarias el 131.2, la de Castilla y León el 9.2 y la de Madrid el 7.

En definitiva, en la legislación autonómica de creación de los CES no se produjo, por lo expuesto, una interacción real entre el Estado y las Comunidades Autónomas, ni siquiera tal vez entre estas. Se han dado procesos paralelos, aunque parecidos por las circunstancias, claramente inspirados, en el modelo comunitario (artículos 193 a 198 del Tratado de Roma de 1957, constitutivo de la Comunidad Económica Europea) y otros europeos. La influencia del CES de Naciones Unidas ha sido menor por la distinta naturaleza de su composición y la dimensión de sus competencias (artículos 61 a 72 de la Carta de las Naciones Unidas). En todo caso, los CES autonómicos han ido adquiriendo mayor peso gracias a reformas estatutarias, así como a su consolidación como instituciones en la segunda generación de los estatutos de autonomía (2006-2011), como se analiza en el apartado siguiente.

Llama la atención que la mayoría de las Comunidades Autónomas crearan sus CES en el período de quiebra de los procesos de concertación social general que se dio a nivel estatal a finales de los ochenta y principios de los noventa

Llama la atención que la mayoría de las Comunidades Autónomas crearan sus CES en el período de quiebra de los procesos de concertación social general que se dio a nivel estatal a finales de los ochenta y principios de los noventa. La crisis económica iniciada en 1993 y la amplia asunción de competencias en materia laboral, económica y social por todas las Comunidades condujo a la necesidad de institucionalizar nuevos espacios de diálogo social. Sin perjuicio de su plena independencia, los CES autonómicos se vincularon a los Gobiernos (lo mismo sucedió con el CES de España), aunque en su composición no contaran con representantes suyos (1), salvo el CES de Castilla y León, que se adscribe a las Cortes por obra de la Ley 4/2013, de 19 de junio, por la que se modifica la organización y el funcionamiento de las instituciones propias de la Comunidad de Castilla y León.

Adviértase que la segunda generación de estatutos de autonomía (2006-2011), esto es, los indicados antes a pie de página más el aprobado por la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, optaron por detallar, tras más de veinte años de evolución de las dinámicas del funcionamiento institucional, sobre todo como consecuencia de la grave crisis económico-financiera internacional desatada en 2008, las declaraciones de derechos y por introducir referencias expresas al diálogo social y su importancia en el contexto territorial propio, tanto en la enumeración de los objetivos básicos de la acción de gobierno, como en la de los principios rectores de la misma. Atienden a este fin, por ejemplo, los artículos 10.3.20.º, 37.1.12.º y 159 del Estatuto de Autonomía de Andalucía, 27.2 del de las Islas Baleares, 23.4 y 37.27 del de Canarias, 16.4 del de Castilla y León, 25.5 y 45.4 y 6 del de Cataluña, 7.4 del de Extremadura y 9.4 del de la Comunidad Valenciana.

Merece una mención especial, por el acierto en su diseño, el modelo previsto por la Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León. Introduce entre los «Principios rectores de las políticas públicas», en su artículo 16.4, «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». Al amparo de este último inciso, se aprobó la Ley 8/2008, de

16 de octubre, para la creación del Consejo del Diálogo Social y regulación de la participación institucional, que crea este Consejo y lo define «como máximo órgano de encuentro y participación institucional de los Agentes Económicos y Sociales y la Junta de Castilla y León, de carácter tripartito y adscrito a la Consejería competente en materia de ejecución de la legislación laboral» (artículo 1.1).

Se ofrece incluso una noción legal de diálogo social, aseverando que por el mismo se entiende, «a los efectos de esta ley, el proceso de negociación y concertación en materias económicas y sociales, así como en otras de interés general, desarrollado entre la Junta de Castilla y León y los sindicatos y las organizaciones empresariales más representativos de la Comunidad Autónoma, conforme a lo regulado por los artículos 6 y 7.1 de la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical, y por la disposición adicional sexta del Texto Refundido del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo [que se corresponde, como se sabe, con la vigente disposición adicional sexta del Texto Refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre]» (artículo 1.2). Correlativamente, la Ley 4/2013, de 19 de junio, por la que se modifica la organización y el funcionamiento de las instituciones propias de la Comunidad de Castilla y León, matizó el artículo 2.2, «Naturaleza», de la Ley 13/1990, de 28 de noviembre, del Consejo Económico y Social [de Castilla y León], que pasó a tener esta redacción, que es la vigente: «El Consejo se configura como un órgano permanente de comunicación entre los distintos intereses económicos y sociales de la Comunidad y de asesoramiento de estos a la Administración Autónoma» (establecía antes que «El Consejo se configura como un órgano permanente de comunicación entre los distintos intereses económicos y sociales de la Comunidad y de asesoramiento y diálogo entre éstos y la Administración Autónoma»). Queda inalterada, por supuesto, la naturaleza estatutaria del CES como «órgano colegiado de carácter consultivo y asesor en materia socioeconómica de la Comunidad Autónoma de Castilla y León» (artículo 81.1 de la Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León).

Empezó así en la mayor parte de las Comunidades Autónomas una nueva relación entre el diálogo social ampliado y permanente, representado por los CES, y este nuevo diálogo social tripartito institucionalizado en Consejos o Mesas de Diálogo Social, que responden a principios, funciones, enfoques y dimensiones notablemente diferentes. Estas figuras se complementan sin dificultad, y hasta se pueden potenciar en el ejercicio de sus competencias. Este impulso se ha traducido también, a raíz de la crisis iniciada en 2008, en una reordenación y mejora de la legislación autonómica sobre participación institucional (2) .

En estos más de tres decenios los CES se han convertido en un marco óptimo para la institucionalización de un diálogo social ampliado y permanente, que se ha manifestado especialmente útil en la promoción de los valores y principios propios del Estado social y democrático de Derecho. Ciertamente es que, por fortuna, han proliferado, en cumplimiento del artículo 129.1 de la Constitución y de los estatutos de autonomía, órganos de participación institucional en el ámbito competencial de las consejerías de los gobiernos autonómicos. Mas su naturaleza dista mucho, por su origen, composición y funciones, de los CES. No existe ningún otro órgano o institución, de carácter participativo y sin presencia de los partidos políticos, que pueda actuar como atalaya de la realidad social y económica, desde una perspectiva global y transversal, así como posibilitar con más eficiencia la participación real, tanto en la elaboración de informes y la emisión de dictámenes previos a la aprobación de normas legales y reglamentarias, como en la formulación de propuestas y recomendaciones, de todas las organizaciones sociales de defensa y promoción de derechos e intereses previstas constitucionalmente.

No puede olvidarse, con todo, que los debates generados con motivo de los efectos de la crisis económico-financiera de 2008 sobre la estructura del sector público condujeron a la supresión o suspensión del CES en seis Comunidades Autónomas (Principado de Asturias, Islas Baleares, Cantabria, Castilla-La Mancha, Madrid y La Rioja). Parece evidente que no se valoró convenientemente la relevancia de esta institución precisamente en las coyunturas más difíciles, en orden a dotar de mayor eficacia y legitimación social las medidas adoptadas para la superación de la crisis, la evitación de la pobreza y la exclusión social y la reactivación de la actividad económico-productiva y de la creación de empleo. No es sustituible el CES autonómico por el CES de España, dado que,

aunque cumplen funciones semejantes, lo hacen, naturalmente, en marcos competenciales distintos. La iniciativa legislativa y reglamentaria, así como la aprobación de planes y medidas propios de las políticas públicas, corresponde al Gobierno autonómico en el ámbito de sus competencias, sin posibilidad de confusión o intercambio, so pena de menoscabo constitucional, con el Gobierno de España. Supone una buena noticia el replanteamiento de aquellas decisiones en tres de las Comunidades:

- Disposición final séptima de la Ley 12/2015, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears para el año 2016, y Acuerdo del Consejo de Gobierno de 29 de abril de 2016, por el que se levantan las suspensiones de la Ley 16/2012, de 27 de diciembre, por la que se suspenden la vigencia de la Ley 10/2000, de 30 de noviembre, del Consejo Económico y Social de las Illes Balears, y su funcionamiento.
- Ley 8/2018, de 11 de diciembre, del Consejo Económico y Social de Cantabria (véase el Decreto 5/2022, de 3 de febrero, de nombramiento de los miembros del Consejo Económico y Social de Cantabria).
- Ley 4/2022, de 29 de marzo, por la que se alza la suspensión del funcionamiento del Consejo Económico y Social de La Rioja. Su disposición transitoria única establece que «El inicio del funcionamiento del Consejo Económico y Social quedará condicionado a la aprobación de un decreto que regule los efectos del alzamiento de la suspensión de su actividad. Hasta tanto no se publique este desarrollo quedan sin efecto todas aquellas referencias legales al carácter preceptivo de los dictámenes del Consejo, en todo tipo de procedimientos de cualquier naturaleza». Este decreto está aún pendiente de aprobación.

II. LOS CONSEJOS ECONÓMICOS Y SOCIALES DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS: CREACIÓN, EVOLUCIÓN Y CARACTERÍSTICAS

1. Las leyes autonómicas de creación de los consejos económicos y sociales

En la década de los noventa se generalizó la existencia de CES en las Comunidades autónomas. Se crearon por ley, sin modificación, al menos inicialmente, del estatuto de autonomía, normalmente a propuesta pactada de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas, en el marco de procesos de diálogo social con el Gobierno autonómico correspondiente. Fue también en el inicio de aquella década cuando se creó el CES de España (Ley 21/1991, de 17 de junio), cuya primera reunión ordinaria tuvo lugar el 25 de febrero de 1993 para la aprobación de su Reglamento de Organización y Funcionamiento Interno. De los diecisiete que se crearon, son trece en la actualidad los CES autonómicos que están en funcionamiento y uno en fase de constitución (disposición transitoria única de la Ley 4/2022, de 29 de marzo, por la que se alza la suspensión del funcionamiento del Consejo Económico y Social de La Rioja). Los otros tres (Principado de Asturias, Castilla-La Mancha y Madrid) no se han recuperado. Se enumeran seguidamente, por orden cronológico, las normas que aprobaron la creación de los CES autonómicos y procedieron a su regulación, con una somera indicación de los principales cambios producidos (figura en negrita la Comunidad Autónoma, con el año de creación del CES, y la ley ahora vigente):

- **País Vasco (1984, CES-EGAB).** Ley 4/1984, de 15 de noviembre, sobre el Consejo Económico y Social Vasco-Euskadiko Ekonomia eta Gizarte Arazoetarako Batzordea, derogada y sustituida por la Ley 9/1997, de 27 de junio, derogada y sustituida, a su vez, por la **Ley 8/2012, de 17 de mayo**.
- **Principado de Asturias (1988, suprimido en 2017).** Ley 10/1988, de 31 de diciembre, de creación del Consejo Económico y Social del Principado de Asturias, derogada y sustituida por la Ley 2/2001, de 27 de marzo, del Consejo Económico y Social, que se deroga por la Ley 8/2017, de 27 de octubre, de supresión del Consejo Económico y Social del Principado de Asturias.
- **La Rioja (1989, suspendida su vigencia de 2012 a 2022).** Ley 3/1989, de 23 de junio, por la que se crea el Consejo Económico y Social de La Rioja, derogada y sustituida por la **Ley 6/1997, de 18 de julio (3)**, reguladora del Consejo Económico y Social de La Rioja, cuya vigencia se suspende por la Ley 3/2012, de

20 de julio, por la que se suspende el funcionamiento del Consejo Económico y Social de La Rioja. Por la Ley 4/2022, de 29 de marzo, se alza la suspensión del funcionamiento del Consejo Económico y Social de La Rioja y se modifica la Ley 6/1997.

- **Canarias (1990).** Ley 8/1990, de 14 de mayo, del Consejo Económico y Social de Canarias, derogada y sustituida por la **Ley 1/1992, de 27 de abril (4)** .
- **Aragón (1990).** Ley 9/1990, de 9 de noviembre (5) , del Consejo Económico y Social de Aragón.
- **Castilla y León (1990).** Ley 13/1990, de 28 de noviembre (6) , del Consejo Económico y Social de Castilla y León, modificada de forma relevante por la Ley 4/2013, de 19 de junio, por la que se modifica la organización y el funcionamiento de las instituciones propias de la Comunidad de Castilla y León.
- **Comunidad Valenciana (1991, Comité Económico y Social).** Decreto 8/1991, de 10 de enero, del Consell de la Generalitat Valenciana, por el que se crea el Comité Económico y Social de la Comunidad Valenciana, derogado por la Ley 1/1993, de 7 de julio, de la Generalidad Valenciana, de creación del Comité Económico y Social de la Comunidad Valenciana, derogada y sustituida por la **Ley 1/2014, de 28 de febrero (7)** .
- **Madrid (1991, suprimido en 2013).** Ley 6/1991, de 4 de abril, de creación del Consejo Económico y Social, derogada por la Ley 8/2012, de 28 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas.
- **Extremadura (1991).** Ley 3/1991, de 25 de abril (8) , de creación del Consejo Económico y Social de Extremadura.
- **Cantabria (1992, se suprime en 2012 y se vuelve a crear en 2018).** Ley 6/1992, de 26 de junio, de Creación del Consejo Económico y Social, derogada por la Ley 2/2012, de 30 de mayo, de Medidas Administrativas, Económicas y Financieras para la ejecución del Plan de Sostenibilidad de los Servicios Públicos de la Comunidad Autónoma de Cantabria. Se crea de nuevo por la **Ley 8/2018, de 11 de diciembre (9)** , del Consejo Económico y Social de Cantabria.
- **Región de Murcia (1993).** Ley 3/1993, de 16 de julio (10) , del Consejo Económico y Social de la Región de Murcia.
- **Castilla-La Mancha (1994, suprimido en 2012).** Ley 2/1994, de 26 de julio, del Consejo Económico y Social de Castilla-La Mancha, derogada por la Ley 13/2011, de 3 de noviembre, de supresión del Consejo Económico y Social de Castilla-La Mancha.
- **Comunidad Foral de Navarra (1995).** Ley Foral 8/1995, de 4 de abril, reguladora del Consejo Económico y Social de Navarra, derogada y sustituida por la **Ley Foral 2/2006, de 9 de marzo (11)** .
- **Galicia (1995).** Ley 6/1995, de 28 de junio (12) , por la que se crea el Consejo Económico y Social de Galicia.
- **Cataluña (1997, Consejo de Trabajo, Económico y Social, CTES).** Ley 3/1997, de 16 de mayo, de creación del Consejo de Trabajo, Económico y Social de Cataluña, derogada y sustituida por la **Ley 7/2005, de 8 de junio (13)** .
- **Andalucía (1997).** Ley 5/1997, de 26 de noviembre (14) , del Consejo Económico y Social de Andalucía.
- **Islas Baleares (2000, suspendida su vigencia de 2013 a 2015).** Ley 10/2000, de 30 de noviembre (15) , del Consejo Económico y Social de las Illes Balears (la Ley 16/2012, de 27 de diciembre, suspendió la vigencia de la Ley 10/2000 y la disposición final séptima de la Ley 12/2015, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears para el año 2016, habilitó la recuperación de su vigencia).

2. La introducción de los consejos económicos y sociales en los estatutos de autonomía

Los CES se han ido introduciendo en los estatutos de autonomía como órganos o instituciones de existencia necesaria en la estructura institucional de las Comunidades Autónomas (ocho en la actualidad). Su primera incorporación resultó de modificaciones aprobadas en estatutos de autonomía de la primera generación (Islas Baleares, Canarias y Castilla y León). En la mayor parte de los casos, los CES se han contemplado, reforzando su posición institucional, en los estatutos de autonomía de la segunda generación. De esta última etapa proceden los artículos 132 y 160 de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, 102 de la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón, 78 de la Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears, 179 de la Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias, 19 y 81 de la Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, 72.2 de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, 15 y 47 de la Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura, y 20 y 42 de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana (en su redacción dada a estos por los artículos 24 y 47 de la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril). Se pasa revista seguidamente a la evolución de la consideración estatutaria de los CES autonómicos:

- **Andalucía (Ley Orgánica 2/2007).** El artículo 132 del Estatuto de Autonomía (EA) afirma que «El Consejo Económico y Social de Andalucía es el órgano colegiado de carácter consultivo del Gobierno de la Comunidad Autónoma en materia económica y social, cuya finalidad primordial es servir de cauce de participación y diálogo permanente en los asuntos socioeconómicos» (apartado 1). «Una ley del Parlamento regulará su composición, competencia y funcionamiento» (apartado 2). El artículo 160 EA añade que «Corresponde al Consejo Económico y Social la función consultiva en materia económica y social en los términos que desarrolla el artículo 132».
- **Aragón (Ley Orgánica 5/2007).** El artículo 102 EA establece que «El Consejo Económico y Social de Aragón es el órgano consultivo en que se materializa la colaboración e intervención de todos los agentes sociales en la actividad económica y social de la Comunidad Autónoma» (apartado 1). «Una ley de Cortes de Aragón regulará su organización, composición y funciones» (apartado 2).
- **Islas Baleares (Ley Orgánica 1/2007).** El artículo 78 EA señala que «El Consejo Económico y Social de las Illes Balears es el órgano colegiado de participación, estudio, deliberación, asesoramiento y propuesta en materia económica y social» (apartado 1). «Una ley del Parlamento regulará su composición, la designación de sus miembros, su organización y sus funciones» (apartado 2). El CES se introdujo previamente en el artículo 42 EA anterior (Ley Orgánica 2/1983) por obra de la reforma aprobada por la **Ley Orgánica 3/1999, de 8 de enero** (artículo 3).
- **Canarias (Ley Orgánica 1/2018).** El artículo 179 EA prevé que «El Gobierno de Canarias elaborará, en el ámbito de sus competencias, los proyectos de planificación, de acuerdo con las previsiones de la propia Comunidad Autónoma y de las administraciones territoriales y el asesoramiento y colaboración de los sindicatos y otras organizaciones profesionales y empresariales a través del Consejo Económico y Social de Canarias, órgano de carácter consultivo en materia económica y social, cuya finalidad primordial es la de servir de cauce de participación y diálogo en los asuntos socioeconómicos. Su composición y funcionamiento se regulará por ley». El CES se introdujo previamente en el artículo 36 EA anterior (Ley Orgánica 10/1982) por obra de la reforma aprobada por la **Ley Orgánica 4/1996, de 30 de diciembre** (artículo 1.27).
- **Castilla y León (Ley Orgánica 14/2007).** El artículo 19 EA ordena las instituciones autonómicas de la forma siguiente: «1. Las instituciones básicas de la Comunidad de Castilla y León son: a) Las Cortes de Castilla y León. b) El Presidente de la Junta de Castilla y León. c) La Junta de Castilla y León. 2. Son

instituciones propias de la Comunidad de Castilla y León el Consejo Económico y Social, el Procurador del Común, el Consejo Consultivo, el Consejo de Cuentas, y las que determinen el presente Estatuto o las leyes aprobadas por las Cortes de Castilla y León». Y el artículo 81 EA establece que «El Consejo Económico y Social es un órgano colegiado de carácter consultivo y asesor en materia socioeconómica de la Comunidad Autónoma de Castilla y León» (apartado 1). «Una ley de la Comunidad regulará su composición, organización y funcionamiento» (apartado 2). El CES se introdujo previamente en el artículo 54 EA anterior (Ley Orgánica 4/1983) por obra de la reforma aprobada por la **Ley Orgánica 4/1999, de 8 de enero** (artículo único.52).

- **Cataluña (Ley Orgánica 6/2006)**. El artículo 72.2 EA establece que «El Consejo de Trabajo, Económico y Social de Cataluña es el órgano consultivo y de asesoramiento del Gobierno en materias socioeconómicas, laborales y ocupacionales. Una ley del Parlamento regula su composición y funciones».
- **Extremadura (Ley Orgánica 1/2011)**. El artículo 15 EA, «Instituciones de autogobierno y otras instituciones estatutarias», indica en sus dos primeros apartados que «La Comunidad Autónoma ejercerá sus poderes a través de la Asamblea, del Presidente y de la Junta de Extremadura» (apartado 1), así como que, «Además, son instituciones estatutarias, dotadas de autonomía orgánica, funcional y presupuestaria, el Consejo Consultivo, el Consejo de Cuentas, el Consejo Económico y Social y el Personero del Común» (apartado 2). Y el artículo 47 EA previene que «Una ley de la Asamblea regulará la composición, las competencias, el régimen jurídico, la organización y el funcionamiento del Consejo Económico y Social de Extremadura, con sede en la ciudad de Mérida, como órgano colegiado consultivo de la Junta en materias socioeconómicas».
- **Comunidad Valenciana (Ley Orgánica 5/1982, modificada ampliamente por la Ley Orgánica 1/2006)**. El artículo 20 EA (su contenido procede del artículo 24 de la Ley Orgánica 1/2006) enumera «El conjunto de las instituciones de autogobierno de la Comunitat Valenciana constituye la Generalitat» (apartado 1): «Forman parte de la Generalitat les Corts Valencianes o les Corts, el President y el Consell» (apartado 2). «Son también instituciones de la Generalitat la Sindicatura de Comptes, el Síndic de Greuges, el Consell Valencià de Cultura, l'Acadèmia Valenciana de la Llengua, el Consell Jurídic Consultiu y el Comité Econòmic i Social» (apartado 3). Y el artículo 42 (redactado conforme al artículo 47 de la Ley Orgánica 1/2006) señala que «El Comité Econòmic i Social es el órgano consultivo del Consell y, en general, de las instituciones públicas de la Comunitat Valenciana, en materias económicas, sociolaborales y de empleo. En cuanto al procedimiento del nombramiento de sus miembros, funciones, facultades, estatuto y duración del mandato, habrá que ajustarse a lo que disponga la Ley de Les Corts que lo regule».

Los CES autonómicos que continúan con fundamento solamente legal se definen en los términos siguientes:

- a) Cantabria. «El Consejo es un órgano colegiado de participación y consulta en materia socioeconómica y laboral, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Cantabria» (artículo 1.2 de la Ley 8/2018, de 11 de diciembre).
- b) Galicia. «La finalidad del Consejo es hacer efectiva la participación de los agentes económicos y sociales en la política socioeconómica de Galicia» (artículo 2 de la Ley 6/1995, de 28 de junio).
- c) Región de Murcia. «1. El Consejo Económico y Social es un órgano colegiado de carácter consultivo del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia, en materia socioeconómica y laboral. 2. El Consejo se constituye como cauce de participación de los agentes sociales y económicos en la planificación y realización de la política económica regional» (artículo 2 de la Ley 3/1993, de 16 de julio).
- d) Comunidad Foral de Navarra. «El Consejo Económico y Social de Navarra es un órgano consultivo de la Administración de la Comunidad Foral en materia socioeconómica y laboral» (artículo 1.1 de la Ley Foral 2/2006, de 9 de marzo).
- e) La Rioja. «La finalidad del Consejo Económico y Social de La Rioja es hacer efectiva la participación

socioeconómica de los agentes sociales en el ámbito de la Comunidad Autónoma de La Rioja» (artículo 1.1 de la Ley 6/1997, de 18 de julio).

- f) País Vasco. «El Consejo constituye el ente consultivo del Gobierno Vasco y del Parlamento Vasco, a fin de hacer efectiva la participación de los distintos intereses económicos y sociales en la política económica y social del País Vasco» (artículo 2.1 de la Ley 8/2012, de 17 de mayo).

Los CES autonómicos suprimidos se definían así en el momento de su supresión:

- a) Principado de Asturias. «El Consejo Económico y Social es un ente público del Principado de Asturias de carácter consultivo para la Comunidad Autónoma en materia socioeconómica y laboral, que se configura como órgano de participación, estudio, deliberación, asesoramiento y propuesta, pudiendo pronunciarse, además, sobre cuantos asuntos le planteen tanto el Consejo de Gobierno como la Junta General del Principado en los términos que ésta prevea en su Reglamento» (artículo 2.1 de la Ley 2/2001, de 27 de marzo). La definición ofrecida en la Ley 10/1988, de 31 de diciembre, de creación del Consejo Económico y Social del Principado de Asturias, añadía que «El Consejo se configura como un órgano de participación, estudio, deliberación, asesoramiento y propuesta, pudiendo pronunciarse, además, sobre cuantos asuntos le planteen tanto el Gobierno regional como la Junta General del Principado, de quienes será totalmente autónomo en su funcionamiento» (artículo 2.2).
- b) Castilla-La Mancha. «Se crea el Consejo Económico y Social de Castilla-La Mancha, como órgano consultivo y asesor de la Comunidad Autónoma, cuyo fin es hacer efectiva la participación de los sectores interesados en la política económica y social de Castilla-La Mancha» (artículo 1 de la Ley 2/1994, de 26 de julio).
- c) Madrid. «El Consejo Económico y Social es un órgano de participación tripartito y carácter consultivo en materias económica y social de la Comunidad de Madrid en el ámbito de su competencia, del que formarán parte tanto interlocutores sociales como expertos designados por el Gobierno» (artículo 2 de la Ley 6/1991, de 4 de abril).

Con la finalidad de comparar estas definiciones estatutarias y legales, se reproduce a continuación la ofrecida para el CES de España en el artículo 1.2 de la Ley 21/1991, de 17 de junio, por la que se crea el Consejo Económico y Social (16) : «El Consejo es un órgano consultivo del Gobierno en materia socioeconómica y laboral».

3. Estructura, composición y funciones

Las composiciones de los CES autonómicos responden, con carácter general, a los mismos criterios, aunque existen matices que datan del momento de la creación o se han incluido en modificaciones. El actual número de miembros de los CES es el siguiente: País Vasco (32, de los que ocho son expertos que no tienen voto; pueden ser 33 si la persona titular de la Presidencia no es miembro previamente) (17) , La Rioja (19) (18) , Canarias (18) (19) , Aragón (27) (20) , Castilla y León (36) (21) , Comunidad Valenciana (18) (22) , Extremadura (25) (23) , Cantabria (28 o 29, incluido en ambos casos la persona titular de la Presidencia; dependerá de que haya uno o más sindicatos «que no reúnan los requisitos establecidos en la legislación estatal en materia de libertad sindical, referido a la condición de representatividad, y que hayan superado el 5 % de delegados de personal y miembros del comité de empresa y de los correspondientes órganos de las Administraciones públicas en la Comunidad Autónoma de Cantabria») (24) , Región de Murcia (24) (25) , Comunidad Foral de Navarra (30) (26) , Galicia (37) (27) , Cataluña (37) (28) , Andalucía (37) (29) e Islas Baleares (37) (30) .

Por su naturaleza, los miembros se integran en grupos, con o sin tal denominación, que se corresponden con los intereses que son propios a las distintas organizaciones (31) . Dos de los grupos coinciden en todos los CES autonómicos: el sindical y el empresarial, conformados por las organizaciones sindicales y empresariales más representativas. El tercero se caracteriza por ser un grupo misceláneo, que suele disponer de un número variable

de representantes de organizaciones (de los sectores agrario (32) y pesquero (33) , de los consumidores y usuarios (34) , de la economía social (35) , de protección medioambiental (36) , del tercer sector de acción social (37) , de las personas con discapacidad (38) , de trabajadores autónomos (39) , sindicales que no tienen la consideración de más representativos (40) , de la economía alternativa y solidaria (41) y vecinales (42)), así como de personas expertas (43) y representantes del gobierno (44) , de la administración autonómica (45) y de otras instituciones y entidades (ayuntamientos y diputaciones provinciales (46) o federaciones autonómicas de municipios y provincias (47) , universidades (48) , cámaras de comercio, industria y navegación (49) , colegios profesionales (50) , consejos de la juventud (51) y cajas o entidades financieras (52)).

El CES de Castilla y León dispone, además, de un Grupo de Enlace con la sociedad civil organizada, «integrado por representantes de asociaciones e instituciones con actividad económica y social en la Comunidad de Castilla y León. Las organizaciones que formen parte de este Grupo de Enlace han de tener ámbito autonómico y no pertenecer a ninguno de los grupos a que se refiere el artículo 4 de esta ley. Entre otras, al menos, han de estar representadas organizaciones de los siguientes sectores sociales: infancia, familia, juventud, mujer, personas mayores, personas con discapacidad, salud, protección social, minorías, inmigrantes, colectivos en riesgo de exclusión social, educación y desarrollo rural». La persona titular de la Presidencia del CES de Castilla y León preside el Grupo de Enlace. También son miembros las personas titulares de las Vicepresidencias. Constituye su objeto «canalizar las demandas y propuestas de carácter socioeconómico procedentes de las organizaciones que formen parte del mismo. Igualmente desarrollará funciones de asesoramiento, colaboración y apoyo en aquellas cuestiones que sean requeridas por el Consejo» (artículo 4 bis de la Ley 13/1990, de 28 de noviembre, del Consejo Económico y Social de Castilla y León, añadido por la Ley 4/2013, de 19 de junio, por la que se modifica la organización y el funcionamiento de las instituciones propias de la Comunidad de Castilla y León).

Los CES autonómicos se adscriben, sin perjuicio de su independencia, a los gobiernos autonómicos, excepto el de Castilla y León, que lo está a las Cortes de Castilla y León desde 2013

Los CES autonómicos se adscriben, sin perjuicio de su independencia, a los gobiernos autonómicos, excepto el de Castilla y León, que lo está a las Cortes de Castilla y León desde 2013 (53) . En consecuencia, la persona titular de la Presidencia es nombrada por el Gobierno autonómico, salvo en Castilla y León, por lo expuesto, que es elegida por mayoría absoluta del Pleno de las Cortes y nombrada por su Presidencia. En cualquier caso, las leyes reguladoras de los CES contemplan la propuesta del Pleno de la propia institución, normalmente (54) con una mayoría cualificada (absoluta (55) o dos tercios (56)) o, al menos, la emisión de su parecer sobre la candidatura (57) . En algunos CES la persona titular de la Presidencia ha de ser previamente miembro del Pleno (Aragón, Canarias, Castilla y León, Extremadura, Región de Murcia, Navarra y Comunidad Valenciana), mientras que en otros se incorpora después de su nombramiento (Andalucía, Islas Baleares, Cantabria, Cataluña, Galicia y La Rioja). En el CES-EGAB del País Vasco puede darse cualquiera de las dos posibilidades («El Consejo tendrá un presidente o una presidenta. Si no fuera una de las personas a que se refiere el párrafo anterior, el número de miembros del Consejo se elevará a treinta y tres personas», artículo 4.2 de la Ley 8/2012, de 17 de mayo, del Consejo Económico y Social Vasco/Euskadiko Ekonomia eta Gizarte Arazoetarako Batzordea).

Las Vicepresidencias suelen ser desempeñadas, previa elección o mediante aplicación directa del reglamento de funcionamiento y organización, por representantes de los grupos sindical y empresarial. Se prevé la existencia de una Secretaría General, definida habitualmente como órgano de asistencia técnica, dirección administrativa y apoyo al ejercicio de las funciones por la Presidencia) (58) . Con la reforma del CES de Castilla y León aprobada en 2013, antes citada, se procedió a la supresión de la Secretaría General y a la creación de la Secretaría General de Apoyo a las Instituciones Propias de la Comunidad de Castilla y León, «para prestar asistencia a las cuatro instituciones (59) , bajo la dependencia directa de la Presidencia de las Cortes de Castilla y León». Su

titular se nombra por la Presidencia de las Cortes de Castilla y León entre funcionarios de cualquier Administración, entidad, institución u organismo público comprendidos en el grupo A y que tengan como mínimo diez años de antigüedad en dicho grupo. Esta Secretaría General desarrolla las funciones de «gestión material necesarias para el funcionamiento ordinario de las cuatro instituciones, en aquellos ámbitos que no estén directamente relacionados con las funciones específicas de cada institución». Se relacionan las gestiones siguientes: personal, régimen interior, contratación, gestión económica y presupuestaria, asesoramiento jurídico y representación y defensa en juicio, intervención, fiscalización y contabilización, así como cualquier otra que se le encomiende para el funcionamiento ordinario de las instituciones (artículo 6 de la Ley 4/2013, de 19 de junio).

Coinciden básicamente las competencias que atribuyen a los CES autonómicos sus leyes reguladoras (60) . Destaca su función consultiva del gobierno y la administración, así como su capacidad de formular propuestas y recomendaciones, lo que conduce a la elaboración de dictámenes y estudios. Debe citarse, asimismo, la emisión preceptiva de informes previos, a solicitud del gobierno, sobre proyectos de decreto y anteproyectos de ley de contenido económico y social. La preparación de una memoria o informe anual sobre la situación económica y social de la Comunidad Autónoma, con una notable fundamentación técnica y la participación que se halla en la naturaleza de estas instituciones, se ha convertido en una aportación muy relevante de los CES, pues el tratamiento de los datos estadísticos, unido a la presentación de un diagnóstico acompañado de recomendaciones, devienen especialmente útiles para el conocimiento de la realidad y la justificación de planes, medidas y propuestas normativas, a la vez que contribuyen a enriquecer el debate político, económico y social.

III. CONCLUSIÓN

Estos más de treinta años de existencia de los CES autonómicos demuestran que su creación, consolidación y actualización han sido un acierto en la construcción y el desarrollo del sistema institucional del Estado social y democrático de Derecho. No se discute la relevancia de su existencia, pero sí se cuestionan las seis supresiones que se aprobaron con la excusa de la crisis económico-financiera desatada en 2008. De aquellos se han recuperado ya los CES de las Islas Baleares, Cantabria y La Rioja. Se han convertido en instituciones imprescindibles, percibidas con gran fuerza en aquellas coyunturas que requieren mayores esfuerzos colectivos, como la actual. Recuérdese que los CES emergieron en la Europa occidental, y no fue casual, para la mejor y más rápida reconstrucción después de la Segunda Guerra Mundial.

.....

(1) Supone una excepción la composición vigente del CES de la Comunidad Foral de Navarra, que cuenta con cinco grupos desde la modificación introducida por la Ley Foral 20/2013, de 20 de junio: «El Consejo Económico y Social de Navarra estará integrado por treinta miembros, incluido su presidente. a) De ellos, siete conformarán el Grupo Primero que integrará a los representantes de la Administración de la Comunidad Foral, de entre los cuales, al menos uno, corresponderá al ámbito de la Administración Local de Navarra (...); la presidenta actual es la consejera de Economía y Hacienda del Gobierno Foral.

Ver Texto

(2) Véanse, en esta línea, la Ley 3/2003, de 13 de marzo, sobre participación institucional de los agentes sociales más representativos [de Extremadura], la Ley 8/2008, de 16 de octubre, para la creación del Consejo del Diálogo Social y regulación de la participación institucional [de Castilla y León], la Ley 17/2008, de 29 de diciembre, de participación institucional de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas de Galicia, la Ley 4/2009, de 1 de diciembre, de participación institucional de los agentes sociales en el ámbito de la Comunidad Autónoma [de Cantabria], la Ley 2/2011, de 22 de marzo, por la que se regula la participación institucional de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, la Ley

Foral 22/2014, de 12 de noviembre, por la que se crea el Consejo Navarro del Diálogo Social en Navarra, la Ley 10/2014, de 18 de diciembre, de participación institucional de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas de Canarias, la Ley 7/2015, de 2 de abril, de participación y colaboración institucional de las organizaciones sindicales y empresariales representativas en la Comunidad Valenciana, la Ley 1/2016, de 4 de abril, de impulso y consolidación del diálogo social en La Rioja, el Decreto 21/2017, de 28 de febrero, del Consejo de Gobierno, por el que se crea el Consejo para el Diálogo Social de la Comunidad de Madrid y se establece su composición, organización y funcionamiento, la Ley 5/2017, de 5 de julio, de participación institucional de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas en el ámbito de la Región de Murcia, la Ley 1/2018, de 8 de febrero, de diálogo social y participación institucional en Aragón, y el Decreto-ley 9/2020, de 24 de marzo, por el que se regula la participación institucional, el diálogo social permanente y la concertación social de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas en Cataluña.

[Ver Texto](#)

- (3) Modificada por la Ley 10/2005, de 30 de septiembre, por la que se modifica parcialmente la Ley 6/1997, de 18 de julio, reguladora del Consejo Económico y Social de La Rioja (competencias del Pleno, secretario y personal del Consejo) y por el artículo 2 de la Ley 4/2022, de 29 de marzo, por la que se alza la suspensión del funcionamiento del Consejo Económico y Social de La Rioja (composición, mandato, incompatibilidades).

[Ver Texto](#)

- (4) Modificada por el artículo 13 de la Ley 4/2001, de 6 de julio, de medidas tributarias, financieras, de organización y relativas al personal de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias (procedimientos), por la disposición final segunda de la Ley 9/2014, de 6 de noviembre, de medidas tributarias, administrativas y sociales de Canarias (representantes de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria, Servicios y Navegación, nombramiento del secretario general, mayoría para la aprobación de informes y dictámenes), por el artículo 11 de la Ley 7/2019, de 9 de abril, de modificación de la Ley 1/2010, de 26 de febrero, Canaria de Igualdad entre Mujeres y Hombres, y de modificación de las leyes reguladoras de los órganos de relevancia estatutaria para garantizar la representación equilibrada entre mujeres y hombres en su composición (composición con representación equilibrada entre mujeres y hombres), y por la disposición final primera de la Ley 10/2019, de 25 de abril, de Cámaras Oficiales de Comercio, Industria, Servicios y Navegación de Canarias (representantes de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria, Servicios y Navegación de Canarias, duración de mandatos de los miembros).

[Ver Texto](#)

- (5) Modificada por el artículo 29 de la Ley 3/2012, de 8 de marzo, de Medidas Fiscales y Administrativas de la Comunidad Autónoma de Aragón (nombramiento de presidente, vicepresidentes y secretario general).

[Ver Texto](#)

- (6) Modificada por el artículo 2 de la Ley 8/1996, de 27 de diciembre, de Medidas Financieras, Presupuestarias y Económicas (financiación y medios), por el artículo 53 de la Ley 9/2004, de 28 de diciembre, de medidas económicas, fiscales y administrativas (elaboración y aprobación del anteproyecto de presupuesto), y por el artículo 2 de la Ley 4/2013, de 19 de junio, por la que se modifica la organización y el funcionamiento de las instituciones propias de la Comunidad de Castilla y León (vinculación de las Cortes de Castilla y León, creación del Grupo de Enlace con la sociedad civil organizada, supresión de la Secretaría General y creación de la Secretaría General de Apoyo a las Instituciones Propias, funciones, nombramiento del presidente, pérdida de la condición de miembro, mandato, incompatibilidades, funciones de las Vicepresidencias, personal del Consejo, financiación y

medios).

[Ver Texto](#)

- (7) Modificada por el artículo 5 de la Ley 12/2017, de 2 de noviembre, de modificación de las leyes reguladoras de las instituciones de la Generalitat para garantizar la igualdad entre mujeres y hombres en sus órganos (composición equilibrada de mujeres y hombres).

[Ver Texto](#)

- (8) Modificada por el artículo único de la Ley 7/1996, de 24 de octubre, de modificación del artículo 3.1 de la Ley 3/1991 de 25 de abril, de Creación del Consejo Económico y Social de Extremadura (composición), por la Ley 10/1998, de 26 de junio, de modificación del artículo 3.1 de la Ley 3/1991, de 25 de abril, en la redacción dada por la Ley 7/1996, de 24 de octubre, de creación del Consejo Económico y Social de Extremadura (composición), y por la disposición final segunda de la Ley 3/2018, de 21 de febrero, de Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Servicios de la Comunidad Autónoma de Extremadura (composición).

[Ver Texto](#)

- (9) Modificada por el artículo 9 de la Ley 5/2019, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas (Secretaría del Consejo) y por el artículo 4 de la Ley 12/2020, de 28 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas (composición, Presidencia).

[Ver Texto](#)

- (10) Modificada por la disposición adicional decimonovena de la Ley 13/1995, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Región de Murcia para 1996 (cambio de adscripción de la Consejería de Fomento y Trabajo a la Consejería de Economía y Hacienda), por el artículo 8 de la Ley 3/2012, de 24 de mayo, de medidas urgentes para el reequilibrio presupuestario (procedimiento para la emisión de dictámenes), y por el artículo único de la Ley 4/2014, de 22 de septiembre, de modificación de la Ley 3/1993, de 16 de julio, del Consejo Económico y Social de la Región de Murcia (composición).

[Ver Texto](#)

- (11) Modificada por el artículo 2 de la Ley Foral 20/2013, de 20 de junio, de modificación de la Ley Foral 2/2006, de 9 de marzo, del Consejo Económico y Social de Navarra (composición, representantes del sector de la Economía Alternativa y Solidaria de la Comunidad Foral).

[Ver Texto](#)

- (12) Modificada por el artículo 33 de la Ley 3/2018, de 26 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas (composición).

[Ver Texto](#)

- (13) Modificada por el artículo 69 de la Ley 5/2012, de 20 de marzo, de medidas fiscales, financieras y administrativas y de creación del Impuesto sobre las Estancias en Establecimientos Turísticos (anteproyecto de presupuestos del Consejo).

[Ver Texto](#)

(14) Modificada por el artículo 3 del Decreto-ley 1/2009, de 24 de febrero, por el que adoptan medidas urgentes de carácter administrativo (plazo para la emisión urgente de informes), y por la disposición final primera del Decreto-ley 4/2012, de 16 de octubre, de medidas extraordinarias y urgentes en materia de protección sociolaboral a extrabajadores y extrabajadoras andaluces afectados por procesos de reestructuración de empresas y sectores en crisis (incompatibilidades de los miembros del Consejo).

[Ver Texto](#)

(15) Modificada por la Ley 5/2009, de 17 de junio, de modificación de la Ley 10/2000, de 30 de noviembre, del Consejo Económico y Social (funciones, ámbito temático de los dictámenes preceptivos, composición, nombramiento de la Presidencia y la Secretaría General).

[Ver Texto](#)

(16) La Ley 21/1991, de 17 de junio, por la que se crea el Consejo Económico y Social, se mantiene prácticamente inalterada desde su aprobación. Tan solo se ha modificado una vez, muy pronto, para corregir un olvido inicial: la definición de su «Régimen presupuestario de control y contabilidad» (artículo 10, introducido por el artículo 109 de la Ley 31/1991, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1992).

[Ver Texto](#)

(17) Artículo 4 de la Ley 8/2012, de 17 de mayo, del Consejo Económico y Social Vasco/Euskadiko Ekonomia eta Gizarte Araozetarako Batzordea (CES-EGAB).

[Ver Texto](#)

(18) Artículo 5 de la Ley 6/1997, de 18 de julio, reguladora del Consejo Económico y Social de La Rioja, modificado por la Ley 4/2022, de 29 de marzo, por la que se alza la suspensión del funcionamiento del Consejo Económico y Social de La Rioja. En el momento de cierre de este texto todavía no han sido nombrados.

[Ver Texto](#)

(19) Artículo 6 de la Ley 1/1992, de 27 de abril, del Consejo Económico y Social de Canarias, modificada por la Ley 7/2019, de 9 de abril, de modificación de la Ley 1/2010, de 26 de febrero, Canaria de Igualdad entre Mujeres y Hombres, y de modificación de las leyes reguladoras de los órganos de relevancia estatutaria para garantizar la representación equilibrada entre mujeres y hombres en su composición, y la Ley 10/2019, de 25 de abril, de Cámaras Oficiales de Comercio, Industria, Servicios y Navegación de Canarias.

[Ver Texto](#)

(20) Artículo 5 de la Ley 9/1990, de 9 de noviembre, del Consejo Económico y Social de Aragón.

[Ver Texto](#)

(21) Artículo 4 de la Ley 13/1990, de 28 de noviembre, del Consejo Económico y Social de Castilla y León, modificado por la Ley 4/2013, de 19 de junio, por la que se modifica la organización y el funcionamiento de las instituciones propias de la Comunidad de Castilla y León.

[Ver Texto](#)

(22) Artículo 7 de la Ley 1/2014, de 28 de febrero, de la Generalitat, del Comité Econòmic i Social de la Comunitat Valenciana, modificado por la Ley 12/2017, de 2 de noviembre, de modificación de las leyes reguladoras de las instituciones de la Generalitat para garantizar la igualdad entre mujeres y hombres en sus órganos.

[Ver Texto](#)

(23) Artículo 3 de la Ley 3/1991, de 25 de abril, de creación del Consejo Económico y Social de Extremadura, modificado por la Ley 7/1996, de 24 de octubre, de modificación del artículo 3.1 de la Ley 3/1991 de 25 de abril, de creación del Consejo Económico y Social de Extremadura, la Ley 10/1998, de 26 de junio, de modificación del artículo 3.1 de la Ley 3/1991, de 25 de abril, en la redacción dada por la Ley 7/1996, de 24 de octubre, de creación del Consejo Económico y Social de Extremadura, y la Ley 3/2018, de 21 de febrero, de Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Servicios de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

[Ver Texto](#)

(24) Artículo 2 de la Ley 8/2018, de 11 de diciembre, del Consejo Económico y Social de Cantabria (CESCAN), modificado por la Ley 12/2020, de 28 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas. Mediante el Decreto 5/2022, de 3 de febrero, se procedió al nombramiento de los miembros del Consejo Económico y Social de Cantabria. En él se indica que CCOO y UGT «renuncian a designar representantes del grupo segundo y han declinado ratificar los designados en el año 2019» (apartado primero.4), por estar en desacuerdo con la regulación de la composición. Posteriormente renunciaron a su nombramiento los representantes de CEOE-CEPYME de Cantabria. Se constituyó el nuevo CESCAN, solo con el grupo tercero, el día 8 de marzo de 2022.

[Ver Texto](#)

(25) Artículo 3 de la Ley 3/1993, de 16 de julio, del Consejo Económico y Social de la Región de Murcia.

[Ver Texto](#)

(26) Artículo 2 de la Ley Foral 2/2006, de 9 de marzo, del Consejo Económico y Social de Navarra, modificado por la Ley Foral 20/2013, de 20 de junio, de modificación de la Ley Foral 2/2006, de 9 de marzo, del Consejo Económico y Social de Navarra.

[Ver Texto](#)

(27) Artículo 7 de la Ley 6/1995, de 28 de junio, por la que se crea el Consejo Económico y Social de Galicia, modificado por la Ley 3/2018, de 26 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas.

[Ver Texto](#)

(28) Artículo 3 de la Ley 7/2005, de 8 de junio, del Consejo de Trabajo, Económico y Social de Cataluña.

[Ver Texto](#)

(29) Artículo 8 de la Ley 5/1997, de 26 de noviembre, del Consejo Económico y Social de Andalucía.

[Ver Texto](#)

(30) Artículo 4 de la Ley 10/2000, de 30 de noviembre, del Consejo Económico y Social de las Illes Balears, modificado por la Ley 5/2009, de 17 de junio, de modificación de la Ley 10/2000, de 30 de noviembre, del

Consejo Económico y Social.

[Ver Texto](#)

(31) El CES de la Comunidad Foral de Navarra se estructura en cinco grupos. Junto a los tres grupos existentes en los demás CES autonómicos, se han sumado otros dos: «el Grupo Primero que integrará a los representantes de la Administración de la Comunidad Foral, de entre los cuales, al menos uno, corresponderá al ámbito de la Administración Local de Navarra», y el Grupo Quinto, que «contará con dos miembros del sector de la Economía Alternativa y Solidaria de la Comunidad Foral». El CES de Cantabria dispone de cuatro grupos. Además de los tres habituales, cuenta con otro, considera el Primero, que estará formado por seis «personas de reconocido prestigio en materia socioeconómica y laboral, de los que al menos uno representará a la Universidad de Cantabria y otro a la Federación de Municipios de Cantabria».

[Ver Texto](#)

(32) CES de las Islas Baleares, CES de Cantabria, CES de Castilla y León, CTES de Cataluña, CES de Extremadura, CES de Galicia, CES de La Rioja, CES de la Región de Murcia, CES de Navarra, CES-EGAB del País Vasco y CES de la Comunidad Valenciana («Una persona en representación del sector primario de la economía valenciana»).

[Ver Texto](#)

(33) CES de las Islas Baleares, CTES de Cataluña, CES de Galicia, CES-EGAB del País Vasco y CES de la Comunidad Valenciana («Una persona en representación del sector primario de la economía valenciana»).

[Ver Texto](#)

(34) CES de Andalucía, CES de las Islas Baleares, CES de Canarias, CES de Castilla y León, CES de Extremadura, CES de Galicia, CES de la Región de Murcia, CES de Navarra, CES-EGAB del País Vasco y CES de la Comunidad Valenciana («Una persona en representación de las organizaciones de consumidores, usuarios y vecinos, o consumidoras, usuarias y vecinas»).

[Ver Texto](#)

(35) CES de Andalucía, CES de las Islas Baleares, CES de Castilla y León (cooperativas y sociedades laborales), CTES de Cataluña, CES de Extremadura, CES de Galicia, CES de la Región de Murcia, CES de Navarra, CES-EGAB del País Vasco (cooperativas y sociedades laborales con representación diferenciada) y CES de la Comunidad Valenciana.

[Ver Texto](#)

(36) CES de las Islas Baleares y CES de Navarra.

[Ver Texto](#)

(37) CES de Extremadura y CES-EGAB del País Vasco.

[Ver Texto](#)

(38) CES de la Región de Murcia.

[Ver Texto](#)

(39) CES de Cantabria.

[Ver Texto](#)

(40) En el CES de Cantabria se ha introducido en el grupo misceláneo, con una notable controversia, a «Las organizaciones sindicales que, no teniendo la consideración legal de más representativas, reúnan los requisitos contemplados en el artículo 2.4.d) de esta Ley» (artículo 2.1.d de la Ley 8/2018, de 11 de diciembre, del Consejo Económico y Social de Cantabria). El artículo 2.4.d), redactado por la Ley 12/2020, de 28 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas, establece lo siguiente: «Dos personas representantes de las organizaciones sindicales a que se refiere el artículo 2.1.d) 4.º de esta Ley, que no reúnan los requisitos establecidos en la legislación estatal en materia de libertad sindical, referido a la condición de representatividad y que hayan superado el 5 % de delegados de personal y miembros del comité de empresa y de los correspondientes órganos de las Administraciones públicas en la Comunidad Autónoma de Cantabria. Se asignará un representante a cada una de las organizaciones sindicales que cumplan estos requisitos, dentro del límite máximo asignado en este apartado d). En el caso de que estas organizaciones sindicales fueran menos de dos, se reducirá el número total de miembros del Consejo Económico y Social de Cantabria en la misma proporción. Si fueran más de dos, la asignación del número máximo de representantes seguirá el orden de mayor representatividad en el conjunto de delegados de personal y miembros del comité de empresa y de los correspondientes órganos de las Administraciones Públicas, en caso de empate se resolverá por sorteo».

[Ver Texto](#)

(41) CES de Navarra.

[Ver Texto](#)

(42) CES de la Comunidad Valenciana («Una persona en representación de las organizaciones de consumidores, usuarios y vecinos, o consumidoras, usuarias y vecinas»).

[Ver Texto](#)

(43) CES de Andalucía (designados por el Consejo de Gobierno), CES de Canarias (Gobierno), CES de Cantabria (Gobierno, Universidad de Cantabria y Federación de Municipios), CES de Castilla y León (Gobierno y Cortes), CTES de Cataluña (Gobierno), CES de Extremadura (Gobierno), CES de la Región de Murcia (Gobierno, uno de ellos entre profesores de la Universidad de Murcia) y CES-EGAB del País Vasco (Gobierno, tres de ellos entre profesores de la Universidad del País Vasco; los expertos tienen voz, pero no voto).

[Ver Texto](#)

(44) CES de Aragón (Diputación General de Aragón), CES de las Islas Baleares (Consejos Insulares y Gobierno), CES de Cantabria (Gobierno), CES de La Rioja (Gobierno), CES de Navarra (Gobierno) y CES de la Comunidad Valenciana (Gobierno).

[Ver Texto](#)

(45) CES de Navarra.

Ver Texto

(46) CES de Andalucía y CES de la Comunidad Valenciana.

Ver Texto

(47) CES de las Islas Baleares, CES de Cantabria, CES de la Región de Murcia y CES de Navarra.

Ver Texto

(48) CES de Andalucía, CES de las Islas Baleares, CES de Cantabria, CES de Extremadura, CES de Galicia, CES de Navarra y CES de La Rioja.

Ver Texto

(49) CES de Canarias, CES de la Región de Murcia, CES-EGAB del País Vasco y CES de la Comunidad Valenciana.

Ver Texto

(50) CES de Cantabria.

Ver Texto

(51) CES de Extremadura.

Ver Texto

(52) CES-EGAB del País Vasco.

Ver Texto

(53) Afirma la exposición de motivos de la Ley 4/2013, de 19 de junio, por la que se modifica la organización y el funcionamiento de las instituciones propias de la Comunidad de Castilla y León, que «se procede a la adscripción presupuestaria del Consejo Económico y Social y del Consejo Consultivo a las Cortes de Castilla y León, siguiendo el modelo de lo que ya ocurre con el Procurador del Común y el Consejo de Cuentas, modelo que como ya se ha demostrado en ningún caso afecta a la independencia que debe presidir el funcionamiento de estas instituciones. Siguiendo esta referencia, la presente Ley atribuye a las Cortes, entre otras, funciones en relación con los nombramientos y aprobación de sus Reglamentos de Organización y Funcionamiento, que hasta ahora estaban atribuidas a la Junta de Castilla y León, con lo que la reforma refuerza aún más la independencia de estas dos instituciones propias».

Ver Texto

(54) El CES de la Comunidad Valenciana utiliza una fórmula diferente: «(...), previa consulta al Comité, cuyo parecer se entenderá favorable salvo que voten en contra tres cuartas partes de sus miembros» (artículo 9.1 de la Ley 1/2014, de 28 de febrero, de la Generalitat, del Comité Econòmic i Social de la Comunitat Valenciana). Para el CES-EGAB del País Vasco se contempla la posibilidad de dos vueltas, combinando dos modelos: «Para su elección, el candidato o la candidata deberá ser votado o votada, al menos, por las dos terceras partes de las personas que integran el Consejo, debiendo tener algún voto de cada uno de esos grupos. Caso de no reunir en primera votación dicha mayoría, el presidente o la presidenta será designado o designada por el lehendakari o la lehendakari, previa audiencia de las personas miembros del Consejo. En ambos casos, tal designación se podrá realizar entre las personas de los grupos del artículo

4.1 de esta ley o entre personas que no provengan de aquéllos. También en ambos casos, el nombramiento se realizará por el lehendakari o la lehendakari» (artículo 6.1 de la Ley 8/2012, de 17 de mayo, del Consejo Económico y Social Vasco/Euskadiko Ekonomia eta Gizarte Arazoetarako Batzordea).

[Ver Texto](#)

(55) CES de Aragón, CES de Canarias y CES de Navarra.

[Ver Texto](#)

(56) CES de las Islas Baleares, CTES de Cataluña, CES de Castilla y León, CES de Extremadura, CES de la Región de Murcia y CES de La Rioja.

[Ver Texto](#)

(57) CES de Andalucía y CES de Galicia. En el CES de Cantabria se prevé la «consulta al Pleno del Consejo» (artículo 12 de la Ley 8/2018, de 11 de diciembre, del Consejo Económico y Social de Cantabria, procedente de la Ley 12/2020, de 28 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas; en la primera versión de este artículo se decía lo siguiente: «1. La designación de quien ostente la Presidencia del Consejo se efectuará en el propio nombramiento previa consulta al Pleno. (...) 2. Podrá ser destituida por Decreto del Consejo de Gobierno, salvo acuerdo en contra adoptado por mayoría absoluta del Pleno del Consejo, (...). También podrá ser destituida por Decreto de Consejo de Gobierno, a propuesta del Pleno del Consejo previo acuerdo por mayoría de dos tercios de sus miembros»).

[Ver Texto](#)

(58) Artículos 16 de la Ley 5/1997, de 26 de noviembre, del Consejo Económico y Social de Andalucía, 10 de la Ley 9/1990, de 9 de noviembre, del Consejo Económico y Social de Aragón, 2 de la Ley 10/2000, de 30 de noviembre, del Consejo Económico y Social de las Illes Balears, 14 de la Ley 1/1992, de 27 de abril, del Consejo Económico y Social de Canarias, 16 de la Ley 8/2018, de 11 de diciembre, del Consejo Económico y Social de Cantabria, 12 de la Ley 7/2005, de 8 de junio, del Consejo de Trabajo, Económico y Social de Cataluña (se denomina Secretaría Ejecutiva), 11 de la Ley 3/1991, de 25 de abril, de creación del Consejo Económico y Social de Extremadura, 17 de la Ley 6/1995, de 28 de junio, por la que se crea el Consejo Económico y Social de Galicia, 14 de la Ley 6/1997, de 18 de julio, reguladora del Consejo Económico y Social de La Rioja (se denomina Secretaría), 14 de la Ley 3/1993, de 16 de julio, del Consejo Económico y Social de la Región de Murcia, 14 de la Ley Foral 2/2006, de 9 de marzo, del Consejo Económico y Social de Navarra, 20 de la Ley 1/2014, de 28 de febrero, de la Generalitat, del Comité Econòmic i Social de la Comunitat Valenciana (se denomina Secretaría), y 17 de la Ley 8/2012, de 17 de mayo, del Consejo Económico y Social Vasco/Euskadiko Ekonomia eta Gizarte Arazoetarako Batzordea.

[Ver Texto](#)

(59) Consejo Económico y Social, Procurador del Común, Consejo Consultivo y Consejo de Cuentas.

[Ver Texto](#)

(60) Artículos 4 de la Ley 5/1997, de 26 de noviembre, del Consejo Económico y Social de Andalucía, 11 de la Ley 9/1990, de 9 de noviembre, del Consejo Económico y Social de Aragón, 12 de la Ley 10/2000, de 30 de noviembre, del Consejo Económico y Social de las Illes Balears, 4 de la Ley 1/1992, de 27 de abril, del Consejo Económico y Social de Canarias, 10 de la Ley 8/2018, de 11 de diciembre, del Consejo Económico y Social de Cantabria, 3 de la Ley 13/1990, de 28 de noviembre, del Consejo Económico y

Social de Castilla y León, 2 de la Ley 7/2005, de 8 de junio, del Consejo de Trabajo, Económico y Social de Cataluña, 5 de la Ley 3/1991, de 25 de abril, de creación del Consejo Económico y Social de Extremadura, 5 de la Ley 6/1995, de 28 de junio, por la que se crea el Consejo Económico y Social de Galicia, 3 de la Ley 6/1997, de 18 de julio, reguladora del Consejo Económico y Social de La Rioja, 5 a 7 de la Ley 3/1993, de 16 de julio, del Consejo Económico y Social de la Región de Murcia, 7 de la Ley Foral 2/2006, de 9 de marzo, del Consejo Económico y Social de Navarra, 4 de la Ley 1/2014, de 28 de febrero, de la Generalitat, del Comité Econòmic i Social de la Comunitat Valenciana, y 3 de la Ley 8/2012, de 17 de mayo, del Consejo Económico y Social Vasco/Euskadiko Ekonomia eta Gizarte Arazoetarako Batzordea.

[Ver Texto](#)

El modelo de diálogo social de Castilla y León

ANA MURCIA CLAVERÍA

*Profesora Contratada doctora de Derecho del Trabajo
Directora de la Cátedra de Sindicalismo y Diálogo Social
Universidad de Valladolid*

Title: The system of social dialogue in Castile and Leon

Resumen: Este estudio se centra en el análisis del modelo de diálogo social desarrollado en la Comunidad Autónoma de Castilla y León entre el gobierno regional y los sindicatos y las asociaciones empresariales más representativos en la Comunidad. Se exponen sus orígenes y los hitos normativos que han marcado su devenir, dando a conocer sus positivos resultados en términos sociales y económicos, y apostando, en consecuencia, por su consolidación y mejora. En definitiva, se defiende que es un instrumento de participación propio de una sociedad democrática avanzada, a través del cual se favorece que las políticas públicas estén dirigidas al bienestar común y, en especial, a las personas más vulnerables; o, en los términos del Estatuto de Autonomía de esta Comunidad, por la clara convicción de considerar al diálogo social «factor de cohesión social y progreso económico».

Palabras clave: Diálogo social. Acuerdos sociales. Sindicatos. Asociaciones empresariales. Comunidad autónoma de Castilla y León.

Abstract: This study focuses on the analysis of the social dialogue system developed in the Autonomous Community of Castilla y León between the regional government and the most representative trade unions and business associations in the Community. Its origins and the normative milestones that have marked its future are exposed, revealing its positive results in social and economic terms, and betting, consequently, on its consolidation and improvement. In short, it is defended that it is an instrument of participation typical of an advanced democratic society through which it is favored that public policies are directed to the common welfare and, specially, to the most vulnerable people; or, in the terms of the Statute of Autonomy of this Community, by the clear conviction of considering social dialogue a «factor of social cohesion and economic progress».

Keywords: Social dialogue. Social agreements. Trade unions. Business associations. Autonomous community of Castile and Leon.

I. EL DIÁLOGO SOCIAL Y SU PROYECCIÓN EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN LA COMUNIDAD DE CASTILLA Y LEÓN

1. El diálogo social con anterioridad a la Ley 8/2008, de 16 de octubre, para la creación del consejo del diálogo social y la regulación de la participación institucional. Los primeros Acuerdos Sociales

El primer Acuerdo de 6 de abril de 1990

En la mayoría de las Comunidades Autónomas (CCAA) la evolución del diálogo social se inicia en la década de los noventa (1) ; y en todas ellas, como se va a ir apreciando también en el diálogo social desarrollado en Castilla y León (DSCYL), sus fases y el contenido de los Acuerdos Sociales (AS) están marcados, como no podía ser de otro modo, por el propio desarrollo constitucional del Estado, con la aprobación por ejemplo de los respectivos Estatutos de Autonomías, sus reformas y actualizaciones, algunos de los cuales, incluirán entre su articulado al DS impulsando su institucionalización; el incremento paulatino que van a experimentar sus contenidos como consecuencia del proceso de transferencia de competencias del ámbito estatal al autonómico; la necesidad de acomodar la legislación estatal a la autonómica, o de ambas, como consecuencia de normativa internacional y comunitaria, piénsese, por ejemplo, en una de las materia «estrella» de los AS como es el fomento del empleo y la obligación, por ejemplo, de elaborar Planes de Empleo, sobre todo a partir de la reforma del Tratado de la Unión por el Tratado de Ámsterdam de 1997; así como, más recientemente, atender las recomendaciones de implementar los Objetivos de Desarrollo Sostenible acordados por las naciones unidas en el marco de la Agenda 2030.

Castilla y León es una de las primeras comunidades autónomas en iniciar procesos de DS que culminan con Acuerdos, produciéndose el primero de ellos el 6 de abril de 1990. Este es el único acuerdo de todos los alcanzados hasta el presente (más de cien acuerdos) rubricado solo por la parte sindical (los sindicatos mayoritarios CCOO y UGT) y la Junta de Castilla y León (2) , sin presencia de la parte empresarial. La razón más plausible de dicha ausencia de la representación del empresariado de Castilla y León se halla en que, por esas fechas, la Confederación de Organizaciones Empresariales de Castilla y León (CECALE), si bien estaba ya constituida desde 1982 (3) , todavía no había finalizado su organización territorial, tarea nada fácil en una región tan extensa compuesta por nueve provincias. CECALE es una organización más representativa al amparo de la Disposición Adicional 6ª del ET, integrada en dos organizaciones más representativas en el ámbito nacional (CEOE y CEPYME) (4) , compuesta de nueve asociaciones empresariales provinciales, once sectoriales y una asociación intersectorial de autónomos. Desde diciembre de 2021, ha pasado a denominarse CEOE-Castilla y León.

En el breve preámbulo de este primer Acuerdo de 1990 (5) , ya se deja constancia de lo que va a ser un rasgo «genético» del DSCYL: las partes, el ejecutivo y los agentes sociales (en este caso, solo los sindicatos) deciden «gobernar» juntos. Por ello, entre otras consecuencias, su contenido no se limita a aspectos laborales, sino que con él se pretende actuar en cuestiones relevantes de la vida económica y social de la ciudadanía, con el objetivo, expresamente contemplado en este pionero acuerdo, de lograr «progreso social» (...), «en el marco —dirán— del diálogo social y como resultado del proceso de concertación», pasando a enumerar los acuerdos alcanzados. Su sola enunciación es muestra clara de lo que se acaba de indicar, así como de la presencia de algunos de los factores mencionados que impulsan el DS, como son el desarrollo constitucional y legal del ordenamiento jurídico y la conformación de las instituciones autonómicas y de sus competencias. De este modo, el Acuerdo contempla los siguientes apartados: a) Formación ocupacional; b) Creación del Consejo Económico y Social. C) Prestación para la integración social. D) Régimen sanitario. E) Vivienda social. F) Protección del medio ambiente. G) Participación en comisiones y órganos colegiados. Y H) Seguimiento de los acuerdos (6) .

Del contenido de este importante Acuerdo merece destacarse lo siguiente. En materia de empleo, junto a las «tradicionales» medidas dedicadas a favorecer la contratación de colectivos con especiales dificultades para acceder a un empleo (7) , destacan las dedicadas a facilitar la creación de empresas como forma de crear empleo mediante ayudas directas, indirectas, etc. Con dos cláusulas, a mi entender, relevantes y no frecuentes: la que establece que los sindicatos representativos en la comunidad deben hacer un seguimiento de los contratos formalizados mediante subvenciones al empleo gestionados por la Comunidad Autónoma (apartado A, 2.1. b) y la que expresamente se dedica a la «Economía "sumergida"», indicándose que «se abordarán las acciones que permitan avanzar en su afloramiento mediante los necesarios estudios e información. Todo ello en la perspectiva no solo coercitiva sino de apoyo al abandono de situaciones precarias» (Apartado A. 2.7). Así como destacan todas las referencias sobre Formación, los «objetivos» y las «actuaciones» dirigidas a mejorar la formación

ocupacional para el empleo de los trabajadores «inadecuadamente cualificados», para los jóvenes que no hayan concluido la escolaridad obligatoria facilitándoles cualificaciones específicas adaptadas a las necesidades del mercado, impulsar reciclaje profesional, entre otras. Para desarrollar los acuerdos alcanzados en materia de empleo y de formación ocupacional se crea una Comisión de Empleo y Formación Ocupacional.

Especial mención merece la iniciativa de constituir el Consejo Económico y Social (CES) como cauce de participación y diálogo de las distintas fuerza económicas y sociales de la Comunidad

Especial mención merece la iniciativa de constituir el Consejo Económico y Social (CES) «como cauce de participación y diálogo de las distintas fuerza económicas y sociales de la Comunidad». La Junta se compromete a «negociar con las centrales sindicales más representativas y las Asociaciones empresariales la elaboración de un anteproyecto de Ley para la creación el CES» diseñándose ya en el Acuerdo su carácter «consultivo y de asesoramiento», sus funciones, órganos etc. En ese mismo año 1990, un año antes incluso al CES nacional (que se creó en 1991), se dicta Ley 13/1990, de 28 de noviembre (8) , por la se regula el CES de Castilla y León «para el cumplimiento de la función constitucional de facilitar la participación de todos los castellanos y leoneses en la vida política, económica, social y cultural de la Comunidad, reafirmando así, el desarrollo del Estado Social y Democrático de Derecho» (9) . Puede indicarse que este Acuerdo de 1990 dio origen a la primera manifestación de lo que es la máxima expresión del DS, la «legislación negociada», alumbrando la Ley de CES de Castilla y León actualmente vigente (10) .

Es igualmente reseñable de este Acuerdo de 1990 dos materias que suponen avanzadillas de legislaciones estatales posteriores, a través de las cuales se pone de manifiesto el compromiso político y sindical, al que se sumará posteriormente el empresariado de Castilla y León, respecto a las personas más vulnerables económica y socialmente y la obligación de cubrir sus necesidades básicas creadas como consecuencia de la falta de trabajo, evitando situaciones de exclusión social. Así, este Acuerdo crea la «prestación para la integración social» (11) , con la que se pretende desarrollar la prestación ya contemplada en la Ley 18/1988 de Acción Social y Servicios Sociales, antecedente normativo de la actual regulación de la Renta Garantizada de Ciudadanía de 2019 (12) , ley de renta garantizada cuya regulación es igualmente fruto de sucesivos acuerdos sociales, como después se indica, conformando otro relevante ejemplo de «legislación negociada». Y, en segundo lugar, merece ser destacadas las previsiones respecto otros de los más importantes problemas a los que se enfrenta la ciudadanía con menos recursos económicos, como es el acceso a una vivienda. En el Acuerdo se contiene un listado amplio de medidas concretas destinadas a su promoción, previo estudio y diagnóstico de la situación, calificada de grave (13) .

El acuerdo contiene también menciones en materia sanitaria como consecuencia el traspaso de competencias del Estado a la CCAA, con previsiones de crear un Servicio Regional de Salud, un «Plan de Salud», «Reforma Hospitalaria», entre otras medidas, todas ellas con su correspondiente anotación presupuestaria. Finalmente, es reseñable la preocupación que expresan los agentes sociales y el gobierno regional por la protección del Medio Ambiente estableciendo medidas al respecto (14) , materia que se retomará en acuerdos posteriores, siendo Castilla y León pionera en este relevante tema, no tratado en la mayoría de los procesos de DS de otras CCAA, o solo, en su caso, en tiempos más recientes.

El Acuerdo para el desarrollo industrial de Castilla y León (1993-1996)

El segundo gran acuerdo es el Acuerdo para el desarrollo industrial de Castilla y León 1993-1996, firmado en abril de 1993 por las dos centrales sindicales mayoritarias, UGT y CCOO (15) , por el Gobierno de la Junta de Castilla y León (16) con la participación ya de CECAL (17) , hoy CEOE de Castilla y León, DS tripartito que va a continuar hasta la actualidad. Los firmantes declaran de forma expresa que este Acuerdo «constituye una de las

bases fundamentales del desarrollo armónico, estable y equilibrado de la economía de Castilla y León, favoreciendo la cohesión económica y social de la Región durante los próximos años y para que permita conseguir un mayor nivel y una mejora de la actividad económica y productiva y de las condiciones de empleo de los castellanoleoneses, como estímulo permanente a la inversión y creación de puestos de trabajo».

El índice del Acuerdo muestra que estamos ante la guía básica de la política social y económica de Castilla y León a desarrollar en los cuatro años planificados, dirigida, sobre todo, como enuncia el título del acuerdo, a potenciar la industria de la Región mediante una «política industrial consensuada», con actuaciones horizontales (que afectan a todos los sectores productivos) sin perjuicio de algunas sectoriales específicas (energía, industria agraria y turística) (18) .

Se dedica un apartado a la Formación, materia en la que esta Comunidad siempre ha prestado especial atención, y se constata en acuerdos posteriores ya dedicados monográficamente a tal materia, conscientes de la relevancia que posee la cualificación profesional tanto para las personas trabajadoras como para las empresas.

Acuerdo social: Diálogo social para el desarrollo socioeconómico de Castilla y León (1997)

En 17 de junio de 1997 se firma el tercer gran Acuerdo de estos años previos a la institucionalización del DS por la Ley 8/2008. Dicho Acuerdo, aun recogiendo gran parte de las medidas del Acuerdo 1993-1996, es mucho más ambicioso. Rubricado con el título *Diálogo social para el desarrollo socioeconómico de Castilla y León*, (19) se «expone» la necesidad de impulsar un conjunto de medidas «para crear empleo y riqueza en el marco de una estrategia que garantice una cohesión económica y social en la Comunidad», así como manifiestan la voluntad de alcanzar acuerdos que encaminen a la Comunidad hacia un «mayor crecimiento económico y una apuesta por la generación del empleo estable». Para ello se crean dos Mesas Tripartitas, una dedicada al ámbito sociolaboral y otra a los aspectos económicos. En atención a tales razones y con la voluntad de «contribuir al bien común de los castellanos y leoneses», las partes acuerdan: «suscribir y desarrollar el conjunto de actuaciones que se contemplan en los Acuerdos para el Empleo, la Formación, Salud Laboral y Relaciones laborales y en los Acuerdos para el Desarrollo Económico e Industrial de Castilla y León» (1º), «velar por la creación y mantenimiento de un entorno social y económico basado en un marco estable de diálogo permanente, que permita incrementar nuestro sistema productivo y atraer inversiones que generen empleo y riqueza, lo que garantizará crecimiento sostenido y bienestar social» (2º), «dar mayor difusión posible a los resultados que se deriven de este proceso de diálogo, contribuir a su promoción, extensión y divulgación y colaborar en la consecución de sus objetivos» (3º) y «crear los correspondientes instrumentos de propuesta, seguimiento y control de las diferentes actuaciones públicas, con participación de las representaciones de las partes firmantes, donde se reconducirán los trabajos para abordar nuevas negociaciones para el desarrollo económico y social» (4º).

Como puede apreciarse, en este Acuerdo quedan en gran medida configurados los temas centrales que van a ser objeto de negociación en los acuerdos sucesivos. La evolución posterior del DS por lo que se refiere a las materias (o contenido de los acuerdos) se caracteriza por el aumento progresivo de los asuntos a debatir y a regular, con el denominador común de que todos son temas que afectan a lo laboral, lo social y a lo económico en sentido amplio, cuyas variaciones vendrán marcadas por el contexto económico y por el devenir legislativo, tanto estatal como autonómico.

Resultado de los trabajos planteados por la Mesa tripartita sociolaboral, las directrices laborales que recoge el Acuerdo son numerosas y se incluyen en cinco grandes apartados (20) , de los cuales destacamos el específico dedicado a «Relaciones Laborales» con propuestas de creación de importantes organismos e instituciones laborales de la Comunidad como: el servicio regional de colocación, la comisión tripartita de seguimiento de las ETT y la creación de un Registro de Convenios Colectivos. De modo especial, destaca el Convenio de colaboración en materia de conciliación, mediación y arbitraje entre la Junta de Castilla y León, la CECAL, UGT y CCOO para la creación de la Fundación del Servicio Regional de Relaciones Laborales de Castilla y León (actual SERLA) «para prestar el servicio de solución de conflictos colectivos y en su caso plurales e individuales de

carácter laboral previstos en el "Acuerdo Interprofesional sobre procedimientos de solución autónoma de conflictos colectivos"(ASACL)» (21) .

Respecto a los trabajos desarrollados en la Mesa Tripartita dedicada a los aspectos económicos, el acuerdo da cuenta de la existencia de órganos de participación en relación con las políticas industriales y de desarrollo económico como son el Consejo Asesor de la Agencia de Desarrollo Económico, el Consejo Asesor del Ente Regional de la Energía y la Comisión Regional de la Minería, entre otros. En todos ellos están representados los agentes sociales, proponiéndose la creación de un órgano, con participación social, de proposición, negociación y seguimiento global de las actuaciones de carácter industrial y económico que realice la Administración Regional. Este órgano tendrá designadas, entre otras funciones, la de propuesta y de presentación de proyectos que se pueden trasladar a las distintas comisiones de participación existentes en la Administración.

El Acuerdo de 1997 concluye con la voluntad de hacer partícipes a los agentes sociales en la elaboración de las normas reglamentarias que se desarrollen en relación con los diferentes apartados del Acuerdo, apostando pues por una «legislación negociada».

El Acuerdo para el Impulso del Diálogo Social en Castilla y León de 2001

El año 2001 supone un hito en esta evolución del DSCYL, pues, a pesar de las importantes experiencias negociales llevadas a cabo hasta entonces, las organizaciones sindicales (CCOO y UGT) se plantean dar un salto cualitativo en su acción sindical de participación en la gestión de las políticas públicas. Tal salto consiste en institucionalizar el Diálogo Social con el objetivo de dotarlo de estabilidad y conseguir con ello mayor efectividad. Y así se lo hacen saber el 4 de mayo de 2001 al recién elegido presidente de la Junta de Castilla y León, D. Juan Vicente Herrera (22) , mediante un documento denominado «*Propuestas para la Convergencia Social de Castilla y León*» (23) , en el que los sindicatos consideran necesario llevar a cabo «una revisión en profundidad de los procesos de diálogo social y de negociación con la Administración Regional». En estos años de principios de siglo XX, indicarán, existen una serie de factores que exigen un «marco de encuentro y exposición estable y definido, donde los agentes sociales más representativos expongamos al presidente de la Junta nuestras propuestas sin necesidad de reclamar puntualmente foros de negociación» (24) . Se quiere así institucionalizar el DS, no sólo para dinamizarlo sino también poder «evaluar el estado de desarrollo de los acuerdos alcanzados». Ello exige el establecimiento de fechas concretas, crear un lugar apropiado en el que de forma permanente se puedan reunir los agentes sociales y debatir, proponer y evaluar lo realizado. Proponen en concreto la creación de un «Consejo Asesor», cuya composición estaría formada por la Presidencia de la Junta, las secretarías regionales de CCOO y UGT y el presidente de la patronal, CECALE.

La Junta de Castilla y León valoró positivamente las propuestas y, por tanto, la creación de ese «consejo asesor» en el que se va a desarrollar la negociación de los futuros acuerdos, suscribiéndose el 9 de noviembre de 2001 el «Acuerdo para el impulso del Diálogo social en Castilla y León» (IDSCYL) (25) ; en él, se recogen casi la totalidad de las propuestas sindicales y se añaden más materias. Pocos días después de la firma de dicho Acuerdo, se crean cinco grupos de trabajo sobre: a) empleo e integración social, b) actuaciones industriales, c) mejora de la calidad de los servicios públicos, d) sanidad y e) actualización de la formación profesional.

Desde el AIDSCYL en 2001 al año 2008 (26) , el Consejo Asesor creado por dicho acuerdo lleva a cabo una actividad intensa lográndose durante ese período más de veinticinco acuerdos de enorme interés por las materias que abordan y los compromisos económicos adquiridos para su materialización. Así se desprende de la mera lectura de los títulos y materias que tratan. En materia laboral, destacan el III Plan de Empleo 2001-2003 y el IV Plan de Empleo 2004-2006, con un acuerdo sobre empleo en el sector forestal de forma específica (2002) el acuerdo para la modernización de la negociación colectiva y mejoras de políticas públicas de 2002, acuerdos de prevención de riesgos laborales (2003-2005; renovados 2007-2010), el Acuerdo sobre Líneas de Apoyo a la Familia y a la Conciliación de la Vida Laboral y Familiar en Castilla y León de 2001 (27) ; el acuerdo en materia de

Formación Profesional de Castilla y León (2003-2006), y el Plan de Formación Profesional de 2007; Acuerdo para la creación de la Fundación Autonómica para la Formación en el Empleo de Castilla y León 2005, el acuerdo en materia de conciliación y de igualdad de oportunidades entre Mujeres y Hombres y Conciliación de la Vida Familiar y Laboral 2004/2007 y el Acuerdo de Acciones para la Prevención de Riesgos Laborales de 2005.

En este período destacan también acuerdos sobre otras materias, no estrictamente laborales, como el Acuerdo de Asentamiento Poblacional y Sostenibilidad Medioambiental de 2002, así como el importante Acuerdo Marco para la Competitividad e Innovación Industrial de Castilla y León 2006-2009, primer acuerdo al que le van a seguir cuatro grandes acuerdos, incluyendo el vigente, IV Acuerdo del Consejo del diálogo social de competitividad y la innovación empresarial de Castilla y León (2021-2027) en los que se diseña la política económica, industrial y empresarial de la comunidad. También se negocian en este período acuerdos relacionados con la transferencia de competencias a las CCAA como el Acuerdo para las Transferencias del Instituto Nacional de Empleo (INEM) a Castilla y León de 2002 y el Acuerdo de creación del Servicio Público de Empleo de Castilla y León 2003, cuyas bases se trasladan a la Ley 10/2003 por el que se crea dicho servicio regional. Se crea el Consejo Regional y el consejo provincial del trabajo (2004). También se alcanza un Acuerdo sobre la Inspección de trabajo (2004) y el Acuerdo sobre creación del Consejo Regional y los Consejos provinciales de Trabajo de 2004.

A tales acuerdos se añaden otros de enorme interés social como el Acuerdo de Prestación de Ingresos Mínimos de Inserción en Castilla y León 2004-2007; el acuerdo de Vivienda y suelo residencial de 2005, el Acuerdo sobre la mejora de la calidad de la asistencia sanitaria (2002), Acuerdo sobre la mejora de la calidad de la enseñanza (2003-2004), el Acuerdo de Atención a Personas mayores Dependientes de 2005. Destaca también el acuerdo sobre Plan Integral de Inmigración de Castilla y León 2005-2009, al que se dará continuidad en acuerdos posteriores, cuyo objetivo es la plena integración laboral, social y cultural de la población inmigrante. Finalmente, debe destacarse también de este período (2001-2008) expuestos sin ánimo de exhaustividad, los acuerdos que abordan problemáticas laborales muy concretas como el «Acuerdo marco en materia de ayudas para la formación de trabajadores de empresas del sector textil y de la confección de Castilla y León, afectados por expedientes de suspensión de contratos de trabajo» (2007).

2. El diálogo social en Castilla y León (DSCYL) a partir de la Ley 8/2008, de 16 de octubre, para la creación del Consejo del Diálogo Social y regulación de la Participación Institucional en Castilla y León

a) La relevancia estatutaria del DSCYL y su institucionalización en la Ley 8/2008, de 16 de octubre para la creación del Consejo del Diálogo Social

En el año 2007, las Cortes de Castilla y León aprueban la reforma de su Estatuto de Autonomía que databa de 1983, modificándose por Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre. Por lo que aquí interesa, se produce un importante hito, pues dicha reforma incorpora dentro de los principios rectores de las políticas públicas, como uno de los objetivos a conseguir: *«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»* (28). Con dicha reforma estatutaria, pionera respecto del resto de las CCAA (29), Castilla y León reconoce el DS en su norma de mayor rango jerárquico y, como se desprende del precepto mencionado, promueve para ello la creación de un órgano específico, que adoptará el nombre de Consejo del Diálogo Social en Castilla y León. Reitera la formulación constitucional del art. 7 donde se reconoce a los sindicatos y las asociaciones empresariales para la defensa de sus intereses económicos y sociales que les son propios, y concreta, en esta importante norma legal, la función que cumple el DS tripartito allí descrito: es un principio rector fomentar el DS porque el DS favorece la «cohesión social y progreso económico». De ahí la amplitud de materias susceptibles de ser negociados en «marcos permanentes de encuentro» a los que alude el

precepto estatutario. En definitiva, la norma estatutaria apoya la existencia de un órgano en el que, el Gobierno Regional y los agentes sociales, se encuentren y puedan «ejercer DS» sobre los asuntos que conciernen a los intereses generales de la ciudadanía de la Comunidad de Castilla y León. Se hace eco, en fin, de la práctica negociadora y de concertación que se venía desarrollando desde hace muchos años y de sus buenos resultados en términos económicos y sociales, como se recoge asimismo en la Exposición de motivos de la Ley 8/2008, aprobada apenas un año después de la reforma estatutaria.

En efecto, apenas un año después de la reforma estatutaria, las Cortes de Castilla y León aprueban la Ley 8/2008, de 16 de octubre, para la creación del Consejo del diálogo social y regulación de la participación institucional en Castilla y León (30), a la que se acompaña de un reglamento de desarrollo (31), de la que cabe señalar cuatro consideraciones de interés.

En primer lugar, dicha ley es una «ley negociada», clara manifestación del consenso existente entre las Cortes y todos los grupos políticos que la conforman, el gobierno y los agentes sociales respecto al valor del DS y su influencia positiva en las políticas públicas. Las Cortes de Castilla y León, promulgando dicha Ley, asumen íntegramente el Acuerdo firmado por el gobierno regional y por los agentes sociales en febrero de ese mismo año 2008 titulado *Sobre la creación del consejo del diálogo social y regulación de la participación institucional* (32). Y lo hacen porque comparten todo lo que en aquel acuerdo se contiene. Las Cortes y el gobierno regional poseen toda la información sobre los resultados positivos que, en términos de cohesión social y progreso económico, se han ido obteniendo como consecuencia de la ejecución de los sucesivos acuerdos sociales suscritos hasta la fecha, más de veinticinco desde el AIDS de 2001. En este sentido, justifican el desarrollo legislativo del fomento del DS, como así se recoge, entre otros, en el apartado II de su Exposición de Motivos: «es más necesario que nunca reconocer que, según nuestra experiencia, los cambios normativos que han producido efectos más positivos en el marco económico y social de Castilla y León son, precisamente, los que han tenido su origen en el diálogo social».

En segundo lugar, la Ley 8/2008 crea el Consejo del Diálogo Social de Castilla y León al que define como «máximo órgano de encuentro y participación institucional de los Agentes Económicos y Sociales y la Junta de Castilla y León, de carácter tripartito y adscrito a la Consejería competente en materia de ejecución de la legislación laboral» (art. 1), cuya naturaleza concretará en el art. 2 calificándolo de «órgano institucional permanente de encuentro entre la Junta de Castilla y León y los sindicatos y organizaciones empresariales más representativas de la Comunidad Autónoma, como expresión del diálogo social y para el fomento del mismo en cuanto factor de cohesión social progreso económico de Castilla y León. En este sentido, trasladará al conjunto de la sociedad el valor del diálogo social y su trascendencia».

Sobre su composición, se advierte la relevancia y el grado máximo de institucionalización que muestra este órgano, designando, como presidente del consejo, al máximo representante de la Comunidad Autónoma, el presidente de la Junta de Castilla y León, lo cual, entre los órganos «similares» existentes en otras CCAA no suele ser frecuente, designado para tal cargo a los consejeros en materia laboral o incluso directores generales de trabajo (33). Además del presidente, los vocales los forman el titular de la consejería competente en materia de ejecución de legislación laboral y un representante, con el máximo rango, de cada una de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas (art. 4).

Además de las competencias atribuidas al Consejo, todas específicamente dedicadas al DS, entre las que se encuentra la de definir las materias objeto de diálogo social (34), la Ley 8/2008 crea otros órganos del Consejo del Diálogo social como son el Consejo (art. 6), el presidente (art. 7), la Comisión Permanente (art. 8) (35) y las Comisiones Especializadas y las Comisiones Negociadoras (art. 9); y se contempla también una oficina técnica (art. 10). El Consejo, que está compuesto por los miembros indicados en el art. 4, requiere para estar válidamente constituido la presencia de todos sus miembros y sus decisiones se adoptarán por unanimidad (art. 6), al igual que las decisiones de la Comisión Permanente, que también se someten a la regla de la unanimidad (art. 14-2). La

decisión de convocar el consejo la ostenta su presidente que es, señala de nuevo la Ley en su art. 7, el presidente de la Junta de Castilla y León.

La Ley 8/2008 posee un interés sobresaliente por la definición que, a efectos de dicha ley, ofrece de lo que debe entenderse por Diálogo social

En tercer lugar, la Ley 8/2008 posee un interés sobresaliente por la definición que, a efectos de dicha ley, ofrece de lo que debe entenderse por Diálogo social: y así en su art. 1 apartado 2 señala que: *«Se entiende por "Diálogo Social", a los efectos de esta ley, el proceso de negociación y concertación en materias económicas y sociales, así como en otras de interés general, desarrollado entre la Junta de Castilla y León y los sindicatos y las organizaciones empresariales más representativas de la Comunidad Autónoma, conforme a lo regulado por los artículos 6 y 7-1 de la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de libertad Sindical, y por la Disposición adicional Sexta del Texto Refundido del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por el real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo»*.

Sobre la definición de DS acuñada en esta Ley cabe realizar, cuando menos, dos consideraciones. Debe destacarse, en primer lugar, la versión específica que sobre DS se recoge incluyendo «procesos de negociación y de concertación». Los procesos de negociación pueden desembocar o no en acuerdos y son también DS a los efectos de esta Ley. A ello la ley añade la expresión «concertación», terminología más clásica, anterior a más actual y generalizada de DS, haciendo referencia a un DS en todo caso tripartito, identificable, en la clasificación y delimitación conceptual que sobre esta institución realiza Monereo Pérez, con una forma «específica y cualificada de diálogo social» —y en este sentido se diferencia de la amplia definición que de DS realiza la OIT (36)—, pues por concertación se entiende «un proceso de negociación tripartita entre la administración, la patronal y los sindicatos representativos que culmina, o bien, con la aprobación de una norma consensuada, lo que se conoce como legislación negociada, o bien, con un acuerdo de naturaleza obligacional entre el poder públicos y los agentes sociales» (37). Desde tal perspectiva, el DSCYL, en efecto, entra dentro de esta categoría «cualificada» de DS: es tripartita y de ella emanan acuerdos y normas consensuadas.

En segundo lugar, la Ley fija los que, a los efectos de dicha Ley, son los titulares del DS: el gobierno regional y los sindicatos y asociaciones empresariales que cumplan con el requisito de ser más representativos de acuerdo con la legislación aplicable. El requisito de la mayor representatividad no consta en la mención que del DS se hace en el Estatuto de Autonomía (art. 16-4). La Ley, con plena competencia para ello, lo incorpora delimitando los sujetos que ostentan la capacidad negociadora y de concertación social que se va a desarrollar al amparo de dicha ley, de acuerdo con un criterio, la mayor representatividad, avalado en su día por el TC y fundamentado en la posición privilegiada que el art. 7 de la Constitución les atribuye y les legitima para representar intereses generales, como son los que, a través del DS van a defender (38). Adviértase la amplitud de los temas objeto de DS fijados en dicha ley, los cuales —y este sería el tercer elemento que destacar de la definición— pueden abarcar «materias económicas y sociales», «así como otras de interés general» (39).

La mayor representatividad de los titulares del DS, criterio exigible por sus funciones de cogobernanza en las políticas públicas, se exige también en lo que constituye la cuarta consideración de interés que se quiere destacar de esta Ley 8/2008 y que se refiere al desarrollo que en ella se realiza de la participación institucional, a la que dedica todo su Título II. A tenor de dicha Ley, la mayor representatividad que poseen los sindicatos y las organizaciones empresariales de la Comunidad les permite ejercer los intereses que les son propios en el seno de la Administración General e instituciones de la Comunidad de Castilla y León en los términos que establezca la normativa específica, indicando la ley, un contenido competencial que, como mínimo, deberán tener dichos órganos quedando excluidos del ámbito de aplicación de la ley los órganos de participación relacionados con el

empleo público de la Administración de la Comunidad (art. 12). Ese contenido mínimo dispuesto en la ley incluye conocer, de forma previa, los anteproyectos de ley o proyectos de normas legales, recibir informes sobre planes, programas y actuaciones desarrollados, proponer criterios, directrices y líneas generales de actuación y participación en su elaboración, y proponer a la Junta de Castilla y León la adopción de las iniciativas legislativas o las actuaciones concretas que estimen convenientes en las materias objeto de participación (art. 14). Esta participación institucional es distinta al DS (40) que se desarrolla en el ámbito del Consejo Social, pero es obvio que por parte de los agentes sociales exige coordinación entre ambos ámbitos de actuación, pues muchas materias que se puede tratar en órganos en los que se participa institucionalmente, son susceptibles claro es de ser objeto de DS; o viceversa, en la elaboración de materia objeto de DS, los agentes sociales dispondrán de la información y de las propuestas que se realizan en dichos ámbitos de participación institucional (41).

b) El desarrollo espectacular del DSCYL a partir de la Ley 8/2008 hasta la actualidad: amplitud de contenidos y calidad de los acuerdos alcanzados

Realizada la descripción y el comentario general sobre la Ley 8/2008, se pasa a exponer, de forma lo más suscita posible, el DS desarrollado desde la entrada en vigor de la Ley, el año 2008 hasta la actualidad. Para ello, la metodología adoptada es el análisis de los más de sesenta acuerdos contabilizados desde el 2008 hasta abril de 2022 (42), desde la perspectiva de su contenido, agrupándolos en tres grandes bloques que se corresponden con las tres materias que, desde sus orígenes, ha ocupado y preocupado al DSCYL: el bloque laboral, el económico-industrial y el social.

No obstante, de forma previa a ese análisis de los acuerdos, conviene anotar uno de los primeros efectos positivos que produjo la entrada en vigor de la Ley 8/2008 y que está relacionado con una de las ventajas que comporta la institucionalización del DS, cual es la celeridad y, por ende, mayor eficacia, para poder hacer frente a crisis sobrevenidas de distinta índole. Así ocurrió con la aguda crisis económica-financiera del año 2008 y sus conocidos efectos catastróficos en el empleo, en las empresas y en la vida de las personas, cientos de miles de ellas con viviendas hipotecadas que no podían pagar, y la repercusión de todo ello reflejada en unos insoportables índices de pobreza y exclusión social. En tal situación, pese a la profunda crisis económica, Castilla y León fue de las pocas Comunidades que afrontó, tal adversa situación, convocando al Consejo del DS y desde el DS (43), en plena colaboración con las Cortes generales de la Comunidad, que refrendó legislativamente las propuestas que, en tal sentido, se acordaron en el seno por el DS.

En efecto, el DS se activó y muestra de ello son la firma de tres importantes Acuerdos destinados a paliar, mediante distintas medidas sociales, laborales y económicas, los efectos negativos provocados por la grave crisis económica del 2008. Se aprueba el extenso y relevante Acuerdo en materia de reactivación económica, políticas activas, dependencia y servicios sociales, entre cuya multitud de medidas destacan la necesidad de modificar el IV Plan de Empleo firmado pocos meses antes para un período de cuatro años (2007-2010) a fin de adecuarlo al nuevo contexto económico; se acuerda que la «Junta elabore y apruebe un proyecto de ley de servicios sociales y atención a la dependencia, dirigido a alcanzar el pleno desarrollo de las personas y promocionar la cohesión social y la solidaridad», proyecto en cuyas bases participan los agentes sociales y el gobierno (44); se crea la Fundación Anclaje de Castilla y León cuyo objetivos, entre otros muchos, es ayudar a las empresas con dificultades, crear tejido productivo y evitar la deslocalización de las empresas; se regulan ayudas a las personas afectadas por ERES como consecuencia de la situación económica, de modo parecido a como se ha regulado en el ámbito nacional como consecuencia de la pandemia producida en marzo de 2020; así como se establecen medidas específicas para personas trabajadoras con especiales dificultades de empleo (como son los mayores de 55 años), itinerarios Activos de empleo, etc. El segundo igualmente relevante y pionero Acuerdo es el relativo a la creación de una Renta Garantizada de Ciudadanía 2009, que se tradujo un año después en Ley 7/2010 aprobada por unanimidad, actualmente regulada en el Decreto Legislativo 1/2019. Y un Acuerdo sobre organización interna, política de vivienda, y conciliación de la vida familiar y laboral, de 2009. Y a estos le siguieron otros, pues los efectos de la crisis se prolongaron unos años más y se agravaron para los desempleados y las personas

trabajadoras, como consecuencia de la reforma laboral de 2012 (45) .

La institucionalización y el «rodaje» de estos casi treinta años de ejercicio de DS, hizo también que la respuesta gubernamental a la segunda gran crisis padecida en esta primera mitad del siglo XXI, a consecuencia de la pandemia provocada por la Covid-19, no solo fuera rápida sino también consensuada: y no solo por los agentes sociales y la Junta mediante la aprobación de importantes AS, sino por todos los grupos políticos de la Comunidad de Castilla y León

La institucionalización y el «rodaje» de estos casi treinta años de ejercicio de DS, hizo también que la respuesta gubernamental a la segunda gran crisis padecida en esta primera mitad del siglo XXI, a consecuencia de la pandemia provocada por la Covid-19, no solo fuera rápida sino también consensuada: y no solo por los agentes sociales y la Junta mediante la aprobación de importantes AS, sino por todos los grupos políticos de la Comunidad de Castilla y León (46) . Sin entrar en el detalle de la respuesta del DS a la crisis provocado por la pandemia, conviene no obstante señalar que, en efecto, Castilla y León, a diferencia también de lo sucedido en la mayoría del resto de las Comunidades (47) , a los pocos días de haberse dictado el estado de alarma, ya se pudo alcanzar un Acuerdo Social para hacer frente a esta crisis. Y así, tras cinco reuniones de la Comisión Permanente del Consejo de Diálogo Social, el 25 de marzo de 2020 se lograba un Acuerdo denominado *Plan de medidas extraordinarias para la protección a los trabajadores/as, a las empresas, a las familias y a las personas vulnerables con motivo de la crisis del Covid-19* (48) . Dicho Acuerdo se acompaña de una memoria económica, con la asignación presupuestaria para cada una de las medidas adoptadas, el cual ha sido parcialmente desarrollado en el Real Decreto-ley 2/2020, de 16 de abril, de *medias urgentes y extraordinarias para la protección de las personas y las empresas de Castilla y León frente al impacto económico y social del COVID-19* (49) . Y el 11 de noviembre de 2020, se alcanzó también en segundo Acuerdo como consecuencia de la pandemia que lleva por título «Plan de Choque para el empleo para favorecer el empleo y el mantenimiento de las empresas y de los puestos de trabajo más afectados por la crisis COVID-19» (Plan de choque para el empleo), y que continua en vigor (50) .

Señalado lo anterior, se pasa a mencionar sin ánimo de exhaustividad un listado de AS agrupados por las tres materias antes mencionadas. Sin duda, el bloque dedicado a materia laboral ha protagonizado, desde los inicios, el DS y representa un número muy importante de los AS alcanzados en este extenso período (2008-2022), algunos de los cuales ya se ha hecho mención, como son los que se acordaron para paliar la crisis del 2008. A ellos deben añadirse un largo listado en los que sobresalen los extensos y pormenorizados AS sobre Planes de Políticas de Empleo anuales (Papecycl), acompañados de sus respectivos cuadros de financiación, AS anuales que se deben poner en relación con los «macro-acuerdos» que conforman las llamadas Estrategias Integradas, en las que se incluyen a su vez Planes sobre materias concretas, entre ellos Planes de Empleo. La I Estrategia Integrada data de 2012-2015, estando actualmente vigente la III Estrategia Integrada de Empleo, Formación Profesional, Prevención de Riesgos Laborales e Igualdad en el Empleo (2021-2024) que, como las dos anteriores, incluye los siguientes cuatro importantes planes. El Plan de Empleo (2021-2024), el extenso y detallado VI Plan general de Formación Profesional de Castilla y León (2021/2025); el VI Acuerdo para la prevención de riesgos laborales de Castilla y León (2021-2024) y el Plan de Igualdad de género, corresponsabilidad y juventud en el empleo (201-2024).

En este bloque dedicado a temas laborales deben añadirse también otros Acuerdos como los dirigidos a colectivos específicos, por ejemplo, por citar los más recientes, el de políticas de empleabilidad de la juventud en Castilla y León (2019-2020) o sectores concretos, como el forestal, oportunidad para la generación de actividad económica y empleo en el medio rural (2015-2022), así como Acuerdos sobre instituciones claves como el Acuerdo por el que se extienden las competencias del servicio de relaciones laborales firmado en 2019 (51) .

El bloque dedicado a la parte económica y la política industrial, sin perjuicio de acuerdos para sectores o problemáticas concretas (52) , está compuesto sobre todo por los Acuerdos dedicados a la Competitividad e innovación industrial de Castilla y León concertados para el período 2014-2020, y que se han ido renovando con la denominación de Acuerdos Marcos para la Competitividad e Innovación industrial de Castilla y León, estando actualmente vigente el IV Acuerdo Marco (2021-2024). Todos ellos son acuerdos muy extensos con un elenco de medidas de estímulo económico, con el objetivo fundamental de promover la adaptación de la economía y del tejido productivo al proceso de transformación que se está experimentando a nivel global, basado, fundamentalmente, en la transición ecológica y en la transformación digital. Por ello los negociadores de este IV Acuerdo Marco para la Competitividad y la Innovación Empresarial de Castilla y León lo configuran como el eje central sobre el que deben pivotar las líneas de la política económica de la Comunidad, que permitan alcanzar la recuperación de la actividad económica y del empleo.

Y finalmente debemos mencionar, en este breve repaso, el bloque dedicado a lo social, esto es, a los acuerdos dedicados a hacer efectivos derechos y prestaciones sociales sin las cuales no es posible llevar a cabo una vida digna. Atender a dichas necesidades básicas como son disponer de una renta mínima cuando no es posible otros medios de subsistencia, o disponer medidas que ayuden al acceso de una vivienda, o invertir en una sanidad y educación públicas de calidad, son objetivos que han estado presentes desde los primeros acuerdos, como ya se ha indicado. A medida en que se ha ido desarrollado el DS, han ido aumentando en número y en materias, mostrando el gobierno regional y los interlocutores sociales un serio compromiso con la mejora del bienestar de la ciudadanía y, especialmente, con las personas más vulnerables, compromiso, como ya se ha señalado, que se ha mantenido también en periodos de graves crisis económicas, a fin de paliar sus nefastos efectos en la vida de las personas.

En este largo período de análisis, desde el 2008 a la actualidad, son muchos los AS dedicados a materias sociales tales como los dedicados al fomento del alquiler y la vivienda protegida (2013), materia sobre la que se vuelve en 2017 con el AS para el desarrollo de la política de fomento del alquiler y la rehabilitación en Castilla y León y en el AS para el desarrollo de la Política de Vivienda (2018-2021); debe reseñarse también los dos AS en materia de migraciones para la integración sociolaboral, cohesión social y convivencia intercultural (2018-2021); los AS en materia de educación (2017-2021) y más reciente y vigente II Acuerdo del Diálogo Social en materia de Educación para los Cursos 2021-2022 a 2023-2024; así como todos los que ha posibilitado un desarrollo de la Ley de Dependencia estatal desde que se promulgó en 2006, y que ha convertido a esta región en una de las más valoradas en los estudios y/o informes dedicados a la materia (53) , de los que se hace eco las exposiciones de motivos de los sucesivos acuerdos, cuando repasan a situación e introducen nuevas medidas que pueden mejorar dichas política públicas, como se advierte en el último AS de Atención a las personas en situación de dependencia (2021-2023). Destaca también en apartado, los ya mencionados AS como consecuencia de la grave crisis el año 2008, Acuerdo de 2009 por el que se crea la Renta Garantizada de Ciudadanía, que dio lugar a una de las primeras «leyes negociadas», ley 7/2010 y cuya versión última se recoge el en Real Decreto Legislativo 1/2019, de 10 de enero, así como y como consecuencia también de dicha crisis, todos los acuerdos sociales a través de los cuales se pretende mitigar sus negativos efectos, como son los que proponen crear una Red de Protección a las Personas y Familias en Situación de mayor vulnerabilidad Social o económica (AS de 2013 y AS 2017) recogidos, entre otra normativa, en la vigente Ley 4/2018, de 2 de julio (54) . A estos AS deben sumarse lo ya mencionados y provocados en esta ocasión por la pandemia del Covid-19 y que atienden tanto a cuestiones laborales como sociales.

Extrema preocupación ha mostrado también los titulares del DS en Castilla y León con el dramático tema social de la violencia contra la mujer, asunto en el que la Comunidad de Castilla y León vuelve a ser buen ejemplo de unidad y de plena colaboración las Cortes, en las que se desarrolla la democracia parlamentaria y el ámbito de la democracia participativa protagonizada por los agentes sociales y por el gobierno regional. Así, en 2010 se aprueba por unanimidad la Ley 13/2010 contra la violencia de género de Castilla y León, en cuyo art. 16 se

dispone que los poderes públicos, entre otras actuaciones, impulsarán la inclusión de la lucha contra la violencia de género como materia objeto de diálogo social. Dicho mandato se recogió en el AS firmado en 2020 en el que las partes se comprometen a actualizar dicha Ley, así como al desarrollo reglamentario y mejora de los programas dirigidos a las víctimas. Este compromiso se ha cumplido con la firma del vigente AS el 13 de octubre de 2021 en materia de lucha contra la violencia de género en Castilla y León, en el que se anexa las bases de dicha actualización normativa, fruto de un previo y detenido estudio, en el que han colaborado agentes, instituciones, públicas y privadas, de la Comunidad que intervienen y trabajan de forma específica en esta materia.

Finalmente, merecen también ser destacados los AS dedicados a la protección del medio ambiente como el II AS para promover en Castilla y León una transición justa frente al cambio climático (2021-2023) que se hace eco del Pacto Verde Europeo aprobado en 2019, y el objetivo, entre otros, de una Europa neutra en carbón en 2050, de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 y la necesaria transición hacia una economía circular, haciendo notar el carácter transversal de la materia abordada en este AS y su relación, por tanto, con las medidas ya adoptadas en otros AS (como los sucesivos acuerdos sobre competitividad y política industrial, los acuerdos en formación profesional, en AS sobre el sector forestal, por ejemplo). Contempla como objetivo general para hacer frente al cambio climático «la adaptación de empresas y personas trabajadoras hacia un modelo de producción basado en la economía circular, de residuo y emisiones cero y generador de empleos en entornos más saludables y sostenibles».

No puede finalizarse este apartado sin un breve apunte respecto al desarrollo del DS que, desde el año 2017, se está llevando a cabo en el ámbito local y provincial. La Ley 7/2013 de 27 de septiembre, de Ordenación, Servicios y Gobierno del Territorio de la Comunidad de Castilla y León, estableció en su art. 28, bajo la rúbrica «Participación y colaboración ciudadana», que los Ayuntamientos con población superior a 20.000 habitantes y las diputaciones provinciales, «deberán promover procedimientos participativos específicos encaminados al fomento del dialogo social como factor de cohesión social y progreso económico» (art. 28.2). Al amparo de esta ley, todos los Ayuntamientos de población superior a 20.000 habitantes y todas las Diputaciones (salvo la de Salamanca) han constituido órganos tripartitos (gobierno municipal o provincial, junto a asociaciones Empresariales y sindicales más representativas) de DS, los cuales están acordando medidas de empleo y formación, concretándose en dichos ámbitos los Planes de Empleo del DS autonómicos, incluidos dentro de las llamadas «Estrategias de empleo Rural y Local» (55) .

II. RASGOS CARACTERÍSTICOS DEL MODELO DE DSCYL Y VALORACIONES CONCLUSIVAS: APUESTA DECIDIDA POR LA PARTICIPACIÓN DE LOS AGENTES SOCIALES EN LA GOBERNANZA DE LA COMUNIDAD

Se exponen a continuación y de forma sintética los rasgos más destacables del modelo de DSCYL que se desprenden de cuanto se ha ido indicando en los apartados anteriores, añadiéndose alguna consideración todavía no indicada al objeto de completar este estudio que es —y solo ha pretendido ser— una aproximación a dicha temática. El DS y, en concreto, el modelo diseñado en la Ley 8/2008, y practicado a partir de dicha Ley, requiere, sin duda, de un análisis más profundo, tanto en la determinación conceptual de la institución, figura, en palabras de Escudero Rodríguez, «tan compleja y actual como versátil y evanescente» (56) , como de su encuadre jurídico una vez que se institucionaliza. Así como, es también imprescindible un examen más detenido de los que son sus frutos: los contenidos de los acuerdos alcanzados, de su evolución temática y de estructura, de los objetivos fijados y las medidas dispuestas para lograrlos, las garantías para su efectividad (financieras, de seguimiento y control) y de valoración, en definitiva, de sus resultados, en términos de cohesión social y progreso económico, que son los fines que fundamentan expresamente el DSCYL

Del DSCYL expuesto, el primer rasgo que debe mencionarse es su institucionalización y en su grado máximo, como ha sido señalado: se reconoce como un «principio rector de las políticas públicas» en el Estatuto de

Autonomía de la Comunidad (art. 16-4 Ley Orgánica 14/2007), y para su desarrollo se dicta la Ley 8/2008, en la que, además de regular la participación institucional de los agentes sociales en el seno de la Administración de Castilla y León (57), por lo que aquí interesa, regula la creación de un órgano específico, el Consejo del Diálogo Social (Título I), en el seno del cual se va a desarrollar el DS, cuyo presidente es el presidente de la Junta de Castilla y León y, como vocales, el titular de la consejería competente en ejecución de la legislación laboral y por un representante por cada una de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas con el máximo rango (art. 4-1 Ley 8/2008).

Existiendo un consolidado DS europeo, así como, en el ámbito estatal las experiencias de DS han sido y son de enorme relevancia y en todas sus diversas tipologías, pudiéndose hablar, como se ha señalado recientemente subrayando su importancia, de un «modelo español» de DS, en cuanto «al protagonismo que el diálogo social tripartito ha adquirido en el desarrollo de la política social y laboral en España durante las cuatro últimas décadas» (58), lo cierto es que no existe una Ley estatal de DS en la que se defina y articule dicha institución, como tampoco la hay en el ámbito europeo. Las distintas experiencias reguladoras, y sus diversas tipologías, se han llevado a cabo en el ámbito autonómico y nuestra Comunidad, como se ha señalado, ha sido pionera en dicha institucionalización.

A diferencia también de lo acontecido tanto en el ámbito europeo, estatal y, en este caso, también en muchas de las CCAA, el DSCYL, se ha ejercido ininterrumpidamente desde sus inicios, en la década de los noventa hasta la actualidad

A diferencia también de lo acontecido tanto en el ámbito europeo, estatal y, en este caso, también en muchas de las CCAA, el DSCYL, se ha ejercido ininterrumpidamente desde sus inicios, en la década de los noventa hasta la actualidad. Ininterrumpidamente significa, como ha sido señalado en apartados anteriores, que no ha estado condicionado ni cambios en los sucesivos gobiernos (59) ni ejecutivas sindicales ni empresariales, ni a circunstancias como la grave crisis financiera del año 2008 o la provocada más recientemente por la pandemia del Covid-19 en 2020 cuyos efectos estamos todavía padeciendo. Al contrario, el DS siempre ha existido y lo que ha provocado la Ley 8/2008, y esa era una de sus razones, ser más efectivo y poder responder de forma rápida a las necesidades sociales y económicas de la ciudadanía, como se ha demostrado en las crisis citadas.

Con ello lo que se demuestra, y es lo que ahora se quiere subrayar, la clara voluntad política, sindical y empresarial y su férreo compromiso en el DS que ha existido y que es, a la postre, el presupuesto que lo hace posible. Esta voluntad, debe subrayarse, se ha traducido en un claro y continuado ejercicio de democracia participativa propia de los Estados sociales, que se complementa y debe realizarse en plena sintonía con la democracia parlamentaria constitucionalmente diseñada.

Así ha ocurrido en Castilla y León, complementándose ambos sistemas representativos a través de los cuales se expresa la ciudadanía, y exigiéndose por parte de ambos estrecha colaboración en favor del interés general. En 2018 se dio un paso muy significativo en tal sentido que debe destacarse. A iniciativa sindical, se aprobó la Proposición No de Ley (PLN) presentada por los Grupos parlamentarios Popular, Socialista, Podemos Castilla y León, Ciudadanos y Grupo Mixto, instando a la Junta de Castilla y León a solicitar con carácter anual la comparecencia del consejero de Empleo e Industria ante la Comisión de Empleo e Industria de las Cortes de Castilla y León para informar de los acuerdos del Consejo del Diálogo Social, su seguimiento y su evaluación (60). Desde su aprobación, hasta el momento presente ha habido tres comparecencias en las que han participado, además de los consejeros de empleo, los máximos dirigentes de los agentes sociales.

En el año 2020, hay también un buen ejemplo de apoyo al DS por parte de las Cortes de Castilla y León, al

aprobarse otra PLN por la que se insta a la Junta a seguir apoyando a dicha institución y a los agentes sociales, sindicales y empresariales, que la hacen posible (61) .

Y es que la propia Ley 8/2008, como hemos examinado, es el ejemplo palmario de la existencia de este consenso ininterrumpido desde hace década, de ejercicio simultáneo ambas democracias: es una ley aprobada por unanimidad por las Cortes de Castilla y León, «refrendando» un AS previo en el que se diseña el DS cuya puesta en funcionamiento supone una cogobernanza entre el gobierno y los sindicatos y asociaciones empresariales más representativas de la Comunidad, como así ha venido sucediendo y de forma intensa, se evidencia en el número elevado de acuerdos (desde 2001 más de noventa AS), cuya calidad ha ido aumentando en el transcurso del tiempo (62) , formando parte de dicho cómputo, además de la normativa administrativa a través de la cual se ejecutan los acuerdos, en nueve «leyes negociadas» de enorme relevancia laboral y social (63) .

Para el gobierno regional, el DS supone «renunciar» a ejercer unilateralmente su potestad ejecutiva, no de todas las esferas competenciales, pero sí de «las materias objeto de diálogo social» (sean pocas o muchas), decidiendo en su lugar abrir «procesos de negociación y concertación en materias económicas y sociales, así como en otras de interés general», indica expresamente la Ley 8/2008 (art. 1.2).

En Castilla y León, por tanto, la voluntad del gobierno en favor del DS significa aceptar, asumir e integrar como forma de gobernanza las iniciativas sindicales respecto de las materias objeto de negociación, a las que se sumarán, en su caso, las iniciativas de las organizaciones empresariales y cuyo resultado final, en todo caso, tras muchas o pocas negociaciones, de forma tripartita y por los máximos responsables del ejecutivo de las organizaciones más representativas de la comunidad, solo podrán validarse si existe unanimidad. El acuerdo solo es válido si existe unanimidad. Todos «pierden» en la negociación en favor de que, al menos, esos mínimos en los que existe un consenso unánime se logren, incrementando el grado de efectividad de dichas medidas a las que todos han dado el visto bueno, en favor de la «cohesión social y el progreso económico» por resumir en dicha expresión los beneficios que va a recibir a ciudadanía al cumplirse dichos acuerdos.

La voluntad de los sindicatos en favor del DS es una opción compleja, que implica un enorme esfuerzo y es en cierto modo arriesgada (en términos de aceptación por las bases, al menos inicialmente). Es una decisión compleja y que implica en gran esfuerzo porque supone llevar a cabo las dos funciones (y no solo una) que las Constitución le atribuye en cumplimiento el Estado social y democrático de Derecho. Dicho en apretada síntesis, por un lado, debe estar en la empresa y defender que el trabajo se desarrolle en las mejores condiciones posibles (trabajo decente o con derechos) para lo cual se le reconoce la titularidad del derecho fundamental a la libertad sindical (art. 28.1) y los que forman su contenido esencial ex art. 53-2 CE, como es doctrina constitucional, la huelga (art. 28-2 CE), la negociación colectiva (art. 37-1 CE) y el planteamiento de conflictos colectivos (art. 37-2 CE) (64) . Y, por otro lado, el sindicato debe cumplir con las funciones que dimanar de esa «relevancia constitucional» que les atribuye el art. 7 del Texto Constitucional, como tempranamente el TC (65) , y que van más allá de la defensa de sus afiliados, configurándolo sujetos políticos, como defendió la doctrina con solvencia desde los primeros años de andadura constitucional. Por ello, no se limitan a defender mejores condiciones de trabajo, sino de vida para las personas trabajadoras y para la ciudadanía en general. Esta segunda función es la que despliegan sobre todo a través del DS, función, como señala la doctrina, que encuentra fundamentación constitucional, además del indicado art. 7 y el precepto que mejor representa el significado del Estado social ex art. 1.1 y como es art. 9-2 CE, en otros preceptos constitucionales, implícita o expresamente como son los art. 129-1 y el art. 131-2 CE (66) .

De acuerdo con lo señalado, puede decirte que, el diálogo social desarrollado en Castilla y León durante casi treinta años cumple con lo que para la OIT constituye su esencia: hacer partícipes a los agentes sociales en la gobernanza de las políticas públicas a fin de conseguir el «bienestar común». Tal objetivo se encuentra ya en su texto Constitucional, la Declaración de Filadelfia de 1944, texto que sigue siendo uno de los más bellos y certeros y actuales que pueda encontrarse en la literatura jurídica dedicada al trabajo, cuyo Principio Fundamental cuarto

apartado reza así:

«d) la lucha contra la necesidad debe proseguirse con incesante energía dentro de cada nación y mediante un esfuerzo internacional continuo y concertado, en el cual *los representantes de los trabajadores y de los empleadores, colaborando en un pie de igualdad con los representantes de los gobiernos, participen en discusiones libres y en decisiones de carácter democrático, a fin de promover el bienestar común*» (la cursiva es mía).

Por su parte, el Preámbulo de nuestra vigente Constitución menciona, entre sus loables fines (67) , el de «establecer una sociedad democrática avanzada», expresión que resume el *telos* del alto texto jurídico (68) y que sirve al constituyente para reafirmar el distanciamiento drástico del nuevo régimen político-constitucional que se inaugura respecto del autoritario y dictatorial inmediatamente anterior. La «sociedad democrática avanzada» que se pretende lograr es la que justifica la opción constitucional por el Estado social y democrático de Derecho en el que se conforma España, según prescribe su art. 1.1, al que le sigue la proclamación de la libertad, la justicia y pluralismo político como valores superiores de todo el ordenamiento.

El modelo de DSCYL, puede concluirse, su regulación estatutaria y legal que lo reconoce e institucionaliza, responde a los fundamentos y valores constitucionales arriba señalados. Es una buena muestra de democracia participativa que debe seguir desarrollándose y fortaleciéndose, de forma conjunta con la democracia parlamentaria, cuyos fines comparten: el DS es factor de «cohesión social y progreso económico», prescribe el Estatuto de Autonomía (art. 16-4); su desarrollo, por tanto, beneficia a toda la ciudadanía o, en palabras de la OIT, persigue «el bienestar común».

III. BIBLIOGRAFÍA CITADA. Y RESEÑA BIBLIOGRÁFICA SOBRE DIÁLOGO SOCIAL

AAVV (Dir. MONEREO PÉREZ, J.L.): *La concertación social en España: una evaluación de su trayectoria en la perspectiva de los cambios socioeconómicos*, ed. CES, Madrid, 2015.

ARIZA RICO, J.: «Los sindicatos y el diálogo social: planteamientos pasados y perspectivas» en AA.VV.: *Veinte años de concertación y diálogo social en España* . MTAS. Madrid, 1997.

BALAGUER CALLEJÓN. F.: «Estado social y democrático de derecho. Significado, alcance y vinculación de la cláusula del Estado social», en AAVV (Dir. MONEREO PÉREZ, MOLINA NAVARRETE y MORENO VIDA) *Comentarios a la Constitución socioeconómica de España*, ed. Comares, Granada, 2002.

BAYLOS GRAU, A.: «Institucionalización sindical y prácticas corporativas. El caso Español (1977-1987)». *Revista de Trabajo*, núm. 91/1988.

BAYLOS GRAU, A.: «Experiencias y modelos de concertación social en España» en AA.VV.: *Debates sobre el empleo en España*. MTSS. Madrid, 1992.

BAYLOS GRAU. A.: «Diálogo social y negociación colectiva: una narración», en *Revista Derecho Social* núm. 17/2002.

BERZAL DE LA ROSA, E.: *10 Años de dialogo social en Castilla y León. El éxito de una iniciativa sindical*, ed. Junta de Castilla y León, CCOO , UGT y CECALE. Valladolid, 2011.

BERZAL DE LA ROSA, E.: *El diálogo social en Castilla y León. Una seña de identidad*, ed. Junta de Castilla y León, CCOO, UGT y CECALE, Valladolid, 2019.

BUCKLEY, G.J y CASALE, G. (Edit): *Diálogo social y estrategias de lucha contra la pobreza*. Informe OIT, ed. MTAS

y OIT, Madrid, 2007 .

CABERO MORÁN, E.: «Diálogo social y reconstrucción económica y social en la crisis del coronavirus», en *Trabajo y Derecho* núm. 12/2020, 1 de noviembre.

CALVO GALLEGO, J.: «Leyes de participación institucional y consejos de relaciones laborales en el actual mapa autonómico», *Temas Laborales* núm.,100/2009.

CRUZ VILLALÓN, J.: *Caracterización de la concertación social en España*. Gaceta Sindical, núm. 7/2006.

CRUZ VILLALÓN, J.: «La concertación social en la reconstrucción del pacto social», *Gaceta Sindical*, núm. 22/2014.

CRUZ VILLALÓN, J.: «El diálogo social en España y las aportaciones del III AENC», *Gaceta Sindical*, núm. 25/2015.

DE LA VILLA GIL, L.E.: «La concertación social» en AA.VV.: *Transformaciones del Derecho del Trabajo: Nuevas formas de empleo y concertación social*. UB Publicaciones, Barcelona, 1991.

DURÁN LÓPEZ, F. (coord.): *El diálogo social y su institucionalización en España e Iberoamérica*. CES. Madrid, 1998.

DURÁN LÓPEZ, F.: «El papel del sindicato en el nuevo sistema constitucional». *Revista de Política Social*, núm. 121/1979.

ESCUDERO RODRÍGUEZ, R.: «El diálogo social: reflexiones sobre su significación y alcance, sus debilidades y riesgos». *Relaciones Laborales*, núm. 3/2008.

ESCUDERO RODRÍGUEZ, R.: *Concertación social tripartita: significación general y reforma de la legislación laboral de 2006*. Temas Laborales, núm. 88 de 2007.

GARCÍA-PELAYO, M.: *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, ed. Alianza Editorial, Madrid (reimpresión de 1995).

GARCÍA NINET, J.I.: «Tiempos de crisis y diálogo social: ideas y propuestas de soluciones». *Tribuna Social*, núm. 231/2010.

GARCÍA MURCIA, J.: *Organizaciones sindicales y empresariales más representativas. Posición jurídica y dimensión política*. MTAS. Madrid , 1987.

GARCÍA-MUÑOZ ALHAMBRA, M. A.: «Diálogo social europeo y negociación colectiva», en AAVV (Dir. CASAS BAAMONDE, M.E. y GIL ALBURQUERQUE, R.) *Derecho social de la Unión Europea*, ed. F. Lefebvre, Madrid , 2018.

GÓMEZ SÁNCHEZ, V., «Diálogo social y mercado laboral», en CRUZ VILLALÓN, GONZÁLEZ-POSADA MARTÍNEZ y MOLERO MARAÑÓN (Dir.) y LAHERA FORTEZA y MURCIA CLAVERÍA (coord.) *La negociación colectiva como institución central del sistema de relaciones laborales. Estudios en homenaje al profesor Fernando Valdés Dal-Ré*, ed. Bomarzo, Albacete, 2021, pág., 161 y ss.

JIMÉNEZ AGUILAR, J.: «Alcance y sentido de la concertación social: una visión empresarial» en AA.VV.: *Veinte años de concertación y diálogo social en España*. MTAS. Madrid, 1997.

LICERAS RUIZ, D.: «Aportaciones y límites del proceso de diálogo social en el período 2004-2006». *Gaceta Sindical*, núm. 7/2007.

LILLO PÉREZ, E.: «La concertación y participación institucional de los sindicatos» en OJEDA AVILÉS, A. (dir.): *La*

concertación social tras la crisis. Ariel. Barcelona, 1990.

MARTÍN VALVERDE, A.: «Concertación social y tripartismo: modelos de concertación social en Europa» en DURÁN LÓPEZ, F.: *El diálogo social y su institucionalización en España e Iberoamérica*. CES. Madrid, 1998.

MONEREO PÉREZ, J.L.: *Concertación y diálogo social*. Lex Nova. Valladolid, 1999.

MONEREO PÉREZ, J.L.: «Marco conceptual y normativo», en AAVV (Dir. MONEREO PÉREZ, J.L.) *La concertación social en España: una evaluación de su trayectoria en la perspectiva de los cambios socioeconómicos*, ed. CES, Madrid, 2015.

MONTOYA MELGAR, A., «El diálogo social en el Derecho del Trabajo», *Revista de Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, n. 3/1997.

MORA CABELLO DE ALBA, L.: *La participación institucional del sindicato*. CES. Madrid, 2008.

MORENO VIDA, M.N.: *Los pactos sociales en el Derecho del Trabajo*. Universidad de Granada. Granada, 1989.

MORENO VIDA, M.N.: «La naturaleza jurídica de los pactos sociales» en OJEDA AVILÉS, A. (dir.): *La concertación social tras la crisis*. Ariel. Barcelona, 1990.

MORENO VIDA, M.N., «Los acuerdos de concertación social, con especial atención al acuerdo para el progreso económico y social en Andalucía », en *Temas Laborales* 120/2013, pp-86-121.

MORENO VIDA, M.N. «La gobernanza de las relaciones laborales », *El futuro del trabajo: cien años de la OIT*, ed. Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social, Madrid, 2019.

OJEDA AVILÉS, A.: «El futuro del diálogo social». *Gaceta Sindical*, núm. 185/2000.

OLIET PALÁ, A.: *La concertación social en la democracia española: crónica de un difícil intercambio*. Tirant lo Blanch . Valencia, 2004.

PALOMEQUE LÓPEZ, M.C.: «El sindicato como sujeto político» en AA.VV.: *Estudios de Derecho del Trabajo en memoria del Prof. Gaspar Bayón Chacón*. Tecnos. Madrid, 1980.

PALOMEQUE LÓPEZ, M.C.: « La participación institucional de sindicatos y asociaciones empresariales» en AA.VV.: *La participación*. PPU. Barcelona, 1985 .

RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M.: «Diálogo social, participación y negociación colectiva», *Relaciones Laborales* núm. 2/1995, pp. 93-101.

RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M.: «La institucionalización de la representación de intereses: los Consejos Económicos y Sociales » en DURÁN LÓPEZ, F.: *El diálogo social y su institucionalización en España e Iberoamérica*. CES. Madrid, 1998.

ROJO TORRECILLA, E. y CAMAS RODA, F.: «Comentario del artículo 129.2 de la Constitución española de 1978 y su desarrollo (con especial atención a la participación en la empresa)» en MARTÍN JIMÉNEZ, R. y SEMPERE NAVARRO, A.V.: *El modelo social en la Constitución española de 1978*. MTAS. Madrid, 2003.

SÁEZ LARA, C.: «Sindicatos y orden constitucional» en MARTÍN JIMÉNEZ R. y SEMPERE NAVARRO, A.V.: *El modelo social en la Constitución española de 1978*. MTAS. Madrid, 2003.

SANGUINETI RAYMOND, W.: «Libertad sindical y rol institucional de los sindicatos: anotaciones a dos décadas de

vigencia del texto constitucional». *Revista de Derecho Social*, núm. 8/1998.

TORRES DEL MORAL, A.: «Realización del Estado social y constitución económica », en TEROL BECERRA, M.J. (Dir.) *El Estado social y sus exigencias constitucionales*, ed. Tirant Lo Blanch , Valencia, 2010.

VALDÉS DAL-RÉ, F.: «Legislación negociada y concertación social. Una aproximación». *Relaciones Laborales* Tomo I/1997.

VALDÉS DAL-RÉ, F.: «Diálogo Gobierno-empresarios-sindicatos: un eje de progreso social» en UGT: *2004-2008. Una Legislatura de Diálogo Social*. UGT, Madrid, 2008.

YSÁS MOLINERO, H.: *La participación de los sindicatos en las funciones normativas de los poderes públicos*. Ed. Bomarzo, Albacete, 2010.

YSÁS MOLINERO, H.: «La participación institucional autonómica: regulación y organismos en Cataluña (especialmente a partir del Estatuto de 2006)» en AA.VV.: *Los nuevos marcos de relaciones laborales en el renovado Estado de las Autonomías*. Tirant lo Blanch. Valencia, 2011.

YSÁS MOLINERO, H.: «Diálogo social y participación sindical tras la reforma» en PÉREZ AMORÓS, F. y ROJO TORRECILLA, E. (dirs.), YSÁS MOLINERO, H. (coord.): *Balance de la reforma laboral de 2012*. Editorial Bomarzo. Albacete, 2016.

ZUFIAUR NARVAIZA, J.M.: «Etapas y retos de la concertación social en España» en AA.VV.: *Veinte años de concertación y diálogo social en España*. MTAS. Madrid, 1997.

WEBGRAFÍA. Enlaces desde la web del Consejo del Diálogo Social. <https://dialogosocial.jcyl.es/>

.....

(1) Vid., el detallado estudio sobre el DS en las diecisiete CCAA, en AAVV (dir. Monereo Pérez, JL). *La concertación social en España: una evaluación de su trayectoria en la perspectiva de los cambios socioeconómicos*, ed. CES, Madrid, 2015, pág., 165 y ss.

Ver Texto

(2) Recogido en el Anexo de la Orden de 14 de junio de 1990 de la Consejería de Economía y Hacienda, publicada en el BOCYL de 18 de junio de 1990. Este acuerdo está firmado por D. Jesús Posada Moreno, presidente de la Junta de Castilla y León, D. Alfonso Maroto San Sebastián, secretario regional de la Unión General de Trabajadores, y D. Javier Fernández González, secretario regional de Comisiones Obreras. Es el único acuerdo social que no se halla digitalizado ni consta en la web de la Junta de Castilla y León.

Ver Texto

(3) El 26 de mayo de 1982 se crea Cecale (ya existía la CEOE, Confederación Española de Organizaciones Empresariales y la Cepyme, Confederación Española de la Pequeña y Mediana Empresa) por una Comisión promotora reunida en Ávila compuesta por representantes de Ávila, Burgos, León, Palencia, Salamanca, Valladolid y Zamora. Meses más tarde se sumarían representantes empresariales de las provincias de Segovia y Soria.

Ver Texto

(4) La CEOE: Confederación Española de Organizaciones Empresariales (representa sobre todo a la gran empresa) y la CEPYME: la Confederación Española de la Pequeña y Mediana Empresa.

Ver Texto

- (5) «Las partes» –se indica- «se reconocen la capacidad suficiente para suscribir el presente documento y conscientes de las obligaciones que asumen en el ámbito de sus respectivas responsabilidades frente al conjunto de la sociedad castellanoleonesa, han venido a coincidir en la necesidad de estable un cuadro para facilitar la consecución de aquellos objetivos de progreso social dentro del marco del diálogo social y como resultado del proceso de concertación establecen los siguientes acuerdos».

Ver Texto

- (6) Se crea una Comisión paritaria para «velar por el cumplimiento de los acuerdos alcanzados en el presente proceso de concertación social, así como el seguimiento y evaluación de aquellos elementos que formen de los mismo o que se deriven de ellos».

Ver Texto

- (7) Así, se acuerdan medidas de incentivación de la contratación para los colectivos con especiales dificultades como son los parados de larga duración, los mayores de 45 años, se priorizan los contratos indefinidos, entre otras.

Ver Texto

- (8) BOCyL 14 de diciembre de 1990.

Ver Texto

- (9) Se recoge en la Exposición de Motivos que el CES responde a la aspiración del establecimiento de un marco estable y permanente de comunicación y diálogo, tanto de las organizaciones empresariales y sindicales entre sí, como de éstas, con la Administración Autónoma de Castilla y León, logrando hacer más fluida su relación y colaboración mutua. Se configura como una Institución Propia de la Comunidad, dotada de carácter consultivo y asesor en materia socioeconómica de la Comunidad, que cuenta con personalidad jurídica propia e independiente respecto a la Administración Autonómica en el ejercicio de sus funciones, y con una composición en la que, además del ejecutivo, los sindicatos y asociaciones más representantes, se encuentran representadas también otros grupos de intereses distintos, de acuerdo con lo regulado en su ley.

Ver Texto

- (10) Actualmente preside el CESCYL el prof. Dr. E. Cabero Morán. Se remite a la magnífica web de este organismo en la que se expone amplia y profunda información sobre toda la actividad desarrollada por el CESCYL. Vid., <http://www.cescyl.es>.

Ver Texto

- (11) «El objetivo es la inserción social de aquellas unidades familiares que carezcan de los medios económicos regulares suficientes para atender las necesidades básicas de la vida» y va dirigida «a las personas que no tengan derecho a ser beneficiarios de prestaciones contributivas y no contributivas a cargo de cualquiera de las Administraciones Públicas». Se establece una cuantía máxima en 12 mensualidades de 30.000 pesetas por familia. Este apartado se cierra con un apartado dedicado a la financiación de dicha prestación a cargo de los Ley de Presupuestos de la Comunidad, estableciéndose un importe de hasta 300 millones de pesetas para el año 1990.

[Ver Texto](#)

- (12) Decreto legislativo 1/2019, de 10 de enero, por el que se aprueba el texto refundido de las normas legales vigentes en materia de condiciones de acceso y disfrute de la prestación de renta garantizada de ciudadanía de Castilla y León (BOCYL 15 de enero 2019).

[Ver Texto](#)

- (13) Destacan las medidas siguientes: el compromiso de la Junta de adquirir «suelo para la edificación de vivienda por valor en torno al 8% de su presupuesto de Inversión en Materia de Vivienda pública», el compromiso de que se promuevan viviendas de Protección Oficial, con previsión de crear al menos 10.000 viviendas durante el año 1990-1991, un Plan Regional de Vivienda de Castilla y León, fijándose como beneficiarios segmentos de población con ingresos no superiores a 2.5 veces el salario mínimo interprofesional etc.

[Ver Texto](#)

- (14) Se señalan «los principales problemas» detectados de carácter medioambiental (deforestación, contaminación del agua, aire y suelo, erosión del suelo, desaparición de hábitats para la fauna y deterioro del paisaje) estableciendo listado amplísimo y muy concreto de medidas y planificación futura.

[Ver Texto](#)

- (15) Por UGT lo firma D. Alfonso Maroto San Sebastián (secretario regional de UGT) y por CCOO D. Javier Fernández González (secretario regional de CCOO).

[Ver Texto](#)

- (16) Preside la Junta de Castilla y León en ese momento D. Juan José Lucas Jiménez.

[Ver Texto](#)

- (17) Este Acuerdo por parte de los empresarios lo firma el vicepresidente de la CECALE, D. Jaime Espí Zarza.

[Ver Texto](#)

- (18) El índice dedicado a las políticas horizontales da debida cuenta de las medidas que a tales efectos se acuerdan: Promoción de: 1) Nuevas inversiones, 2) Apoyo financieros a las pequeñas y medianas empresas, 3) Creación de la Agencia de Desarrollo Regional de Castilla y León, 4) Zonas prioritarias de industrialización (en especial facilitar alternativas a sectores industriales en crisis como la minería del carbón), 5) Innovación científica y desarrollo tecnológico, 6) promoción comercial, (medidas sobre todo dedicadas a favorecer la exportación). 7) Promoción de las Empresas Familiares y a la Industria de la Artesanía, 8) Desarrollo de la Cultura de la Calidad Total y 9) Diseño industrial.

[Ver Texto](#)

- (19) Lo firman los secretarios generales de UGT y CCOO, D. Fermín Carnero González y D. Javier Fernández González, respectivamente, CECALE representada entonces por su presidente, D. José Fernández Lobato, y por el ejecutivo, el presidente de la Junta de Castilla y León, que también firmó el anterior de 1993-1996, D. Juan José Lucas Jiménez.

[Ver Texto](#)

- (20) Se incluyen medidas de fomento al empleo, de formación profesional ocupacional, salud y seguridad en el trabajo con la creación del Consejo de seguridad y salud regional, así como un Plan de empleo para «zonas rurales deprimidas».

Ver Texto

- (21) El ASACL se firmó el 30 de septiembre de 1996 por las mismas partes que promueven la creación del SERLA. Actualmente sigue negociándose el IV ASACL, estando vigente el III Acuerdo Interprofesional de Solución Autónoma de Conflictos Laborales y determinados aspectos de Negociación Colectiva de Castilla y León, con una modificación parcial inscrita en el registro por resolución de 21 de febrero de 2019 (BOCYL 4 de marzo 2019).

Ver Texto

- (22) Fue elegido en marzo de 2001, siendo reelegido ininterrumpidamente hasta el mes de marzo de 2019 en el que, concluido el mandato, se disolvieron las Cortes para proceder a un nuevo proceso electoral autonómico (y nacional) fijado el 28 de abril de 2019, y del que salió elegido el actual presidente de la Junta de Castilla y León, D. Alfonso Fernández Mañueco.

Ver Texto

- (23) El documento lo firman los dos secretarios regionales de entonces, D. Fermín Carnero González de UGT y D. Jesús Pereda Alquegui de CCOO.

Ver Texto

- (24) Los factores que «empujan» a reivindicar dicha institucionalización del DS son: a) Las inminentes e importantes transferencias a la Comunidad de las competencias en materia de sanidad y de educación. b) La aprobación del Marco Comunitario de Apoyo y de los Fondos Estructurales con la asignación correspondiente a Castilla y León. c) La necesidad de implantar nuevas políticas de protección sociales (ingreso mínimo de inserción), políticas de igualdad y de colectivos desfavorecidos. d) El incompleto desarrollo del «Acuerdo para el desarrollo Económico e industrial de Castilla y León» contenido en el Acuerdo de DS de 1997, que aconseja un nuevo periodo de negociación y diálogo social más acorde con las circunstancias actuales. De acuerdo con ello, en el documento se contemplan tres Mesas: A) para políticas de empleo e integración laboral. B) Políticas de avance social, medio ambiente y asentamiento poblacional en el entorno rural. C) Plan integral de las instituciones de Castilla y León.

Ver Texto

- (25) Firman el acuerdo el presidente de la Junta de Castilla y León, D. Juan Vicente Herrera, el secretario regional de CCOO, D. Jesús Pereda Alquegui, D. Fermín Carnero González, secretario regional de UGT y D. José Fernández Lobato, presidente de CECAL.

Ver Texto

- (26) Durante este periodo, en la presidencia de la Junta sigue D. Juan Vicente Herrera, que ostentará dicho cargo hasta 2019. En el lado de los agentes sociales, durante el periodo 2001-2008, se producen cambios. En CCOO, en 2003 D. Ángel Hernández Lorenzo sucede a D. Jesús Pereda Alquegui y estará en la secretaria hasta 2017, cuando fue elegido el actual secretario regional, D. Vicente Andrés Granado. En 2005, D. Agustín Prieto González sucede en la secretaria regional de UGT a D. Fermín Carnero y estará en el cargo hasta 2016, cuando le sucede en actual secretario regional, D. Faustino Temprano Vergara. Por parte de CECAL, a D. J.E Fernández Lobato le sucede en el cargo D. JM Antona en 2001, y a este D. Antonio Primo (2002-2004), posteriormente Luis Martín Aguado (2004-2006), al que le sigue

D-. Jesús M. Terciado que estará en la presidencia hasta 2013 cuando es elegido el actual presidente de la CEOE-Castilla y León, D. Santiago Aparicio.

[Ver Texto](#)

(27) Incorporado en el Decreto 292/2001, de 20 de diciembre (BOCYL de 28 de diciembre) por el que se establece las Líneas de Apoyo a la Familia y a la Conciliación con la Vida Laboral en Castilla y León, y contempla en su artículo 1 el establecimiento de una serie de prestaciones y ayudas económicas encaminadas a fomentar la reactivación de la natalidad y la conciliación de la vida laboral con la vida familiar, recogiendo expresamente las ayudas para gastos de Escuelas de Educación Infantil y Guarderías Infantiles.

[Ver Texto](#)

(28) Art. 16-4 Estatuto de Autonomía.

[Ver Texto](#)

(29) Con posterioridad, han incorporado también en sus respectivos estatutos de autonomía referencias al DS, las CCAA de Cataluña (Ley Orgánica 6/2006, de reforma del estatuto de autonomía de Cataluña), Andalucía (Ley Orgánica 2/2007, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía), Extremadura (Ley Orgánica 1/2011, de reforma del Estatuto de la autonomía de la Comunidad de Extremadura) y Canarias (Ley Orgánica 1/2018, de reforma del Estatuto de autonomía de Canarias). En la Comunidad de Islas Baleares, no forma parte de los principios rectores, sino que se incluye dentro de los «derechos relativos a la ocupación y el trabajo» en los siguientes términos: «2. Se proclama el valor de la concertación y del diálogo social como instrumento indispensable de cohesión social, y del papel institucional que en tal resultado tienen los interlocutores sociales más representativos, por ello se reconocen a los que cumplan las condiciones previstas en el ordenamiento jurídico, las facultades y prerrogativas institucionales que tienen asignadas y su ineludible participación en la vida administrativa pública, ya que con ello contribuyen a la satisfacción de los intereses generales mediante el ejercicio de su función» (art. 27 Ley Orgánica 1/2007, de reforma del Estatuto de autonomías de las Illes Balears).

[Ver Texto](#)

(30) Con posterioridad a nuestra Ley 8/2008, según el Informe socioeconómico del CESCYL de 2017, se ha institucionalizado el DS en las siguientes CCAA: «el Consejo Navarro de Diálogo Social (Ley Foral 22/2014, de 12 de noviembre, por la que se crea el Consejo Navarro del Diálogo Social en Navarra). Mesa de Diálogo Social de la Comunidad Valenciana (Ley 7/2015, de 2 de abril de participación y colaboración institucional de las Organizaciones Sindicales y empresariales representativas en la Comunitat Valenciana y posterior Decreto 193/2015, de 23 de octubre, del Consell y Acuerdo de 16 de marzo de 2016, del Consell, por el que se ratifican las normas de funcionamiento interno de la Mesa de Diálogo Social de la Comunitat Valenciana). Mesa de Diálogo Social de las Islas Baleares (Decreto 11/2016, de 4 de marzo, por el que se crean las Mesas integrantes del proceso de Diálogo Social del Pacto por la Competitividad, el Empleo de calidad y el Progreso Social de las Illes Balears). Consejo Riojano del Diálogo Social (Ley 1/2016, de 4 de abril, de impulso y consolidación del Diálogo Social en La Rioja). Consejo para el Diálogo Social de la Comunidad de Madrid (Decreto 21/2017, de 28 de febrero, del Consejo de Gobierno, por el que se crea el Consejo para el Diálogo Social de la Comunidad de Madrid y se establece su composición, organización y funcionamiento). Mesa del Diálogo Social de Aragón (Ley 1/2018, de 8 de febrero, de diálogo social y participación institucional en Aragón). Pero más importante que la institucionalización es el alto nivel de concertación social alcanzado en nuestra Comunidad, de tal manera que desde 2001 deben contabilizarse cerca ya de 90 acuerdos entre el Gobierno y los agentes económicos y sociales, con

múltiples iniciativas desarrolladas tendentes a potenciar la competitividad empresarial, la inserción laboral y empleabilidad de los trabajadores, así como a mejorar la protección social». Listado al que debe añadirse la Ley 17/2008 de Galicia, de 29 de diciembre y la Ley 4/2009 de Cantabria.

[Ver Texto](#)

- (31) Reglamento del Consejo del Diálogo Social (BOCYL de 13 de julio 2009). De acuerdo con la previsión contenida en la Ley (art. 6-3) el Consejo elaboró un Reglamento de Régimen Interior publicado en el BOCYL de 15 de julio de 2009.

[Ver Texto](#)

- (32) Firmado por el presidente de la Junta de Castilla y León D. Juan Vicente Herrera Campo, el secretario general de las UGT de Castilla y León, D. Agustín Prieto González, el secretario general de CCOO de Castilla y León, D. Ángel Hernández Lorenzo y por el presidente de CECALE, D. Jesús María Terciado Valls.

[Ver Texto](#)

- (33) Vid., Sobre los distintos órganos existentes en las CCAA que han desarrollado estos cauces de diálogo y participación y sus enormes diferencias, en competencias, normas reguladoras, composición, etc. Calvo Gallego, J. «Leyes de participación institucional y consejos de relaciones laborales en el actual mapa autonómico», *Temas Laborales* núm. 100/2009, pág. 575 y ss.

[Ver Texto](#)

- (34) Competencias: «a) La definición de las materias objeto de diálogo social. b) La aprobación de los Acuerdos del Diálogo Social. c) El seguimiento y la evaluación del cumplimiento y eficacia de los Acuerdos del Diálogo Social, así como acordar las medidas para su desarrollo. d) La publicidad y difusión de los Acuerdos del Diálogo Social, y de las materias relacionadas con ellos, sin perjuicio de la competencia de otros órganos de la Administración de la Comunidad. e) El conocimiento previo de las actuaciones normativas y de otras actuaciones de especial relevancia de la Administración de la Comunidad que afecten a las materias definidas por el Consejo como de Diálogo Social. f) La recepción de cuanta información solicite a la Junta de Castilla y León sobre materias que afecten al diálogo social relativas a la Política Regional Europea, a la participación en la formación y aplicación del Derecho de la Unión Europea, a las relaciones transfronterizas de Castilla y León con Portugal y a las relaciones de la Comunidad Autónoma con el Estado. g) La realización de estudios e informes sobre asuntos de interés general para la Comunidad, sin perjuicio de las competencias de otros órganos. h) La aprobación de la Memoria anual del Consejo del Diálogo Social. i) La aprobación de la creación de las Comisiones Especializadas y de las Comisiones Negociadoras. j) La propuesta de aprobación de los medios personales y materiales con que se dote a la Oficina Técnica. k) Cuantas otras actuaciones contribuyan al desarrollo del Diálogo Social».

[Ver Texto](#)

- (35) El artículo 8 regula la Comisión Permanente y sus competencias en los siguientes términos: «1. El Consejo del Diálogo Social contará con una Comisión Permanente, compuesta por el consejero competente en materia de ejecución de la legislación laboral, que la presidirá, por el secretario del Consejo y por dos representantes de cada una de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas de Castilla y León. Podrán acudir a sus reuniones acompañantes de los miembros de la Comisión Permanente, previo acuerdo entre estos. 2. Para el ejercicio de sus funciones, corresponden a la Comisión Permanente del Consejo del Diálogo Social las siguientes competencias: a) Elevar al Consejo la propuesta de materias objeto de diálogo social y las propuestas de Acuerdos del Diálogo Social. b) Elevar al Consejo

la propuesta sobre realización de estudios e informes sobre asuntos de interés general para la Comunidad. c) Elevar al Consejo la propuesta de Memoria anual del Consejo del Diálogo Social. d) Elevar al Consejo la propuesta de creación de Comisiones Especializadas y de Comisiones Negociadoras. e) Proponer asuntos para su inclusión en el orden del día del Consejo del Diálogo Social. f) Elevar al Consejo las propuestas sobre dotación de medios personales y materiales de la Oficina Técnica. g) Las demás que se determinen en el reglamento de funcionamiento interno del Consejo del Diálogo Social y las que expresamente le atribuya el Consejo. 3. Los acuerdos de la Comisión Permanente se adoptarán por unanimidad.»

[Ver Texto](#)

(36) Como recoge Ishikawa, J., de los textos de la OIT el diálogo social «comprende todo tipo de negociaciones y consultas o meros intercambios de informaciones entre los representantes de los gobiernos, de trabajadores y de empresarios, sobre cuestiones de interés común relativas a políticas económicas y sociales», vid., en *Aspectos clave del Diálogo social nacional: un documento de referencia sobre el diálogo social* OIT, Ginebra, 2004.

[Ver Texto](#)

(37) Monereo Pérez, JL., «Marco conceptual y normativo», en AAVV (Dir. Monereo Pérez, JL), *La concertación social en España: una evaluación de su trayectoria en la perspectiva de los cambios socioeconómicos*, ed. CES, Madrid, 2015, pág. 3. Para Monereo, la concertación social es por ello una «forma específica y cualificada- de expresión del diálogo social; es una forma de intercambio político entre el poder públicos y los interlocutores sociales en virtud de la cual las grandes organizaciones de intereses intervienen el proceso de adopción de decisiones de gobierno» (pág. 4).

[Ver Texto](#)

(38) Vid., Ysás Molinero, H., *La participación normativa de los sindicatos en las funciones normativas (...)* op., cit., pásg. 111, sobre la mayor representatividad sindical y el análisis de la doctrina del TC y las referencias bibliográficas allí contenidas.

[Ver Texto](#)

(39) Por lo que respecta a los sindicatos, el criterio de la audiencia electoral contemplado en la LOLS es un criterio objetivo que avala su representatividad pues se fundamenta en el voto de las personas trabajadoras en las elecciones a representantes unitarios debiendo superar unos porcentajes que, en el ámbito de la CCAA, según establece, son el 15% siempre que ello se traduzca en un mínimo de 1.500 representantes. El 15% de los miembros a representantes unitarios, siempre que cuenten con un mínimo de 1.500 representantes, exigido en la LOLS (art. 7.1) para ostentar la condición de sindicatos más representativo en el ámbito de la Comunidad Autónoma, es superado con creces por los dos sindicatos mayoritarios en la Comunidad (que también lo son al estar afiliados a los sindicatos más representativos en el ámbito estatal), Y así respecto del periodo de elecciones de 2015 a 2019, los datos disponibles, según el Servicio de Relaciones Laborales de la Junta de Castilla y León) son los siguientes: CCOO obtuvo 5.768 representantes (37,7%), UGT: 5.149 (33,6%); CSIF: 1.051 (6,9%); CGT: 569 (3,7%) y USO: 551 (3,6%). Entre CCOO y UGT suman el 71,3% de delegados/as o miembros de comité de empresa en las elecciones llevadas a cabo en 4.845 empresas de la región. Respecto al periodo anterior (de 1 de enero 2012 al 31 diciembre de 2015) han recuperado porcentaje y número de representantes en general todos los sindicatos, al ser aquél un periodo marcado por el cierre de empresas y la destrucción de empleo como consecuencia de la crisis. Según la agencia Ical (El Norte de Castilla, 16 de febrero de 2016) se advierte no obstante un desgaste de ambas organizaciones sindicales mayoritarias en favor de otras (CSIF en el ámbito público) respecto a década anteriores, en las que alcanzaron entre ambos

porcentajes superiores al 80 % de representantes elegidos en el ámbito de la CCAA.

[Ver Texto](#)

- (40) Ysàs Molinero define la participación institucional como «la coparticipación de los interlocutores sociales en la toma de decisiones, así como la asunción de facultades de gestión y control, mediante su inserción en entidades y organismos dependientes de las Administraciones Públicas». *La participación de los sindicatos en las funciones normativas de los poderes públicos*, (...) op., cit. pág. 306. Vid., sus interesantes reflexiones sobre el reconocimiento asimétrico de los sindicatos y de las asociaciones empresariales también en el ámbito de la participación institucional, cuestionando los empresarios en dicha participación defiendan los intereses generales, pág., 120 y ss.

[Ver Texto](#)

- (41) La ley contempla también los derechos y deberes de las personas que ejerza funciones de participación institucional (art. 15) y un capítulo dedicado al fomento y la financiación de dicha participación (art. 16).

[Ver Texto](#)

- (42) De acuerdo con el Informe del CESCYL (Situación económica y social, 2020, Tomo I) desde 2001 se contabilizan ya «más de cien acuerdos» alcanzados, siendo este alto nivel de concertación social un verdadero elemento diferencial de nuestra Comunidad. Pág., 396.

[Ver Texto](#)

- (43) AAVV (dir. Monereo Pérez, JL). *La concertación social en España: una evaluación de su trayectoria en la perspectiva de los cambios socioeconómicos*, op., cit. pág., 165 y ss. También la CCAA de Andalucía mantuvo el DS a pesar de la crisis, una comunidad que, como la de Castilla y León se caracteriza por su temprano inicio (los años 90) con AS de amplio alcance y probada eficacia de sus resultados, como así fue destacado por la Unión Europea a través de la Comisión Europea, como recoge Moreno Vida., M^a N., «Los acuerdos de concertación social, con especial atención al acuerdo para el progreso económico y social de Andalucía», *Temas Laborales*, 120/2013. pág. 110 y ss. Se da la circunstancia de que el DS desarrollado en Castilla y León siempre ha sido estando el PP en el gobierno (durante más de treinta años y en la actualidad) y en Andalucía, el DS se ha desarrollado durante también con profundidad y alcance durante los más de treinta años de gobierno del PSOE.

[Ver Texto](#)

- (44) Que se tradujo en la aprobación por unanimidad de la Ley 16/2010, de servicios sociales de Castilla y León.

[Ver Texto](#)

- (45) Destacan en este periodo los siguientes Acuerdos: el Plan de Estímulos para el crecimiento y el empleo (2012); el Acuerdo de la mesa de Cohesión Social y Nuevo Derechos sociales en materias prestaciones Económicas (2012); la Declaración de compromisos en materia de Atención a la Dependencia ante el escenario creado con motivo de la publicación del Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio; el Acuerdo para el fomento del alquiler y la vivienda protegida (2012); el Acuerdo sobre adopción de medidas extraordinarias de apoyo a las personas y las familias afectadas por la crisis y en situación de vulnerabilidad (2013).

[Ver Texto](#)

(46) Situación que en el ámbito nacional solo se ha logrado en el ámbito de la democracia participativa mediante el DS desarrollado por el Gobierno de la nación (gobierno en coalición del PSOE-UP) y los agentes sociales más representativos en el ámbito estatal (CCOO, UGT Y CEOE, respectivamente), consenso que, por el contrario, no ha sido posible en el ámbito de la democracia parlamentaria, como es conocido (y sufrido por la ciudadanía).

[Ver Texto](#)

(47) En la Comunidad Foral de Navarra teniendo una Ley de Diálogo Social (Ley Foral 22/2014) similar a la nuestra (porque en la nuestra se inspira como se menciona en la exposición de Motivos) el gobierno no convocó al Consejo del Diálogo Social hasta finales de junio de 2020, si bien los sindicatos (CCOO) llevaban instando a dicha convocatoria desde que se inició la crisis (vid., Navarra.com, 18 de mayo de 2020).

[Ver Texto](#)

(48) Firman el acuerdo, D. Alfonso Fernández Mañueco, presidente de la Junta de Castilla y León, y los miembros del Consejo del Diálogo Social, D. Vicente Andrés Granado, secretario general de CC.OO. de Castilla y León, D. Faustino Temprano Vergara, secretario general de UGT de Castilla y León y D. Santiago Aparicio Jiménez, presidente de CECALE.

[Ver Texto](#)

(49) Sobre el papel del diálogo social en toda esta crisis derivada de la pandemia, en el ámbito nacional y autonómico, vid., Cabero Morán, E. «Diálogo social y reconstrucción económica y social en la crisis del coronavirus», en *Trabajo y Derecho* núm.12/2020, 1 de noviembre .

[Ver Texto](#)

(50) Dicho Plan se articula en seis grandes áreas que se desarrollan en un total de 27 actuaciones que movilizaran más de 82 Millones de Euros: Programa de ayudas sector hostelero y turístico; Fomento de la contratación; Ayudas a trabajadores en ERTE y desempleados; Programas de reactivación del consumo y apoyo al comercio, cultura, actividades feriales y otros sectores; Formación y transformación digital. Este Acuerdo es fruto asimismo del importante Pacto suscrito por el gobierno regional el 17 de julio y denominado «Pacto para la Recuperación Económica, el Empleo y la Cohesión Social en la Comunidad» (Pacto para la recuperación) con las siguientes fuerzas políticas con representación parlamentaria en las Cortes de Castilla y León: el Partido Socialista de Castilla y León, Partido Popular de Castilla y León, Ciudadanos Castilla y León, Podemos Castilla y León y Por Ávila. En uno de sus apartados, se exhorta a la Administración de la Comunidad a establecer nuevas medidas de choque para favorecer el empleo de las personas y colectivos más afectados por la crisis del Covid-19 y de hacerlo en el marco del diálogo social, necesidad que también ya se había planteado en el seno del DS.

[Ver Texto](#)

(51) Acuerdo del diálogo Social de Castilla y León sobre extensión de las competencias del servicio de relaciones laborales, firmado el 30 de enero de 2019 por el que se acuerda modificar el ASACL de 1996 para que también conozca el SERLA de los conflictos individuales, y adoptar las medidas necesarias para la financiación y ejecución de este Acuerdo, con compromiso de la Junta de realizar una aportación económica anual para su desarrollo completo, que se estima en 2.550.000 euros. Y vid., la STS de 30 de julio de 2020 ha resuelto en favor de las organizaciones sindicales, legitimando la exclusividad del SERLA para tramitar la conciliación también en los conflictos individuales.

Ver Texto

(52) Por ejemplo, el Plan de Dinamización Económica de los Municipios Mineros de Castilla y León 2016-2020, que ha sido prorrogado por Acuerdo 98/2020, de 10 diciembre (BOCYL 14 de diciembre).

Ver Texto

(53) Así por ejemplo los sucesivos Informes del Observatorio Estatal sobre Dependencia, como el reciente XXII Dictamen de abril 2022.

Ver Texto

(54) Ley 4/2018, de Ordenación y funcionamiento de la Red de protección e inclusión de personas y familias en situación de mayor vulnerabilidad social o económica de Castilla y León.

Ver Texto

(55) Todos los AS autonómicos (los anteriores a 2008, salvo el único bipartito de 1990, y los posteriores hasta los vigentes) se hallan publicados en la web de la Junta de Castilla y León (<https://dialogosocial.jcyl.es>). Los AS de ámbito autonómico, local y provincial y el contenido más significativo de todos ellos, se recogen en los espléndidos Informes Anuales sobre la Situación Económica y Social que realiza el CESCYL en el apartado dedicado al Diálogo social en Castilla y León.

Ver Texto

(56) Vid., Escudero Rodríguez, R. «El diálogo social: reflexiones sobre su significación y alcance, sus debilidades y riesgos», *Relaciones Laborales* Tomo I/2008, p. 1045.

Ver Texto

(57) Título II: art. 11-2. Se entiende por participación, a los efectos de esta ley, como el ejercicio de tareas y actividades de promoción y defensa, en el seno de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, de los intereses que les son propios a las organizaciones sindicales y empresariales más representativas de la Comunidad.

Ver Texto

(58) Gómez Sánchez, V., «Diálogo social y mercado laboral», en Cruz Villalón, González-Posada Martínez y Molero Marañón (Dirs.) y Lahera Forteza y Murcia Clavería (coord.) *La negociación colectiva como institución central del sistema de relaciones laborales. Estudios en homenaje al profesor Fernando Valdés Dal-Ré*, ed. Bomarzo, Albacete, 2021, pág., 162.

Ver Texto

(59) A diferencia de otras CCAA, en las que el cambio de partido en el gobierno ha provocado que haya más o menos o ningún compromiso con el DS, como igualmente ha sucedido en el ámbito estatal, en Castilla y León ese factor de variabilidad no ha sucedido porque ha permanecido en el poder, desde 1987 hasta tiempos muy recientes (2019) el mismo partido, el PP, si bien lo ha hecho (hasta 2019) con mayorías parlamentarias muy holgadas que le hubieran permitido gobernar unilateralmente. Durante el primer gobierno de coalición (2019-2021) del PP-Ciudadanos, el DS se ha mantenido, aunque de forma menos intensa. El siguiente gobierno de coalición que ha sucedido al anterior, el formado por PP y Vox, es de muy reciente constitución respecto de cuando eso se escribe (abril 2022) si bien, dada la ideología de extrema derecha del Vox y las manifestaciones que ha realizado hasta el momento respecto de los agentes

sociales, y, en especial, de los sindicatos, quizá se «inaugure» un periodo de interrupción del DS, inédito hasta el momento. O no. El momento político presente en la Comunidad es muy desconcertante afectando a todas las vertientes de la vida económica, laboral, social y cultural de la ciudadanía.

[Ver Texto](#)

(60) BOCYL 16 de febrero de 2018.

[Ver Texto](#)

(61) Se hace referencia a la aprobación prácticamente unánime (con un solo voto en contra) de la Proposición No de Ley (PNL/000699-92 de 22 de septiembre) por las Cortes de la Junta de Castilla y León por la que instan a la Junta de Castilla y León a: «Continuar reconociendo la trayectoria del Diálogo Social en Castilla y León, su marco jurídico actual y el acierto de su práctica institucional, configurados en un diálogo tripartito entre las organizaciones sindicales y empresariales más representativas y la Junta de Castilla y León. Continuar garantizando un apoyo adecuado y efectivo a la institución del Diálogo Social en Castilla y León, así como a las organizaciones sindicales y empresariales más representativas que forman parte del mismo. Continuar implicando activamente al Consejo del Diálogo Social de Castilla y León, tal como está actualmente configurado, en los acuerdos y políticas de la Comunidad para la superación de la actual crisis sanitaria y para la recuperación económica y social de la Comunidad».

[Ver Texto](#)

(62) Por ejemplo, incorporando por mandato del AIDSCYL de 2001 el correspondiente cuadro o anexo en el que figure la financiación y el presupuesto detallado para su ejecución; o la práctica cada vez más, y en los últimos años, generalizada, de contemplar comisiones de seguimiento y control para su mayor efectividad y valoración de sus resultados.

[Ver Texto](#)

(63) Ley 10/2003, de creación del servicio público de empleo de Castilla y León; Ley 8/2008, de Diálogo social; Ley 7/2010, de renta garantizada de ciudadanía (actualmente Decreto Legislativo 1/2019); Ley 9/2010, de derecho a la vivienda en la Comunidad de Castilla y León; Ley 13/2010, contra la violencia de género en Castilla y León (cuya actualización mediante la redacción de bases de la ley, consta en la AS contra la violencia de género de 2021); Ley 16/2010, de servicio sociales de Castilla y León; Ley 6/2014, de Industria de Castilla y León; ley 4/2018, de ordenación y funcionamiento de la red de protección e inclusión a personas y familias en situación de mayor vulnerabilidad social o económica en Castilla y León y Ley 10/2019, por la que se promueve la adopción en el ámbito público y privado de medidas dirigidas a la conciliación de la vida personal, familiar y laboral, y a la eliminación de la brecha salarial de género en Castilla y León.

[Ver Texto](#)

(64) Como es doctrina del TC, vid., entre otras muchas, STC 11/1981, STC 9/1988, STC 51/1988, STC 164/1993 y STC 107/2000 recogiendo doctrina anterior.

[Ver Texto](#)

(65) STC 3/1981, 2 de enero (FJ 1º). También en las STC 18/1984, 7 de febrero; STC 23/1984, 20 de febrero; STC 20/1985, 14 de febrero; STC 98/1985, 29 julio. Doctrina reiterada con posterioridad, vid., Así, entre otras, la STC 229/2002, 9 de diciembre, tras reseñar que el art. 7 y 28.1 asumen en la CE el carácter promocional de los sindicatos «como elemento clave de la configuración del Estado social y democrático

de Derecho que persigue el art. 1.1 CE y para la defensa y promoción de los intereses colectivos de los trabajadores» (FJ 7º), reitera la doctrina sobre la calificación de los sindicatos y también de las asociaciones empresariales, como «entes de relevancia constitucional inmediatamente protegidos por la Constitución (STC 3/1981, de 2 de febrero, F.1; 23/1984, de 20 de febrero F.4; STC 75/1992, 14 de mayo F.3; 94/1998, 4 de mayo, F.5; 7/2001, de 15 de enero, F.5; 215/2001, 29 de octubre, F.2; entre otras» (FJ 7º).

[Ver Texto](#)

- (66) Sobre esta interesante cuestión, y en general sobre la vertiente política del sindicato que lo legitima en los procesos de concertación social, se remite al listado bibliográfico donde aparece en varios estudios, se citan pues solo algunos como el trabajo pionero en este tema del profesor Palomeque López, M-C «El sindicato como sujeto político», en AAVV *Estudios de derecho del Trabajo en memoria del prof. Gaspar Bayón Chacón*, ed, Tecnos, Madrid, 1980; y os más recientes de Sáez Lara, C., «Sindicatos y orden constitucional», en AAVV (Martín Jiménez , Sempere Navarro) *El modelo social en la Constitución Española de 1978*, ed. MTAS; Madrid, 2003, Ysás Molinero, H. *La participación de los sindicatos en las funciones normativas*, op., cit., y Monereo Pérez, JL., «Marco conceptual y normativo» , op., cit., pág. 3 y ss.

[Ver Texto](#)

- (67) «La Nación española, deseando establecer la justicia, la libertad y la seguridad y promover el bien de cuantos la integran, en uso de su soberanía, proclama su voluntad de: Garantizar la convivencia democrática dentro de la Constitución y de las leyes conforme a un orden económico y social justo. Consolidar un Estado de Derecho que asegure el imperio de la ley como expresión de la voluntad popular. Proteger a todos los españoles y pueblos de España en el ejercicio de los derechos humanos, sus culturas y tradiciones, lenguas e instituciones. Promover el progreso de la cultura y de la economía para asegurar a todos una digna calidad de vida. Establecer una sociedad democrática avanzada, y Colaborar en el fortalecimiento de unas relaciones pacíficas y de eficaz cooperación entre todos los pueblos de la Tierra. En consecuencia, las Cortes aprueban y el pueblo español ratifica la siguiente Constitución (...)».

[Ver Texto](#)

- (68) Torres del Moral, A. «Realización del Estado social y constitución económica», en Terol Becerra, MJ (Dir.) *El Estado social y sus exigencias constitucionales*, ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2010, p.ag.72.

[Ver Texto](#)

El Comité Económico y Social Europeo: la especial relevancia de su función consultiva en el entramado institucional de la Unión Europea

MARGARITA ISABEL RAMOS QUINTANA

Title: The European Economic and Social Committee: the special relevance of its advisory role in the institutional framework of the European Union

Resumen: Este trabajo analiza el marco normativo por el que se rige la organización y el funcionamiento del Comité Económico y Social Europeo. Se resalta su carácter de órgano que actúa en representación de los intereses económicos, sociales y de la sociedad civil organizada dentro de la Unión Europea. El funcionamiento habitual de sus órganos y la relevancia de los documentos que elabora el Comité completan la aportación. Dentro de su función consultiva destaca la elaboración de dictámenes a petición de determinadas instituciones europeas o por propia iniciativa.

Palabras clave: Comité Económico y Social Europeo. Unión Europea. Intereses económicos y sociales. Sociedad civil. Democracia participativa.

Abstract: This work analyzes the regulatory framework governing the organization and functioning of the European Economic and Social Committee. Its character as a body that acts on behalf of economic, social and organized civil society interests within the European Union is highlighted. The regular functioning of its bodies and the relevance of the documents prepared by the Committee complete the contribution. Within its advisory function, the preparation of opinions at the request of certain European institutions or on its own initiative stands out.

Keywords: The European Economic and Social Committee. European Union. Economic and social interests. Civil society. Participatory democracy.

NOTA: A fecha de cierre de este número monográfico ha sido publicado el nuevo Reglamento interno y Código de conducta de los miembros del Comité Económico y Social Europeo, por lo que las referencias deben ser reconducidas al nuevo marco normativo: Reglamento interno y Código de conducta de los miembros del Comité Económico y Social Europeo (Mayo de 2022).

1. LA POSICIÓN DEL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EN EL ENTRAMADO INSTITUCIONAL DE LA UNIÓN EUROPEA

El Comité Económico y Social Europeo (CESE) es un órgano de naturaleza consultiva creado ya desde 1957 por el art. 193 del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea (Roma, 25 de marzo) (1) . El carácter

consultivo con que nace esta institución auxiliar en el proyecto europeo quedó de manifiesto igualmente en el precepto incluido en el art. 198 del mencionado Tratado, el cual dejó establecido que el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión estarían asistidos por un Comité Económico y Social (...) que debería ser «obligatoriamente consultado» en los supuestos previstos en el Tratado, así como en los casos en que dichos órganos lo estimaran oportuno.

Las posteriores modificaciones realizadas sobre el Tratado CEE por medio del Acta Única Europea (La Haya, 28 de febrero de 1986), el Tratado de Maastricht (7 de febrero de 1992), el Tratado de Ámsterdam (2 de octubre de 1997), el Tratado de Niza (26 de febrero de 2001) y el Tratado de Lisboa (13 de diciembre de 2007) no han alterado ni la existencia misma del CESE ni su función prevalentemente consultiva, sino todo lo contrario, han venido a reforzarla. Actualmente, los arts. 300 a 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE, Lisboa, 2007) contienen el marco jurídico propio del derecho originario de la UE en relación con el CESE: su función asesora, su composición y organización internas, el mandato de sus miembros, la toma de decisiones, la necesidad de contar con un reglamento de funcionamiento interno y, en fin, los supuestos de asistencia al Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión normalmente por medio de Dictámenes.

Con carácter general puede afirmarse que el CESE representa la voz de la sociedad civil organizada en la UE. Es constatable una cierta evolución que va desde una originaria composición que permitía aglutinar básicamente los intereses de «representantes de diferentes categorías de la vida económica y social» y, en fin, «del interés general» (art. 193 TCEE), con un claro predominio de intereses económicos y sociales, hacia nuevas formas de composición interna en las que la «diversidad europea» logra a día de hoy situarse como Grupo específico de representación de intereses dentro del órgano consultivo, aglutinando una amplia variedad de colectivos de la sociedad civil. Pero, originariamente, el CESE era concebido básicamente como ente susceptible de integrar los intereses de los grupos económicos y sociales para el establecimiento del mercado común, proporcionando una estructura institucional apta para informar especialmente a la Comisión y al Consejo sobre aspectos relativos a la Comunidad Europea.

Desde el punto de vista organizativo, convoca y celebra diversos actos y promueve iniciativas de forma general y casi permanente. Especial interés pone en la participación de la ciudadanía europea y su sociedad civil (2), si bien su labor verdaderamente relevante consiste en el desarrollo de la función de consulta que realiza por medio de Dictámenes a petición del Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión o bien por propia iniciativa. A lo largo del año emite cerca de 200 Dictámenes, así como otros documentos de carácter informativo. Tales documentos guardan relación con la composición y las funciones que tiene atribuidas. Así, cabe señalar sus numerosas aportaciones a los debates más encendidos en torno a los nuevos núcleos temáticos que desatan las transformaciones de los sistemas de producción y las nuevas formas de prestar trabajo, como es el caso, por citar uno, de la digitalización y la inteligencia artificial y su impacto en las relaciones de trabajo (3).

Muchos y variados son los ámbitos políticos en los que interviene con su función de asistencia al Parlamento Europeo, al Consejo y a la Comisión. Al mismo tiempo, promueve iniciativas o participa en ellas dando vida a eventos institucionales en los que se posiciona abiertamente contribuyendo a formar opinión y a la gestación de documentos de impulso del proyecto europeo. Recientemente, y así cabe destacarlo, ha tenido un papel activo en los trabajos preparatorios de la Conferencia sobre *El futuro de Europa* (4).

En líneas generales, el Comité vela porque la política y la legislación de la UE se adapten cada momento a las condiciones económicas y sociales, buscando un consenso en torno a ello. Asimismo, permite la realización de una UE participativa, para lo cual da voz a las organizaciones empresariales y de trabajadores, así como de otros grupos de interés en un diálogo permanente con ellos. Sin duda, contribuye eficazmente a promover los valores de la integración europea y constituye una muestra del impulso de la democracia participativa.

El marco normativo del funcionamiento del CESE lo representa, por una parte, el conjunto de normas de derecho originario de la UE, esto es, los preceptos del TFUE delimitadores de su configuración jurídica como órgano

consultivo y, por otra, su Reglamento interno. El TFUE (5) , dentro de su Sexta Parte, Título I (Disposiciones institucionales) lo califica como órgano consultivo del Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión —junto con el Comité de las Regiones— indicando que estará compuesto por representantes de las organizaciones de empresarios, de trabajadores y de otros sectores representativos de la sociedad civil, en particular en los ámbitos socioeconómico, cívico, profesional y cultural (art. 300. 1 y 2). El mandato de sus miembros, cuyo número no será superior a 350, se extenderá por una duración de cinco años, y no tendrá carácter imperativo, siendo nombrados por el Consejo a propuesta de la Comisión siguiendo las postulaciones de los Estados miembros; deberá dotarse de un Reglamento de funcionamiento interno (arts. 301, 302 y 303).

Sobre estas bases establecidas en el TFUE, el DOUE de 10 de febrero de 2021 publicaba la versión actualizada del Reglamento interno del Comité Económico y Social Europeo, entrando en vigor al día siguiente (art. 87 del mismo) que será el instrumento normativo aquí analizado y que trae su origen del Reglamento interno aprobado originariamente en el pleno del CESE del 17 de julio de 2002, Reglamento número 769/2002 de 17 de julio, publicado en el DOCE de 4 de octubre de 2002. A lo largo del tiempo este ha sufrido correcciones y, sobre todo, modificaciones ulteriores: por Reglamento de 31 de marzo de 2004 (DOUE de 7 de octubre de 2004), por Reglamento de 12 de marzo de 2008 (DOUE de 20 de junio de 2009) hasta la nueva versión codificada del Reglamento de 20 de febrero de 2019 (DOUE de 10 de julio de 2019).

A este respecto, el 28 de enero de 2021, el pleno del CESE aprobó el Reglamento interno y el Código de conducta revisados de los miembros del mismo. Mediante esta reforma se produce la derogación y sustitución del Código aprobado en marzo de 2019 y en consecuencia la modificación de algunos de los preceptos del Reglamento interno del CESE.

Sobre la base de estos parámetros normativos, se acomete a continuación el análisis de la composición y funciones del CESE con especial atención a su función consultiva respecto de tres de las instituciones centrales de la UE: el Consejo, la Comisión y el Parlamento Europeo.

El Reglamento interno del CESE actualmente en vigor, de 10 de febrero de 2021 (DOUE 10.2.2021), presenta una estructura sencilla dotada de un Preámbulo, un Título I dedicado a la *organización* del Comité, un Título II que comprende las normas de su *funcionamiento* y un Título III dedicado a *Disposiciones Generales*. Se completa el texto del mismo con un Anexo en el cual se recoge el *Código de conducta de los miembros del Comité Económico y Social Europeo*.

El CESE se erige en el principal vínculo institucional de aproximación de los intereses y aspiraciones de la sociedad civil europea con otras instituciones fundamentales

El Preámbulo presta especial atención al carácter ambivalente que actualmente le es reconocido al CESE: a) órgano *de representación* de los diferentes componentes de carácter económico y social de la sociedad civil organizada, b) su carácter de órgano *institucional consultivo* creado desde el Tratado de 1957 . En suma, esta doble naturaleza constituye la máxima expresión de participación institucional decisoria de la sociedad civil europea en los procesos decisorios de la Unión. Y la yuxtaposición de intereses que se dan cita en el desarrollo de su función consultiva permite «*augmentar la calidad y la credibilidad de las decisiones políticas de la Unión Europea*» en la medida en que se vuelven «*más inteligibles y aceptables*» y «*más transparentes*», lo que en suma es «*condición indispensable para la democracia*». Al tratar de situar debidamente el CESE en el entramado institucional de la UE, el mismo Preámbulo indica que «*es, por excelencia, el lugar de representación y de debate de la sociedad civil organizada y un interlocutor privilegiado entre esta y las instituciones de la Unión Europea*». En consecuencia, el CESE se erige en el principal vínculo institucional de aproximación de los intereses y

aspiraciones de la sociedad civil europea con otras instituciones fundamentales convergiendo así en un doble espacio: como *foro* de debate y *lugar de elaboración de dictámenes* (6) .

Sobre la base de lo dispuesto en el derecho originario de la UE, se ha elaborado el proyecto de Reglamento interno en su última versión de febrero de 2021, norma que contiene la delimitación jurídica de la organización y funcionamiento del CESE y cuyo análisis resulta preceptivo a la hora de desentrañar cómo y con qué alcance actúa el mismo en el desarrollo del gran proyecto que supone la Unión Europea.

2. LA ORGANIZACIÓN INTERNA DEL COMITÉ

El Título I del Reglamento, como se ha dicho, regula la dimensión organizativa del Comité. Un aspecto de relevancia nada desdeñable.

Sus miembros no están vinculados por ningún mandato imperativo, sino representativo, ejerciendo sus funciones con plena independencia y en interés general de la Unión, disfrutando de los privilegios e inmunidades previstos en el Protocolo sobre los privilegios e inmunidades de la UE; en particular, disfrutaban de «libertad de desplazamiento, de inviolabilidad personal y de inmunidad» (art. 1.4).

El principio de igualdad de género y el de no discriminación inspiran la composición y funcionamiento del CESE ya que habrá de quedar garantizado el respeto a los mismos, tal como se definen en el Derecho de la Unión Europea

El principio de igualdad de género y el de no discriminación inspiran la composición y funcionamiento del CESE ya que habrá de quedar garantizado el respeto a los mismos, tal como se definen en el Derecho de la Unión Europea: en todos los órganos del Comité la proporción de mujeres *será superior a su representación proporcional* (art. 1.5), una fórmula que tiende a impulsar una medida positiva de promoción de la representación femenina.

Actualmente cuenta con 329 miembros procedentes de diferentes grupos de interés y de representaciones de la sociedad civil en Europa. Los miembros son propuestos por los gobiernos nacionales y nombrados por el Consejo por un período de 5 años. La última renovación se ha producido en octubre de 2020 cubriendo un mandato representativo entre 2020 y 2025 y en su conjunto se encuentran integrados en tres Grupos diferenciados: Grupo I (Empleadores), Grupo II (Trabajadores), Grupo III (Diversidad Europea).

El reparto de los puestos de la membresía es diferenciado en función del volumen de población: Francia, Alemania e Italia (países fundadores de la CEE) cuentan con 24 miembros cada uno; Polonia y España tienen 21; Rumanía, 15. Austria, Bélgica, Bulgaria, República Checa, Grecia, Hungría, Países Bajos, Portugal y Suecia disponen de 12. Croacia, Dinamarca, Finlandia, Irlanda, Lituania y Eslovaquia cuentan con 9. Letonia, Eslovenia y Estonia, 7. Chipre y Luxemburgo, 6 y Malta, 5. Todos y cada uno de ellos, en ejercicio de su mandato representativo, pueden emitir opiniones relativas a los asuntos de interés para la UE dirigidas al Consejo, la Comisión y al Parlamento Europeo.

Cuatro son sus órganos: la Asamblea, la Mesa, el Presidente (en masculino; sorprende que esa redacción no se haya revisado en 2021 para hacerla neutra, especialmente dado que el CESE actualmente cuenta con una Presidenta (7) , por más que el art. 85 del Reglamento indique que en relación a los cargos y puestos mencionados en el presente Reglamento interno, se entiende que los términos empleados se refieren tanto al género femenino como al masculino; pero siempre se utiliza el masculino) y las Secciones. Asimismo, se estructura en torno a tres Grupos diferenciados de representación de distintos intereses, como ha quedado señalado (art. 2).

2.1. La Mesa y la Presidencia del CESE: composición y funciones

Ya el TFUE indica que el Comité elegirá un presidente y una Mesa cuyo mandato tendrá una duración de dos años y medio (art. 303). La Mesa manifestará en su composición el *equilibrio global y geográfico entre los Grupos, con un representante, al menos, de cada Estado miembro y tres como máximo* y cuyo sistema de elección viene predeterminado en los arts. 4 a 8 del Reglamento, al igual que la elección del presidente y los vicepresidentes con un particular regla temporal: su mandato como tales no podrá ser objeto de reelección y solo dura dos años y medio, lo que significa que en cada período quinquenal la Mesa requiere de una segunda renovación, al igual que sucede con otros órganos de funcionamiento interno.

Realmente, este *corpus* normativo en torno a la Mesa es sumamente relevante ya que de él se extrae el nombramiento de la Presidencia: Presidente/Presidenta del CESE, que lo es la persona que ocupa la presidencia de la Mesa y dos vicepresidentes/as. La Mesa y el presidente/presidenta ejercerán las competencias presupuestarias y financieras reglamentariamente definidas (art. 9.5) y a la Mesa corresponde la responsabilidad política de la dirección general del Comité, cuidando que en el ejercicio de sus funciones se ajuste a la función institucional que tiene encomendada (art. 9.7). Entre sus responsabilidades destaca la de una correcta utilización de los recursos humanos, presupuestarios y técnicos en la ejecución de las tareas asignadas por los Tratados (art. 9.8). Con respecto a los Dictámenes, examinará cada seis meses el curso dado a los mismos (dado que pueden llegar a ser obviados por las instituciones que los solicitan) y, en fin, interpreta el Reglamento o sus normas de desarrollo (art. 9.9). Una competencia relevante es la de otorgar poderes al Presidente/Presidenta para celebrar acuerdos con las instituciones y órganos de la Unión Europea en el marco de la cooperación institucional (art. 10).

Por lo demás, es preceptiva la creación de dos comisiones de asesoramiento a la Mesa: de Asuntos Financieros y Presupuestarios (CAF) y una Comisión de Comunicación (COCOM) para impulsar la estrategia de comunicación del Comité (arts. 11 y 12).

La persona que ocupa el cargo de presidente/presidenta dirigirá las actividades del Comité y de sus órganos de conformidad con el Tratado y con lo dispuesto en el Reglamento interno por períodos de dos años y medio. Al término de su elección, presentará un programa de trabajo para su mandato y al final del mismo hará un balance de resultados

La persona que ocupa el cargo de presidente/presidenta dirigirá las actividades del Comité y de sus órganos de conformidad con el Tratado y con lo dispuesto en el Reglamento interno por períodos de dos años y medio. Al término de su elección, presentará un programa de trabajo para su mandato y al final del mismo hará un balance de resultados (art. 14.6). Actúa en contacto con quienes ocupan las dos vicepresidencias, siendo posible la delegación de competencias, especialmente en actos de representación del CESE, una de sus principales funciones reconocidas, asumiendo igualmente deberes de información de sus gestiones al pleno (art. 14.5). Son numerosos los pasajes del Reglamento en los que es posible encontrar atribuciones y competencias que deben ser ejercidas por quien ostenta la presidencia del CESE: ordenando las sesiones de trabajo en Plenos y Secciones, sometiendo a votación los asuntos objeto del orden del día, adoptando decisiones con voto de calidad, etc. siempre en clara coordinación con la Mesa.

Una de sus competencias específicas consiste en la ejecución del presupuesto del Comité: lo hará de conformidad con las disposiciones del Reglamento Financiero aplicable al presupuesto general de la Unión, materializando la ejecución del estado de ingresos y gastos (art. 82.2).

Los dos vicepresidentes serán respectivamente presidente de la Comisión de Asuntos Financieros y Presupuestarios y presidente de la Comisión de Comunicación y ejercerán esta función bajo la autoridad del

presidente del Comité (art. 15).

Se contempla, asimismo, una Presidencia **ampliada** en la cual participan, además, los presidentes de los tres Grupos, teniendo por función preparar los trabajos de la Mesa y la Asamblea, así como tomar decisiones en casos de urgencia o circunstancias excepcionales (art. 16).

Una posible moción de censura contra el presidente/presidenta viene contemplada en el art. 76 del Reglamento interno: se precisa propuesta de la Mesa a tal efecto, aprobada por al menos tres cuartas partes de sus miembros, para someter a la Asamblea una moción de censura, por motivos graves y debidamente acreditados. Tras haber oído la intervención de un miembro de cada Grupo (en el Pleno siguiente), a los miembros de la Presidencia que deseen intervenir y al propio presidente/presidenta, la Asamblea se pronunciará mediante votación secreta y sin posibilidad de delegación de voto (art. 76.2). Se considerará aprobada solo si la aprueba una mayoría de tres cuartos de los miembros presentes. En tal caso, se procederá inmediatamente a su sustitución por un miembro de su propio Grupo y, no pudiendo hacerlo, se producirá la paralización/suspensión de los trabajos hasta que los Grupos puedan formular una propuesta a tal efecto (art. 76.4).

2.2. La Asamblea, Secciones y Subcomités y otros organismos y protagonistas de la actividad del Comité

Realmente, sorprende que la norma reglamentaria haga alusión en múltiples casos a la Asamblea, incluso, la tipifique como uno de los órganos internos de funcionamiento y, sin embargo, no la defina ni determine su composición y competencias de forma sistemática y ordenada. En muchas ocasiones hay que deducir que cuando el Reglamento se refiere al Comité, lo está haciendo de manera implícita a la Asamblea, es decir, al conjunto total de miembros que integran el CESE. Y así es como se define escuetamente en el precepto contenido en su art. 48 al comenzar a precisar los trabajos en pleno del CESE: «La Asamblea, compuesta por el conjunto de los miembros del Comité, se reunirá en el curso de los distintos plenos».

Es posible el funcionamiento del Comité en distintas **Secciones**, cuya composición permite actuar bajo un mandato de dos años y medio siendo sus miembros designados por el mismo (art. 18). Relevante resulta destacar aquí que las Secciones tienen como misión aprobar dictámenes o documentos informativos sobre los asuntos que les sean asignados, pudiendo constituir **grupos de estudio o de redacción** o designar ponentes atendiendo para ello a las propuestas de los Grupos. Los ponentes se pueden ayudar de expertos que les faciliten el seguimiento de los Dictámenes una vez aprobados por el Pleno (art. 20). Cabe señalar que actualmente el CESE cuenta con seis secciones especializadas en temas específicos de interés para la ciudadanía de la Unión Europea: desde los asuntos sociales a los económicos, la energía, el medio ambiente, las relaciones exteriores o el mercado interior.

Es posible que el Comité encargue parte de sus tareas a **Subcomités**, especialmente cuando se trata de asuntos estrictamente horizontales de carácter general, proyectos de dictamen o documentos informativos, encomendando a cada Subcomité un único asunto y dejando este de existir en el momento de la votación del dictamen o documento informativo (art. 22). Y se contempla, en otros casos, la designación de un **ponente general** que intervendrá en solitario ante la Asamblea y sin necesidad de pasar previamente por una Sección: ello puede ocurrir cuando haya consultas relativas a temas de interés secundario o de carácter urgente (art. 23).

El Cap. VI del título I del Reglamento contempla tres vías de colaboración externa con el CESE por medio de la creación de **Observatorios, Audiencias y Expertos**: se puede crear un observatorio —por la Asamblea— ante temas que por su entidad y complejidad lo aconsejen, debiendo definir su objeto, estructura, composición y duración. Los observatorios podrán realizar un informe anual sobre cláusulas horizontales del Tratado y su incidencia en las políticas de la Unión que eventualmente podrá ser comunicado al Parlamento Europeo, al Consejo y a la Comisión (art. 24). Hasta ahora, el CESE ha constituido tres observatorios, cada uno de ellos especializado en una materia: sobre el mercado único (OMU), el mercado de trabajo (OMT) y el desarrollo sostenible (ODS).

Las **audiencias** lo serán de personalidades exteriores cuando la importancia de un asunto relativo a un tema determinado así lo justifique (art. 25), siendo coherente pensar que el grado de cualificación profesional de tales personalidades y sus trayectorias sean los avales objetivos a la hora de ser elegidos. Diferente es el supuesto contemplado en relación con **expertos o expertas** en determinadas materias requeridos para la preparación de determinados trabajos en colaboración con los ponentes o co-ponentes de un dictamen o documento informativo: serán nombrados por los presidentes de los Grupos —estos asimismo pueden contar con sus propios expertos—, pudiendo asistir a la reunión de sección o comisión consultiva o a las sesiones de la Asamblea en las que sean examinados los Dictámenes o documentos informativos en cuya elaboración hayan participado (art. 26).

En este ámbito de eventuales colaboraciones externas es preciso destacar la posible creación de **Comisiones Consultivas** compuestas por miembros del Comité y por delegados procedentes de sectores de la sociedad civil. Crearlas es competencia de la Asamblea definiendo su objeto, estructura, composición, duración y normas de funcionamiento (art. 27) (8).

2.3. Relaciones «estructuradas» entre el CESE y los consejos económicos y sociales de los países de la UE

Cabe destacar la existencia de un tipo de «relaciones estructuradas» del CESE con los consejos económicos y sociales o instituciones similares, así como organizaciones de carácter económico y social de la sociedad civil de la UE y de terceros países (art. 28.1). Ello supone habilitar la creación de vínculos formalizados de manera «estructural» con los diferentes órganos de participación institucional de carácter consultivo en los distintos Estados miembros, así como la posibilidad de establecerlos igualmente con países no miembros de la UE. Esta función se complementa con la de impulsar y promover la creación de tal tipo de consejos en aquellos países en los que aún no existan (art. 28.2). Sin duda, esta atribución invita a mantener vínculos que permiten permeabilizar a nivel de la UE inquietudes y demandas de los Consejos económicos y sociales nacionales (y aún autonómicos, cabría pensar, en el caso de España) especialmente cuando se trata de deliberar acerca de iniciativas de la UE en las que los órganos nacionales manifiestan especial interés. Y, más aún, potenciar la sensibilidad de los Consejos nacionales por temas de alcance europeo: es el caso reciente de la elaboración por el CES de España de su Informe 03/2021 titulado *La gobernanza económica de la Unión Europea. El impacto de la pandemia*, o en otro orden de cosas, la comparecencia del presidente del CES español en el Congreso de los Diputados ante la Comisión Mixta para la Unión Europea. De modo que esos vínculos y relaciones estructuradas entre el Comité Económico y Social Europeo y los homónimos Consejos nacionales solo puede producir resultados positivos, incluso, en una doble dirección, por cuanto que también el CESE se puede beneficiar de las propuestas e iniciativas que desde los diferentes Estados se le puede hacer llegar (9). Las relaciones de cooperación entre ellos que prevé el art. 29 del Reglamento se organizan bajo la creación de **comités consultivos mixtos** o en su defecto por medio de **grupos de contacto**: en ambos casos podrán elaborar informes y declaraciones susceptibles de ser enviados por el CESE a las instituciones europeas y a las partes interesadas.

2.4. Los Grupos integrantes del Comité y el funcionamiento de las Categorías

Un apartado especial dentro del Reglamento lo constituye el dedicado a los **Grupos** (Cap. IX del Título I y un solo artículo 30) en cuya formación cristaliza la relevancia de los intereses económicos, sociales y de la sociedad civil representados en el CESE.

Respectivamente, funcionan tres Grupos: I, empresarios, II, trabajadores, III resto de componentes de carácter económico y social de la sociedad civil organizada (cada uno dotado de Presidencia, vicepresidencia y secretaría). Los Grupos participan en la preparación, organización y coordinación de los trabajos del Comité y de sus órganos. Son ellos quienes proponen a la Asamblea candidatos y candidatas para la elección de su Presidente/Presidenta y de las personas que ocupan las vicepresidencias; cabe recordar que quien ocupa la presidencia de cada Grupo forma parte de la Mesa prestando asistencia a la Presidencia del Comité en la formulación de políticas y supervisión de gastos.

Los Grupos disponen de amplia capacidad propositiva a la Asamblea y a la Mesa, destacando la relativa a la elección de personas que ocupen la presidencia de las Secciones y sus mesas, para la composición de la Comisión de Asuntos Financieros y Presupuestarios, para la composición de los observatorios y de las comisiones consultivas, para la composición de las delegaciones y de los comités consultivos mixtos, para la designación de ponentes y para la composición de los grupos de estudio y de redacción.

En la constitución de los Grupos se ha de atender a algunos criterios, como la representación de los Estados miembros dentro del Comité, los diversos componentes de la actividad económica y social, las competencias y los criterios de buena gestión

En la constitución de los Grupos se ha de atender a algunos criterios, como la representación de los Estados miembros dentro del Comité, los diversos componentes de la actividad económica y social, las competencias y los criterios de buena gestión (art. 30.12). Asimismo, ha de prevalecer el respeto del principio de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres definido por las instituciones de la Unión Europea al elegir las personas que ocupan la Presidencia y las vicepresidencias del CESE, tal como viene preestablecido en el art. 30.3. La adscripción a cada Grupo es de carácter voluntario, sin que sea posible formar parte de más de uno, cabiendo la posibilidad de no estar adscrito a ninguno de ellos, como contempla el art. 30.14.

Al margen de esta estructura institucional, se han constituido dos Grupos *ad hoc*. Uno *Sobre el Semestre Europeo*, creado en 2017 como órgano horizontal que refuerza y apoya la labor de las secciones del CESE; se centra en analizar las propuestas de la sociedad civil europea en materia de crecimiento sostenible y empleo, contribuyendo al desarrollo del ciclo anual del Semestre Europeo (10). Otro, sobre *Derechos Fundamentales y Estado de Derecho*, creado en 2018, funciona como órgano horizontal dentro del CESE y se encarga de facilitar un foro para que las organizaciones de la sociedad civil europea puedan reunirse y compartir sus evaluaciones sobre la situación de los derechos fundamentales, la democracia y el Estado de Derecho en los Estados miembros (11).

Por último, existe desde 2004 un *Grupo Enlace*, así denominado con el fin de proporcionar un marco específico para facilitar el diálogo político y la cooperación entre el Comité y las organizaciones/redes europeas con las cuales mantiene contactos, así como con otras instituciones de la UE en asuntos de interés común. Verdadero referente como vínculo de conexión entre las instituciones europeas y las organizaciones de la sociedad civil organizada permite robustecer la democracia participativa, ya que aquella puede influir en la agenda y en la toma de decisiones de la UE, conforme establece el art. 11 del Tratado de la Unión Europea (12).

Junto a los Grupos, existen las **Categorías**, las cuales presentan una composición horizontal, pudiendo formar parte de ellas de forma voluntaria personas integradas en distintos Grupos. Las Categorías agrupan a los diferentes intereses de carácter económico y social de la sociedad civil organizada de la UE (art. 31.1) y pueden ser creadas —y revocadas— por la Mesa, que definirá su objeto, estructura, composición, duración y normas de funcionamiento debiendo contar con un mínimo de 10 miembros (art. 31.4).

3. LA CONSULTA AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO: DICTÁMENES, DOCUMENTOS INFORMATIVOS Y RESOLUCIONES

El artículo 304 del TFUE establece que el Comité será consultado por el Parlamento Europeo, el Consejo o por la Comisión en los casos previstos en los Tratados. Estas instituciones podrán consultarle en todos aquellos casos en que lo consideren oportuno. Y esta es, sin duda, la principal y fundamental función que institucionalmente tiene

atribuida el Comité: orientar la acción de esas otras instituciones dando voz a los intereses económicos y sociales, así como de la sociedad civil organizada de la UE. El mismo precepto de referencia contempla igualmente que el propio CESE tome la iniciativa de emitir un dictamen cuando lo juzgue oportuno. En segundo lugar, el TFUE indica que la solicitud de dictamen puede ir acompañada de un plazo para su presentación, que no podrá ser inferior a un mes a partir de la fecha de la notificación que, a tal fin, se curse al Presidente. Transcurrido el plazo fijado sin haberse recibido el dictamen, podrá prescindirse del mismo (art. 304). Además de lo anterior, dispone el art. 307 del TFUE que cuando el Comité Económico y Social sea consultado conforme a lo anterior, el Parlamento Europeo, el Consejo o la Comisión informarán al Comité de las Regiones de esta solicitud de dictamen. El Comité de las Regiones podrá emitir un dictamen al respecto cuando estime que hay intereses regionales específicos en juego. Se produce así una interacción entre estos dos órganos de consulta con representación de intereses claramente diferenciada.

El título II del Reglamento interno del CESE se dedica en su integridad a desarrollar las normas relativas a la labor de dicho órgano en su función primordial: la consultiva

El título II del Reglamento interno del CESE se dedica en su integridad a desarrollar las normas relativas a la labor de dicho órgano en su función primordial: la consultiva. Comprende dos capítulos, el primero dedicado a la función de la consulta propiamente dicha y el segundo a la organización de los trabajos requeridos para materializar la función de consulta que institucionalmente tiene encomendada, comprendiendo ambos los arts. 32 a 60.

El CESE puede, en primer lugar, emitir **dictámenes**, bien a solicitud de una de las instituciones europeas habilitadas para ello, o bien dictámenes como resultado de su propia iniciativa. Su régimen de elaboración y aprobación es el siguiente:

Las solicitudes de dictámenes que el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión pueden solicitar al CESE irán dirigidas a su presidente/presidenta, quien dispondrá de la asistencia de la Mesa para organizar los trabajos «de modo que se puedan presentar en los plazos fijados en la solicitud de dictamen» (art. 33.1). Esta redacción obliga a considerar que por regla general las solicitudes determinarán el plazo otorgado para presentar el dictamen ante la institución correspondiente.

Ante la eventualidad de que pudiera producirse una acumulación de solicitudes, será la Mesa la encargada de priorizar el orden de cada una de ellas, siendo además ordenadas «por categorías» temáticas a propuesta de las secciones. Las categorías posibles son tres y vienen definidas con detalle en el propio Reglamento (art. 33):

- A) comprende los «asuntos considerados prioritarios»: solicitudes de dictámenes exploratorios (del Parlamento Europeo, futuras Presidencias del Consejo, Comisión); propuestas de dictámenes de iniciativa aprobadas (por propia iniciativa del CESE se sobreentiende); determinadas consultas obligatorias o facultativas (serán elaborados por grupos de tamaño variable dotados con medios propios para ello);
- B) comprende consultas, obligatorias o facultativas, relativas a asuntos de interés secundario o urgentes (elaboradas normalmente por un ponente único o general o excepcionalmente un grupo de trabajo de no más de tres miembros);
- C) comprende consultas, obligatorias o facultativas, de carácter puramente técnico (se elabora un dictamen tipo que la Mesa presenta a la Asamblea para su aprobación o no).

Y cuando sea preciso atender «**cuestiones de urgencia**» —por razón del plazo indicado para la presentación del dictamen— se sigue lo dispuesto en el art. 63 del Reglamento, esto es, se aplica un principio de libertad organizativa por parte de la Sección a la que se encarga emitir el dictamen, cuyo presidente, de acuerdo con los

presidentes de los tres Grupos, puede obviar las reglas de tramitación reglamentariamente establecidas. Una decisión que debe ser ratificada posteriormente por la propia Sección. Como puede apreciarse, se trata de un mecanismo de máxima agilidad en la elaboración de un dictamen bajo la premura de plazos y la inmediatez de su presentación a la institución solicitante.

El momento y acto de votación del dictamen requerido ya sea por el Parlamento Europeo, el Consejo o la Comisión requiere convocar al Comité, un deber que recae sobre su presidente/presidenta (art. 32.1).

En segundo lugar, y cuestión diferente es que se trate de dictámenes elaborados por propia iniciativa por parte del CESE, pudiendo hacerlo en particular «sobre toda cuestión relativa a la Unión Europea, sus políticas y su posible evolución». Estos dictámenes también deben ser aprobados por el Comité, convocado a tales efectos por su Presidente/Presidenta a propuesta de la Mesa (art. 32.2).

Qué duda cabe de que esta constituye la función institucional más relevante encomendada al CESE porque representa la función consultiva por excelencia. Y es fácil observar con solo acudir al DOUE y al sitio de internet del Comité Económico y Social Europeo cómo la elaboración y emisión de Dictámenes caracteriza la labor central del mismo. Muchos y muy variados han sido los temas objeto de dictamen, en relación a las políticas sobre las cuales vierte su opinión cualificada a lo largo de más de veinte años de su existencia.

En términos de proximidad en el tiempo y respecto de los más recientemente emitidos, solo cabe aquí aludir por la relevancia del tema a los diferentes dictámenes elaborados y aprobados en relación con la gestión de los fondos europeos para hacer frente a la pandemia y sus devastadoras consecuencias en materia económica y social y, en particular, en relación con la pertinencia del Instrumento de Recuperación de la Unión Europea (*NextGenerationEU*) que inyectará entre 2021 y 2026 hasta 806 000 millones EUR (el 5 % del PIB de la UE) en la economía de la UE en forma de subvenciones y préstamos. Véase como referente el emitido con fecha de 22 de junio de 2021 (aprobado en Pleno) sobre *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre una nueva estrategia de financiación para el Instrumento de Recuperación de la Unión Europea (NextGenerationEU)* [COM(2021) 250 final].

Entre las materias de índole laboral recientemente objeto de dictamen, ha de recordarse el emitido y aprobado (en Sección de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía) con fecha de 7 de marzo de 2022 sobre un *Paquete de medidas sobre las condiciones de trabajo — Plataformas digitales*, en respuesta a solicitud de la Comisión. Esta institución, en torno a la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: *Mejores condiciones de trabajo para una Europa social más fuerte: aprovechar todas las ventajas de la digitalización para el futuro del trabajo* [COM(2021) 761 final] y sobre la base de la *Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la mejora de las condiciones laborales en el trabajo en plataformas digitales* [COM(2021) 762 final] solicitó el dictamen del Comité. Se trata de una de las materias más novedosas (calificación jurídica de la relación de trabajo, gestión de algoritmos, derechos colectivos de personas que trabajan para las plataformas digitales, etc.) y más necesitadas de intervención legislativa como pone de manifiesto el propio dictamen del CESE en sus Conclusiones y Recomendaciones.

De otra parte y con distinta naturaleza jurídica —no serán documentos para dictaminar sobre una determinada cuestión, sino más bien de análisis de ciertos temas relacionados con su propia razón de ser—, el CESE puede decidir la elaboración de **documentos informativos**. Este tipo de documentos tienen por finalidad examinar «cuestiones relativas a las políticas de la Unión Europea y su posible evolución» (art. 34). Por medio de ellos, el CESE se posiciona ofreciendo estudios y valoraciones y, en su caso, datos y análisis de los resultados de las políticas e iniciativas puestas en marcha en la UE. En definitiva, los documentos informativos constituyen el resultado de evaluaciones *ex post* en los que se toman en cuenta las repercusiones económicas, sociales y medioambientales de políticas europeas implantadas: en estos casos, el Comité puede aportar los puntos de

vista de las organizaciones de la sociedad civil sobre el impacto de dichas políticas (art. 36.2).

En último lugar, cabe señalar la facultad que tiene atribuida para emitir **resoluciones**, que lo son habitualmente sobre asuntos de actualidad (art. 35) cuya naturaleza lleva a cuestionarse desde el punto de vista jurídico su real entidad institucional. Normalmente, las resoluciones establecen un diálogo indirecto con otras instituciones europeas: frecuentemente, con la Comisión y gran parte de sus iniciativas económicas y sociales, tanto para respaldarlas como para destacar y denunciar ciertas carencias o deficiencias, por ejemplo en cuanto a la efectiva participación o no de la sociedad civil organizada en ciertas iniciativas (13). Pero las resoluciones requieren, sin duda, de la aprobación por parte de la Asamblea y además son objeto de tratamiento prioritario en el orden del día correspondiente, lo que las avala como producto de la actividad institucional del Comité reglamentariamente contemplada para permitir un rápido posicionamiento del CESE ante, como ya se ha dicho, cuestiones de máxima actualidad. Entre las últimas adoptadas, no puede dejar de hacerse mención a la denominada *Resolución del Comité Económico y Social Europeo sobre la Participación de la sociedad civil organizada en los planes nacionales de recuperación y resiliencia — ¿Qué funciona y qué no funciona?* (14), con ocasión de la valoración de la aplicación de dichos planes en los 27 países de la UE. En la misma se expresa a modo de denuncia —y con llamamiento expreso a la Comisión— que «en la mayoría de los Estados miembros no hay suficiente claridad sobre los sistemas de gobernanza de estos planes y la distribución de responsabilidades entre los niveles central, regional y local para su aplicación. Tampoco existe, por supuesto, suficiente claridad sobre los mecanismos adecuados para implicar a la sociedad civil organizada y a los interlocutores sociales en las fases de aplicación, seguimiento y ajuste de los planes nacionales de recuperación y resiliencia» (Conclusiones, apartado 5.7). Cumple, así pues, el Comité con su cometido de visibilizar las dificultades a que se enfrenta la sociedad civil europea en el ámbito de la aplicación y la efectividad de iniciativas y planes de las instituciones europeas.

4. EL CARÁCTER DINÁMICO DE LA ACTIVIDAD DE LA MESA EN EL DESARROLLO DE LAS FUNCIONES DEL COMITÉ: LA ORGANIZACIÓN DE LOS TRABAJOS A NIVEL INTERNO

La Mesa se erige en órgano al que corresponde una función de ordenación, agilización e impulso de los trabajos que constituyen la realización de las funciones del CESE. En esa labor, se rige por decisiones generales y autoriza mediante decisiones específicas el impulso de la labor consultiva. Para ello tiene encomendadas tareas: a) organizativas (foros, plataformas u otras estructuras de consulta, así como las modalidades de participación de los miembros del Comité en estructuras interinstitucionales de la UE; b) realización o encargo de estudios y su publicación; c) organización de visitas de trabajo y actos fuera de la sede; d) evaluaciones de políticas en forma de dictámenes y documentos informativos (15) y, en fin, e) decisión y supervisión periódica de la participación de los miembros del Comité en órganos externos, que deberá responder a principios de equilibrio y rotación (art. 36).

La organización de los trabajos a nivel interno es un asunto al que el Reglamento dedica especial tratamiento y llama poderosamente la atención que se recurra a una regulación caracterizada por su minuciosidad, lo que se explica por los distintos intereses representados a través de los diferentes Grupos.

Se distingue entre los trabajos realizados por las Secciones —con amplio margen de competencias— y por los Plenos (formulado en plural). A cada uno dedica dos apartados diferenciados en el Capítulo II del Título II del Reglamento.

1. Trabajos de las Secciones

En estos supuestos, la Mesa hace los encargos de los trabajos preparatorios a una Sección. Cabe la posibilidad de que la Comisión Consultiva de las Transformaciones Industriales (CCMI) por sí misma o a petición intervenga formulando un dictamen complementario sobre asuntos concretos, pero será siempre la Sección quien presente a la Mesa el dictamen una vez elaborado, sometándose a las indicaciones de plazos que se le hagan (art. 37). Los

preceptos comprendidos entre los arts. 38 a 47 regulan de manera detallada el proceso interno a seguir para la elaboración y presentación final del dictamen a la Mesa para su posterior votación, contemplándose, en particular, la figura del ponente (asistido de expertos o co-ponentes) como el responsable de la confección del proyecto de dictamen.

2. Trabajos de los Plenos

El conjunto de miembros del Comité, integrando la Asamblea, se reúne para constituir los Plenos (art. 48). El presidente/presidenta, en consulta con la Mesa, tiene la competencia para convocar a los mismos y proceder a ordenar las sesiones (art. 49). El orden del día de los Plenos, lejos de ser un asunto interno, adquiere relevancia interinstitucional pues la propuesta del mismo debe ser comunicada igualmente al Parlamento Europeo, al Consejo y a la Comisión, al menos quince días antes del comienzo de los mismos (art. 50.1). Además, el presidente/presidenta dirige los debates en el Pleno y velará por el cumplimiento del Reglamento (art. 54).

Para su válida constitución requiere que estén presentes o representados más de la mitad de sus miembros, procediéndose a nueva convocatoria sin límite de representación mínima en caso de no alcanzarse aquella (art. 51). Cuando se trata de debatir y en su caso decidir sobre **resoluciones**, el orden del día puede ser alterado, dada la premura con que tales decisiones deben ser abordadas, conforme establece el art. 35, especialmente, debido a que se trata normalmente de aspectos de máxima actualidad ante las cuales el CESE desea dejar constancia de su posición al respecto.

Las deliberaciones del Pleno se basan, indudablemente, en el trabajo de las Secciones y tras las mismas se ha de proceder a la votación formal de los dictámenes u otros documentos sometidos al mismo, debiendo levantarse acta de cada Pleno (art. 58).

El dictamen propuesto al Pleno requiere de su aprobación por mayoría de votos (art. 54.5). Si un dictamen no obtiene la mayoría de votos puede ser devuelto a la Sección o ser designado otro ponente general que en el mismo pleno o en otro posterior aporte un nuevo proyecto (art. 54.5). Los arts. 55 y 56 del Reglamento regulan el procedimiento de presentación de enmiendas y finalmente el art. 59 contempla las formalidades que debe revestir todo dictamen: a) en ellos constará un enunciado de los fundamentos de derecho, una exposición de motivos y la opinión del Comité sobre el asunto solicitado. Como característica de estos dictámenes, el texto y la exposición de motivos de las enmiendas (parciales o totales) rechazadas en el pleno se incorporarán como anexo al dictamen, siempre y cuando el número de votos a favor haya sido como mínimo de un cuarto de los emitidos (art. 59.3 y 4). Igual sucede cuando un Grupo o Categoría mantenga una posición divergente y homogénea respecto del texto definitivo del dictamen, en cuyo caso su posición podrá resumirse en una declaración breve que figurará como anexo del dictamen (art. 59.5).

El destino final del dictamen no es otro que ser comunicado a las tres instituciones susceptibles de solicitarlos: el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión, si bien se contempla la posibilidad de que puedan ser en su caso transmitidos a toda otra institución interesada (art. 60. 1 y 2).

Un principio de no menor relevancia es el de transparencia en el funcionamiento del Comité y, en particular, de los trabajos de los Plenos

Un principio de no menor relevancia es el de transparencia en el funcionamiento del Comité y, en particular, de los trabajos de los Plenos; en consecuencia, serán públicos, al igual que las reuniones de las Secciones (art. 69.1). Dicho principio tiene como excepción la posibilidad de que determinados debates de los Plenos y Secciones no relacionados con los trabajos consultivos puedan ser considerados «confidenciales» (art. 69.2). El resto de

reuniones no serán públicas contemplándose la posibilidad de la asistencia a las mismas de personas externas en calidad de **observadores**.

Al margen de ello, está prevista de manera expresa la posible asistencia a las reuniones del Comité y de sus órganos, pudiendo igualmente hacer uso de la palabra por parte de los miembros de las instituciones europea (art. 70.1) (16). Se trata con ello de facilitar un cierto grado de comunicación interinstitucional que permita facilitar el entendimiento con el CESE a fin de robustecer su función consultiva.

5. SISTEMA DE VOTACIÓN, PROCEDIMIENTO DE URGENCIA, PUBLICIDAD Y DIFUSIÓN DE LOS TRABAJOS DEL COMITÉ

Especial relieve adquiere el sistema de votación en la Asamblea puesto que los distintos intereses representados en los diferentes Grupos y Categorías puede plantear dificultades de consenso en torno a los dictámenes y otros documentos que requieren de su aprobación por aquella.

El principio general que preside las normas de votación es el siguiente: los textos y las decisiones del Comité y de sus órganos se aprobarán por mayoría de los votos emitidos, sin tener en cuenta a esos efectos el número de abstenciones (art. 61.2); por consiguiente, no se toma en consideración el *quorum* de miembros que componen la Asamblea, sino el número de votos emitidos en la sesión plenaria. El tipo de votación puede ser de triple naturaleza: pública, nominal o secreta (art. 61.3), siendo siempre secreta cuando se trate de decidir acerca de los diferentes cargos representativos del Comité. Existe una regla de atribución de voto de calidad al presidente/presidenta en supuestos de empate (art. 61.6), lo que permite resolver con dicha regla situaciones que abocarían a segundas rondas de votaciones u otro tipo de fórmulas de similar naturaleza.

Un régimen distinto y específico de funcionamiento de los Plenos será de aplicación en los «procedimientos de urgencia». Este tipo de procedimientos es objeto de tratamiento por el Reglamento en sus arts. 62 y 63 estableciendo las siguientes reglas:

- a) la urgencia puede derivar de dos circunstancias. La primera, por la brevedad del plazo fijado por el Parlamento Europeo, por el Consejo o por la Comisión al Comité para presentar su dictamen; la segunda, por así considerarlo el propio Comité, en cuyo caso y por una decisión exclusiva de su Presidente/Presidenta de establecerán las medidas necesarias a adoptar para garantizar el desarrollo de los trabajos en tiempo y forma. Es esta una de las competencias de máxima atribución a la responsabilidad de quien ocupa la Presidencia del CESE ya que inicia un procedimiento de urgencia en virtud de su propio parecer respecto de la cuestión de que se trate (con el solo deber de informar a la Mesa y la necesidad de que el Comité en el pleno siguiente ratifique las medidas inicialmente adoptadas siguiendo esta vía).
- b) en los procedimientos de urgencia que deriven del plazo solicitado por las instituciones europeas no se aplicarán las normas del Reglamento relativas a la elaboración y preparación del proyecto de dictamen por parte de las Secciones, sino que tales normas se establecerán *ad hoc* a partir de la decisión que adopten conjuntamente el presidente/presidenta del Comité con el acuerdo de los presidentes de los tres Grupos. Una opción que permite observar cómo quien ocupa la Presidencia del Comité dispone de amplias atribuciones de actuación con el fin de agilizar al máximo este tipo de procedimientos y asegurar que el dictamen sea emitido en tiempo y forma; sin duda, una responsabilidad de gran peso institucional.

La parte relativa a la publicidad y difusión de los trabajos del Comité viene regulada en los arts. 68 a 70 y se rige por los siguientes criterios: primero, los dictámenes se publicarán en el Diario Oficial de la Unión Europea con arreglo a lo establecido por el Consejo y la Comisión; se debe publicar igualmente en dicho Diario Oficial la composición del Comité, de su Mesa y sus Secciones (y sus modificaciones), así como en el sitio internet; segundo: se pretende garantizar el principio de transparencia mediante el cual se trata de asegurar el libre acceso de la ciudadanía a los documentos del Comité; en este punto, cabe destacar que el sitio internet oficial del CESE

ofrece una amplia y detallada información relativa tanto a las actividades e iniciativas del mismo como a los documentos elaborados por él siguiendo un catálogo fácilmente manejable, de modo que puede afirmarse que esta labor de transparencia y proximidad a la ciudadanía europea y a la sociedad civil está siendo atendida con particular dedicación y buenos resultados; tercero, los ciudadanos y ciudadanas de la Unión disponen de una facultad expresamente contemplada en el Reglamento (art. 68.3) como es la de poder dirigirse directamente al CES para solicitar información en coherencia con lo establecido en el art. 24, párrafo cuarto del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (17) , en una oficial y recibir respuesta en esa misma lengua. Por consiguiente, son dos los derechos referidos: el de acceso a documentos y el derecho de información acerca de las actividades e iniciativas que son de competencia del Comité.

6. EL ESTATUTO JURÍDICO DE LOS MIEMBROS DEL COMITÉ: EL CÓDIGO DE CONDUCTA

Para definir el estatuto jurídico que corresponde a las personas que tienen la condición de miembros del CESE, el Reglamento contiene en los Capítulos V y VI del Título III titulado *Disposiciones Generales* las normas que lo definen.

Los miembros del Comité Económico y Social están investidos de los privilegios e inmunidades de la Unión Europea en los términos de lo dispuesto en el artículo 10 del capítulo IV del Protocolo número 7 anejo a los Tratados

En primer lugar, los miembros del Comité Económico y Social están investidos de los privilegios e inmunidades de la Unión Europea en los términos de lo dispuesto en el artículo 10 del capítulo IV del Protocolo número 7 anejo a los Tratados (art. 71.2). Dicho estatuto define el estatus los derechos y deberes de los miembros del Comité, las normas que regulan su actividad y sus relaciones con la institución y sus servicios (art. 71.3).

Están sometidos en todo caso al Código de Conducta que figura como Anexo al Reglamento, Código que dispone del mismo valor jurídico que la propia norma reglamentaria (art. 73.1) el cual establece el procedimiento y las medidas que deben aplicarse en caso de incumplimiento de normas y principios, lo que podrá dar lugar a la aplicación de medidas, tal como se establece en dicho Código (art. 73. 2 y 3).

Las causas que producen el fin del mandato de las personas miembros del CESE pueden responder a una doble circunstancia: a) como regla general, debido al vencimiento del período quinquenal fijado por el Consejo en el momento de la renovación del Comité; b) excepcionalmente, por suspensión, fallecimiento, fuerza mayor o incompatibilidad (art. 75. 1 y 2). En caso de dimisión, fallecimiento, fuerza mayor o incompatibilidad, el presidente/presidenta del Comité informará al Consejo, que constatará la existencia de la vacante y abrirá el procedimiento de sustitución (art. 75.6).

El régimen de incompatibilidades que les afecta está reglamentariamente tasado: sus causas se encuentran relacionadas con la condición de miembro de un gobierno o de un parlamento, de una institución de la Unión Europea, del Comité de las Regiones, del Consejo de Administración del Banco Europeo de Inversiones y con las de funcionario o agente en servicio activo de la Unión Europea. Por consiguiente, tienen una dedicación prácticamente en exclusiva a este órgano consultivo, al margen por tanto de toda actividad política o funcional con las instituciones señaladas y con las cuales los intereses del CESE deben permanecer en un territorio de neutralidad institucional y política. Por consiguiente, su labor lo es para la Unión Europea y actúan de forma completamente independiente respecto de sus gobiernos.

El CESE se ha dotado de un cuerpo de **cuestores**. La figura de los cuestores tiene por objeto y finalidad realizar en el interior del Comité una serie de funciones de refuerzo de la ética y la buena conducta del comportamiento de sus miembros indicadas en el art. 74. 3 del Reglamento:

- a) llevar a cabo el seguimiento y velar por la buena ejecución del Estatuto de los miembros;
- b) elaborar propuestas destinadas a perfeccionar y mejorar el Estatuto de los miembros;
- c) favorecer y tomar las medidas apropiadas para resolver eventuales situaciones de duda o conflicto en el ámbito de aplicación del Estatuto de los miembros;
- d) encargarse de las relaciones entre los miembros del Comité y la Secretaría General en lo que concierne a la aplicación del Estatuto de los miembros.

A su vez, la condición de cuestor presenta incompatibilidades con ser miembro o formar parte de la Mesa, la Comisión de Asuntos Financieros y Presupuestarios (CAF), el Comité de Auditoría y el Comité de Ética. Se eligen en número de tres personas, por la Asamblea, a propuesta de la Mesa y por períodos de dos años y medio.

7. LA ADMINISTRACIÓN DEL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL

El CESE cuenta con una Secretaría general teniendo al frente al secretario del Comité (art. 77.1 del Reglamento interno), el cual ejercerá sus funciones bajo la autoridad del presidente/presidenta en representación de la Mesa. Participa en las reuniones de esta con voz, pero sin voto y levanta acta de sus sesiones ejerciendo sus funciones con imparcialidad y en conciencia. Ha de velar por la ejecución de las decisiones tomadas por la Asamblea, la Mesa y el presidente. Contará con un plan de organización del trabajo determinado por la Mesa a fin de garantizar el funcionamiento del Comité y de sus órganos y debe asistir a los miembros en el ejercicio de su mandato, especialmente en la organización de las reuniones y la elaboración de los dictámenes. Por consiguiente, se trata de un apoyo fundamentalmente de carácter técnico y material (art. 77 Apartados 1 a 7). Sus competencias son temporales: finalizan a más tardar cuando concluye el mandato del presidente/presidenta pues las ostenta por delegación de aquel/aquella.

El secretario general asume la responsabilidad de someter a la Mesa el proyecto de estimaciones de ingresos y gastos del Comité para el ejercicio presupuestario del año siguiente. La Mesa, previa intervención de La Comisión de Asuntos Financieros y Presupuestarios, establecerá las estimaciones de ingresos y gastos del Comité y las transmitirá en las condiciones y plazos fijados por el Reglamento Financiero aplicable al presupuesto general de la Unión (art. 82.1).

Por otra parte, el art. 78 de la misma norma reglamentaria define las circunstancias y establece el procedimiento para nombrar nuevo secretario general una vez concluido el mandato de su predecesor. Por su parte en el art. 79 se recogen disposiciones relativas a nombramientos del personal que presta sus servicios al CESE, competencias para celebrar contratos, así como las reglas que rigen los concursos públicos para la provisión de vacantes de ciertas plazas de funcionarios. El art. 80 indica similares disposiciones en relación con el apoyo técnico y de personal que se ofrece para el buen funcionamiento de los Grupos del Comité y, asimismo, para el cargo de presidente/presidenta (art. 81).

La modificación del Reglamento, en fin, es un aspecto regulado en el art. 86, que requiere previamente y en todo caso el acuerdo favorable por mayoría absoluta del Comité.

.....

(1) En la versión oficial del Tratado en lengua francesa dicho precepto indicaba textualmente: *«Il est institué un Comité économique et social, à caractère consultatif»*.

Ver Texto

- (2) Por medio de eventos como el Premio de la Sociedad Civil, Días de la Sociedad Civil, Pleno de la Juventud y el Día de la ICE (Iniciativa Ciudadana Europea).

Ver Texto

- (3) Véase, entre otros, el documento *A guide to Artificial Intelligence at the workplace. Your rights on algorithms* (2021).

Ver en: <https://www.eesc.europa.eu/sites/default/files/files/qe-03-21-505-en-n.pdf>.

Ver Texto

- (4) Por medio de su Resolución «*Una nueva narrativa para Europa*», de abril de 2021.

Ver Texto

- (5) Versión consolidada, DOUE 30.3.2010.

Ver Texto

- (6) Véanse apartados 1 a 4 del Preámbulo; las comillas en el texto original.

Ver Texto

- (7) Christa Schweng, segunda mujer en presidir este órgano cuyo mandato comprende los años 2020-2023. Con anterioridad, durante el período comprendido entre 2004-2006 fue presidido por Anne- Marie Sigmund. De resto, la presidencia ha sido ocupada por hombres desde sus inicios con Göke Frerichs (2000-2002).

Ver Texto

- (8) Destaca la Comisión Consultiva de Transformaciones Industriales (CCMI, por sus siglas en francés) que vino a suceder al Comité Consultivo de la CECA (Comunidad Europea del Carbón y del Acero) cuando esta organización concluyó sus trabajos con fecha de 23 de julio de 2002. Compuestas por miembros del Comité y por delegados procedentes de las organizaciones representativas de los distintos sectores económicos y sociales y de la sociedad civil afectados por las transformaciones industriales, se creó como un órgano diferenciado en el seno del CESE y sus competencias se extienden a todos los sectores, tanto de la industria manufacturera como de los servicios. Ver en: <https://www.eesc.europa.eu/es/sections-other-bodies/sections-commission/consultative-commission-industrial-change-ccmi>.

Ver Texto

- (9) Esos vínculos indudablemente existen asimismo en un plano horizontal, esto es, entre los distintos consejos de los diferentes Estados miembros de la UE dando lugar a acciones conjuntas. Así ha sucedido con la reciente declaración común de los CES europeos ante la invasión de Ucrania por el ejército ruso con fecha de 10 de marzo de 2022. Ver en la web del CES de España: <http://www.ces.es>.

Ver Texto

(10) Puede seguirse su actividad en:

<https://www.eesc.europa.eu/es/sections-other-bodies/other/grupo-ad-hoc-sobre-el-semester-europeo>.

Ver Texto

(11) Ver más información en:

<https://www.eesc.europa.eu/es/sections-other-bodies/other/grupo-ad-hoc-sobre-derechos-fundamentales-y-estado-de-derecho>.

Ver Texto

(12) Conjuntamente con el CESE organiza y celebra cada año el Día de la Sociedad Civil.

Ver Texto

(13) Entre los asuntos objeto de resoluciones con carácter más reciente cabe destacar la relativa al Plan de Acción para la aplicación del Pilar Europeo de Derechos Sociales (14 de diciembre de 2021). Ver:

<https://www.eesc.europa.eu/es/documents/resolution/resolution-action-plan-implement-european-pillar-social-rights#downloads>

Ver Texto

(14) DOUE de 30.4.2021.

Ver Texto

(15) Por «evaluación de políticas» se entenderá una evaluación ex post relativa a una política o legislación cuya aplicación ya esté en curso. Consistirá en formular las valoraciones y solicitudes de las organizaciones representadas en el Comité (art. 36.1).

Ver Texto

(16) Y asimismo se contempla que los miembros de otros órganos y los funcionarios debidamente autorizados de las instituciones y órganos comunitarios podrán ser invitados a asistir a las reuniones, hacer uso de la palabra o responder a preguntas, bajo la dirección del presidente de la reunión (art. 70.2) del Reglamento.

Ver Texto

(17) *«Todo ciudadano de la Unión podrá dirigirse por escrito a cualquiera de las instituciones u organismos contemplados en el presente artículo o en el artículo 13 del Tratado de la Unión Europea en una de las lenguas mencionadas en el apartado 1 del artículo 55 de dicho Tratado y recibir una contestación en esa misma lengua».*

Ver Texto

Análisis jurisprudencial de la acción sindical: mayor representatividad, participación institucional y actividad del sindicato

DULCE MARÍA CAIRÓS BARRETO

Profesora Titular de Derecho del Trabajo

Universidad de La Laguna, Instituto Universitario de Empresa, IUDE

Title: Case law on trade union action: union representativeness, institutional participation and union activity

Resumen: En este trabajo se realiza un análisis jurisprudencial de la acción y participación sindical en la empresa a través del estudio de la doctrina clásica del Tribunal Constitucional y de la jurisprudencia del Tribunal Supremo, con selección de las materias más relevantes: posición jurídica de los sindicatos en función de la mayor representatividad sindical, participación institucional y actividad sindical en la empresa, así como el diálogo social europeo.

Palabras clave: Mayor representatividad sindical. Participación institucional. Planes de igualdad. Implantación sindical.

Abstract: In this paper, a jurisprudential analysis of union action and participation in the company is carried out through the study of the classical doctrine of the Constitutional Court and the jurisprudence of the Supreme Court, with a selection of the most relevant subjects: legal position of trade unions in terms of union representativeness, institutional participation and union activity in the company, as well as European social dialogue.

Keywords: Union representativeness. Institutional participation. Equality plans. Union presence.

1. ACCIÓN SINDICAL, REPRESENTATIVIDAD Y DEMOCRACIA EN LA EMPRESA

La STS de 15 de julio de 2003 (rec. 150/2002) resumía la doctrina constitucional sobre el derecho de libertad sindical en los siguientes términos: «*el derecho fundamental de libertad sindical reconocido en el art. 28.1 CE integra el "derecho a llevar a cabo una libre acción sindical, comprensiva de todos los medios lícitos y sin indebidas injerencias de terceros"* (SSTC 94/1995, de 16 de junio; 127/1995, de 25 de julio y 168/1996 de 29 octubre, entre otras). Como repetidamente ha declarado dicha doctrina, la libertad sindical comprende el derecho a que los sindicatos realicen las funciones que de ellos es dable esperar, de acuerdo con el carácter democrático del Estado. En coherencia con dicho contenido constitucional, este derecho fundamental tiene su desarrollo en la Ley Orgánica 11/1985, de 2 agosto, de Libertad Sindical (LOLS), donde se establece que, en el plano colectivo, el derecho de libertad sindical comporta que las organizaciones sindicales, en el ejercicio de la libertad sindical, tengan derecho al "ejercicio de la actividad sindical en la empresa o fuera de ella" —art. 2.2.d)

LOLS—. *De este modo la libertad sindical se integra por los derechos de actividad y los medios de acción que, por contribuir de forma primordial a que el sindicato pueda desarrollar las funciones a las que es llamado por el art. 7 CE, constituyen el núcleo mínimo e indispensable de la libertad sindical (SSTC 11/1981, de 8 de abril, 37/1983, de 11 de mayo, 95/1985, de 29 de julio, 9/1988, de 25 de enero, 51/1988, de 22 de marzo y 127/1989, de 13 de julio)». Estos derechos de actividad y medios de acción son lo que usualmente se denomina acción sindical y constituyen la pieza clave del sistema democrático de relaciones laborales, que tiene en la cabeza la declaración de España como un estado social y democrático de Derecho y el reconocimiento del papel principal de los sindicatos y las asociaciones empresariales en nuestra vida social, política y económica.*

El sindicato tiene en España un relevante papel institucional con una vertiente asociativa u organizativa y otra política o funcional

El sindicato tiene en España un relevante papel institucional con una vertiente asociativa u organizativa y otra política o funcional (1) . Y ambas se encuentran en el contenido plural de este derecho. El contenido esencial del derecho de libertad sindical viene constituido por *«el derecho de los sindicatos a ejercer aquellas actividades dirigidas a la defensa, protección y promoción de los intereses de los trabajadores; en suma, a desplegar los medios de acción necesarios para que puedan cumplir las funciones que constitucionalmente les corresponden»*, entre otras, SSTC 94/1995, de 19 de junio y 198/2004, de 15 de noviembre, constituido por la negociación colectiva, la huelga y el planteamiento de conflictos colectivos (STC 37/1983, de 11 de mayo), así como un conjunto de derechos o facultades adicionales, *«atribuidos por normas legales o por convenios colectivos, que se añaden a aquel núcleo mínimo e indisponible de la libertad sindical. Así el derecho fundamental se integra, no sólo por su contenido esencial, sino también por ese contenido adicional y promocional, de modo que los actos contrarios a este último son también susceptibles de infringir el art. 28.1 CE»* (por todas, SSTC 173/1992, de 29 de octubre y 164/1993, de 18 de mayo). Y estos *«derechos adicionales, en la medida que sobrepasan el contenido esencial que ha de ser garantizado a todos los sindicatos, son de creación infraconstitucional y deben ser ejercitados en el marco de su regulación, pudiendo ser alterados o suprimidos por la norma legal o convencional que los establece, no estando su configuración sometida a más límite que el de no vulnerar el contenido esencial del derecho de libertad sindical»* (SSTC 201/1999, de 8 de noviembre y 44/2004, de 23 de marzo).

Adicionalmente, el contenido del derecho no se agota en ese doble plano, esencial y adicional de fuente legal o incluso convencional, *«dado que pueden también existir derechos sindicalmente caracterizados que tengan su fuente de asignación en una concesión unilateral del empresario»* (SSTC 132/2000, de 16 de mayo, y 269/2000, de 13 de noviembre). En estos casos, *«a diferencia de lo que ocurre con el contenido adicional de fuente legal o convencional, que resulta indisponible para el empresario, éste podrá suprimir las mejoras o derechos de esa naturaleza que previamente haya concedido. Ello no implica, sin embargo, que las decisiones empresariales de ese estilo (supresión de concesiones unilaterales previas que incrementen los derechos y facultades de las organizaciones sindicales) resulten ajenas a todo control constitucional desde la perspectiva del art. 28.1 CE, puesto que (como dicen aquellos pronunciamientos constitucionales) también la voluntad empresarial se encuentra limitada por el derecho fundamental de libertad sindical, de manera que la posibilidad de invalidación de lo previamente concedido tendrá su límite en que no se verifique la supresión con una motivación antisindical»* (STC 64/2016, de 11 de abril).

El papel de la jurisprudencia, constitucional y ordinaria, ha sido fundamental en la construcción del modelo democrático de relaciones de trabajo, interpretando la propia CE y la LOLS, y, especialmente, abordando la participación y la acción sindical en los ámbitos a los que las organizaciones sindicales y empresariales han sido llamadas, así como la convivencia y compatibilidad de la pluralidad sindical con la eficacia y mejor cumplimiento de

sus fines. En ese sentido, la construcción jurídica de la mayor representatividad sindical y la participación en los procesos de negociación colectiva, acción colectiva y representación institucional ha requerido la intervención jurisdiccional recurrentemente y la modernización y flexibilización de las relaciones laborales ha devuelto a primera línea de interés la cuestión de la representación y participación de los trabajadores en la toma de decisiones de la empresa, especialmente en los casos donde se necesita un sujeto interlocutor para adoptar determinadas decisiones en los casos de ausencia de representación legal de los trabajadores en las empresas y en los centros de trabajo.

En el ámbito de la Unión Europea, donde el diálogo social tiene una especial consideración, y dentro del cual se coloca la denominada negociación colectiva europea, el papel de la jurisprudencia del TJUE ha sido también relevante en la configuración y alcance del papel de los interlocutores sociales, por lo que también se añade a esta síntesis de jurisprudencia la referencia a un reciente pronunciamiento ciertamente controvertido que cuestiona el desarrollo de la negociación colectiva a nivel europeo, por un lado, en el marco actual de relanzamiento del diálogo social, y que, por otro, abunda en el relevante papel que desempeñan y que están llamados a seguir desempeñando los sindicatos europeos e internacionales.

2. LAS BASES FUNDAMENTALES DEL SISTEMA EN LA DOCTRINA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2.1. La mayor representatividad sindical

La Constitución Española proclama la libertad sindical en los términos tipificados en los instrumentos internacionales y definidos en los modelos democráticos del entorno cercano: la libertad sindical significa pluralismo sindical, pero evitar el fraccionamiento sindical (la atomización sindical, en la terminología que finalmente se impuso) resulta coherente con el fundamento y causa de la libertad sindical, cuyo significado y funciones en un Estado Social y Democrático de Derecho, como el que define nuestra Constitución, pueden verse desvirtuados e, incluso, negados en virtud del respeto a una visión formalista de la libertad (2) . Como se sabe, la STC 98/1985, de 29 de julio, se pronunció sobre la constitucionalidad de la categoría de la mayor representatividad sindical, haciendo compatible la pluralidad sindical con la selección de determinadas organizaciones sindicales (y empresariales) para desarrollar específicas funciones dentro del marco de las relaciones laborales y la exclusión consiguiente de otras organizaciones que no alcanzan tal cualidad: en este primer momento de modo abstracto, el TC señalaba que *«Desde el punto de vista constitucional no importa tanto el hecho de que unos sindicatos sean calificados legalmente de más representativos ni el modo en que se articulen los diversos grados de representatividad, cuanto los efectos que de ello se deriven. Sólo en la medida en que una determinada función o prerrogativa se reconozca a un sindicato y se niegue a otro, surge el problema de determinar su adecuación a los arts. 14 y 28.1 de la Constitución»*.

En todo caso, la exigencia de igualdad entre las diversas opciones sindicales que pueden concurrir en un sistema de pluralismo sindical no impide un tratamiento diferenciado siempre y cuando el factor diferencial no resulte discriminatorio, esto es, siempre que dicho factor reúna los requisitos de objetividad, razonabilidad, adecuación y proporcionalidad. En palabras del propio TC, *«es posible introducir diferencias entre los sindicatos para asegurar la efectividad de la actividad que se les encomienda, siempre que las diferencias se introduzcan con arreglo a "criterios objetivos", que aseguren que en la selección no se van a introducir diferenciaciones caprichosas o arbitrarias, porque, en tal caso, la diferenciación supondría contradicción del principio de igualdad de trato y quebraría el libre e igual disfrute del derecho constitucional reconocido por el art. 28, vulnerándose a la vez el art. 14 de la Constitución y tal precepto consagrador de la libertad sustantiva, cuando ésta se restringe para unos sindicatos y para otros no y no se aporta argumentación suficiente para justificar la restricción»* (STC 184/1987, de 10 de diciembre). Así, el tratamiento constitucional de la mayor representatividad planteaba en su versión esencial un problema de límites entre, de una parte, los derechos de igualdad y libertad sindicales y, de otra, la

promoción selectiva del hecho sindical deducible del art. 7 CE (3) .

Analizando el art. 6.3 LOLS, en sus apartados b), c), d) y e) referidos a la negociación colectiva en los términos establecidos por el Estatuto de los Trabajadores, la participación como interlocutores en la determinación de las condiciones de trabajo en las Administraciones Públicas a través de los oportunos procedimientos de consulta o negociación, la participación en los sistemas no jurisdiccionales de solución de conflictos de trabajo y la promoción de elecciones sindicales, respectivamente, el TC no encontraba indicios de discriminación prohibida a la hora de otorgar estos derechos a los sindicatos más representativos y «suficientemente» representativos, tal y como ya se había establecido en las SSTC 53/1982, de 22 de julio y 65/1982, de 10 de noviembre, donde se afirmaba que la más eficaz defensa de los intereses de los trabajadores se vería perjudicada por una excesiva atomización sindical. Asimismo, otras facultades de las organizaciones más representativas, tales como gozar del derecho de excedencia forzosa para los trabajadores que desempeñen cargos sindicales (STC 263/1994, de 3 de octubre) o contar con delegados sindicales en determinadas condiciones (STC 188/1995, de 18 de diciembre), también se han declarado justificadas por el TC y no lesivas del derecho de libertad sindical.

La clasificación entre sindicatos más representativos y suficientemente representativos o no representativos efectivamente puede beneficiar a unos sindicatos y perjudicar a otros, pero *«la eventual incidencia negativa sobre los sindicatos desfavorecidos, consecuencia inevitable de la propia acción promocional es conforme con la libertad sindical, puesto que a los sindicatos afectados no se les impide dotarse de medios para desenvolver la actividad que les es propia ni se les restringe sus derechos de acción, ni se les impide el acceso a la condición de mayoritarios, a través de la participación en el proceso electoral en las empresas que tienen abierto, y en donde además la presencia sindical queda legalmente asegurada en función de la representación concreta a nivel de la empresa o centro de trabajo»* (STC 75/1992, de 14 de mayo).

Posteriormente, la STC 147/2001, de 27 de junio, sistematizó la doctrina constitucional: *«Este principio de igualdad de trato, connatural a un sistema de libertad y pluralidad sindical, no empece que, en determinadas ocasiones y para determinadas funciones, este Tribunal haya admitido un trato desigual a los sindicatos que no vulnera el art. 14 CE cuando está basado en el criterio de la mayor representatividad. Entre otras razones, porque se trata de un criterio que arranca de un dato objetivo, como es la voluntad de los trabajadores y funcionarios expresada en las elecciones a órganos de representación de trabajadores y funcionarios (por todas, SSTC 98/1985, de 29 de julio; 7/1990, de 18 de enero; 32/1990, de 26 de febrero; 75/1992, de 14 de mayo; 67/1995, de 9 de mayo, y 188/1995, de 18 de diciembre) y porque la promoción del hecho sindical y la eficaz y efectiva defensa y promoción de los intereses de los trabajadores (art. 7 CE), finalidades también necesitadas de atención, pueden malograrse por una excesiva atomización sindical y la atribución de un carácter absoluto al principio de igualdad de trato (SSTC 98/1985, de 29 de julio, y 75/1992, de 14 de mayo) y del libre e igual disfrute del derecho reconocido en el art. 28.1 CE (SSTC 53/1982, de 22 de julio, 65/1982, de 10 de noviembre, 98/1985, de 29 de julio, 7/1990, de 18 de enero, y 75/1992, de 14 de mayo). Diferencias de trato entre los sindicatos que, como también se ha dicho y en el marco de un problema de límites, tienen, no obstante, que cumplir con los requisitos de objetividad, adecuación, razonabilidad y proporcionalidad (SSTC 7/1990, de 18 de enero, y 188/1995, de 18 de diciembre)».*

El concepto de mayor representatividad es un criterio objetivo y, por ello, constitucionalmente válido

El concepto de mayor representatividad es un criterio objetivo y, por ello, constitucionalmente válido. Ahora bien, ello no significa que cualquier regulación apoyada en el mismo haya de reputarse como constitucionalmente legítima (SSTC 9/1986, de 21 de enero, y 7/1990, de 18 de enero), pues ha de reunir, además, los restantes requisitos exigibles y, singularmente, el de proporcionalidad.

2.2. La participación institucional y la cesión de bienes patrimoniales públicos

La participación institucional de los sindicatos, entendida como un componente o ingrediente de la representación institucional y de la función política del sindicato (4), forma parte del contenido adicional de la libertad sindical. Se trata de un concepto difuso que cabe identificar con «aquella actividad de consulta, colaboración o control, mediante la cual las organizaciones sindicales pretenden influir bien en la adopción de decisiones de los poderes públicos sobre asuntos económicos o sociales o bien en el desarrollo de decisiones ya tomadas» (5). Para la STC 184/1987, *«la participación institucional constituye un derecho o facultad adicional, que los Sindicatos pueden recibir del legislador, sin ser parte del núcleo mínimo e indispensable de la libertad sindical pero que engrosa su núcleo esencial»*. Por esta razón, la Constitución no reconoce a cualquier sindicato el derecho a *«estar presente en todo caso en los centros en que se toman las decisiones de política social o económica, pues esa participación en organismos tripartitos no emana necesariamente de la libertad sindical, sino que es creación de la ley en sentido amplio y a ella sola debe ser remitida»* (STC 39/1986, de 31 de marzo).

El TC se ha pronunciado en numerosas ocasiones sobre la participación institucional de los sindicatos y su reserva a los más representativos, en supuestos heterogéneos, atendiendo a las circunstancias del caso y al tipo de participación y de órgano de que se tratase y a la concreta aplicación normativa o administrativa, desde la perspectiva de analizar si la exclusión de las organizaciones sindicales que no cumpliesen el requisito de representatividad establecido para el disfrute de los beneficios o medios de acción resulta o no compatible con los derechos de igualdad y libertad sindical. Salvando la constitucionalidad del 6.3 a) LOLS, el TC entendió también que este se limitaba *«a establecer la capacidad representativa de los sindicatos que tengan el carácter de más representativos a nivel estatal o de Comunidad Autónoma (art. 7.1 del Proyecto), pero no impide que las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de sus competencias de organización, integren además en sus propios órganos a otros sindicatos que no tengan esta consideración legal»* (STC 98/1985, de 29 de julio).

Ya se había admitido la constitucionalidad de la mayor representatividad en los supuestos de participación institucional ante órganos administrativos desde la STC 53/1982, de 22 de julio, donde se cuestionaba la utilización del criterio de la mayor representatividad para designar los tres vocales sindicales de las Comisiones Ejecutivas Provinciales del INEM, entendiendo que podía resultar discriminatorio que ese derecho a estar presente en tales Comisiones fuese limitado a los sindicatos más representativos a nivel nacional y no, ya que el órgano en cuestión era provincial, a los sindicatos más representativos en cada provincia. Y el razonamiento del TC se basó en la estructura del INEM y la función en él de cada Comisión Ejecutiva Provincial, señalando que *«una de las opciones objetivas y razonables es que éstas tengan una composición reproductora de las del Consejo General y la Comisión Ejecutiva directiva o nacional, de modo tal que en todos los órganos la representatividad de las asociaciones de empresarios o de las organizaciones sindicales se mida en el ámbito nacional, pues esa homogeneidad es coherente con la estructura centralizada y jerárquica del órgano y es razonable considerarla como condición para la mayor eficacia del mismo»*. También admitió la constitucionalidad de la mayor representatividad para la selección de la representación nacional ante la OIT en la STC 65/1982, de 10 de noviembre, en un supuesto en el que la Intersindical Nacional Galega (ING) había quedado excluida de las consultas y de la propia representación a pesar de tener el carácter de sindicato más representativo, de acuerdo con el criterio fijado por la disposición adicional sexta LET, siendo así que sí había obtenido representación el sindicato autonómico ELA-STV: el TC ratificó que la mayor representatividad es un criterio válido de selección, máxime en supuestos de representación internacional, pero en el caso concreto entendió válida la exclusión de la ING por el hecho de que *«el sindicato vasco (ELA-STV) obtuvo el primer puesto en las elecciones sindicales de su Comunidad Autónoma, mientras que la Central gallega (ING) recurrente consiguió el tercero en la suya, lo que constituye un elemento diferencial entre ambas que permite calificar la decisión gubernamental como no arbitraria o discriminatoria y conduce, en consecuencia, a la desestimación del recurso, por no haberse producido infracción del art. 14 de la Constitución»*.

Pero la mayor representatividad como criterio a efectos de participación institucional debe guardar adecuación con las funciones y el ámbito del órgano en que se lleva a efecto

Pero la mayor representatividad como criterio a efectos de participación institucional debe guardar adecuación con las funciones y el ámbito del órgano en que se lleva a efecto (6) , de modo que se consideró lesiva de la libertad sindical la participación exclusiva de los sindicatos más representativos en MUFACE y en la Comisión Consultiva del Patrimonio Sindical Acumulado. En el primer caso se había excluido a un sindicato de un subsector de la Administración General del Estado, la Asociación Nacional del Profesorado Estatal: el TC entendió que haber limitado la participación exclusivamente a UGT, CC. OO. y CSIF supone una lesión de la libertad sindical porque el sólo hecho de su carácter subsectorial no puede justificar que se le niegue toda intervención cuando, por el gran número de personas empleadas en ese subsector, tiene un peso real importante en dicho marco y en el más amplio de la función pública en conjunto, resultando que no se cumplen los requisitos de objetividad, adecuación, razonabilidad o proporcionalidad (STC 184/1987, de 18 de noviembre). En el segundo caso, se determinó que la exclusión de las organizaciones sindicales y empresariales que no ostentan la cualidad de más representativas de la Comisión Consultiva del Patrimonio Sindical Acumulado constituye una violación de los artículos 14 y 28 CE porque en ella deben prevalecer los intereses del conjunto de trabajadores y empresarios sobre los particulares de los sindicatos y organizaciones patronales, sean más representativas o no, resultando desproporcionado que sean exclusivamente las más representativas las presentes en el órgano de gestión, dado que pueden ser beneficiarias todas, reproduciendo con ello la argumentación que ya se había expuesto en las SSTC 7/1990 y 32/1990 en relación con las elecciones sindicales (7) .

Por su parte, la STS de 27 de noviembre de 2012, Sala de lo Contencioso-Administrativo (rec. 4953/2011), entendió que la exclusión del sindicato USO del Foro para la Integración Social de los Inmigrantes, incluso no siendo un órgano de estricta representación institucional, resultó injustificada, porque se trata de un organismo cuyas finalidades y actuaciones se pretenden más allá de la representación y defensa de los trabajadores, en este caso, extranjeros, y entiende, además, que la exigencia de la mayor representatividad para la designación de las organizaciones sindicales que van a determinar la designación de las vocalías correspondientes, introducida por la norma reglamentaria, supone una extralimitación no permitida por la ley habilitante en su redacción entonces vigente, que únicamente exigía «interés e implantación en el ámbito inmigratorio». Así la diferencia de trato entre sindicatos por la aplicación de la mayor representatividad no se ajusta a la finalidad de la redacción legal, cuya interpretación no admite dudas cohonestándolo con la naturaleza y el ámbito de acción del organismo, constituido por el impulso global de integración en todos los ámbitos posibles y relevantes de los extranjeros en la sociedad española.

Respecto a la capacidad representativa para obtener cesiones temporales del uso de inmuebles patrimoniales públicos en los términos que se establezcan legalmente (art. 6.3 f) LOLS, ya la STC 98/85 de 29 de julio, había señalado que *«el Proyecto se limita a reconocer tal capacidad a los sindicatos más representativos, sin contener regulación alguna excluyente en este punto en relación a los sindicatos a que se refiere el art. 7.2 del Proyecto ni a los demás, por lo que no debe interpretarse este precepto (...) en el sentido de que atribuya un monopolio a los sindicatos más representativos. Puesto que el art. 6.3 f) efectúa una remisión en blanco a una regulación legal, será tal regulación la que podrá, en su caso, plantear problemas de constitucionalidad; por ello, dado que en el presente recurso hemos de circunscribirnos al texto impugnado, debemos concluir que el art. 6.3 f) del Proyecto no es inconstitucional»*. Y así, con posterioridad la STC 75/1992, de 16 de junio, se pronunciaba sobre una eventual inconstitucionalidad del inciso «con preferencia de quienes ostenten la condición de más representativos con arreglo a lo dispuesto en la Ley Orgánica 11/1985, de Libertad Sindical, y el resto del Ordenamiento Jurídico», contenido en el art. 3 de la Ley 4/1986, de 8 de enero, de cesión de bienes del Patrimonio Sindical Acumulado. El TC señaló que *«la peor condición de los sindicatos desfavorecidos es legítima*

en cuanto que no sea tan manifiestamente desproporcionada que ocasione una restricción eventual de los derechos de acción de los sindicatos afectados, anulando o entorpeciendo gravemente sus posibilidades de cumplir los fines que les son propios, y, por ello mismo, produciendo un efecto directo de desalentar la afiliación a esos sindicatos (...) tal no es el caso del precepto impugnado que tiene una finalidad claramente promocional de un cierto tipo de sindicato, en atención a las especiales funciones que le han sido atribuidas».

2.3. Disfrute de subvenciones públicas

Respecto al acceso de las organizaciones sindicales a las subvenciones públicas, el TC ha fundamentado su doctrina en la proporcionalidad, y entiende que constituye con carácter general una lesión de la igualdad de trato y la libertad sindical otorgarlas en exclusiva a las organizaciones más representativas, en tanto la finalidad de la subvención quede incluida en la defensa y promoción del interés general de los trabajadores: *«...no permite sostener que para su consecución, incluso de acuerdo con un parámetro de máxima eficacia (en la hipótesis de que pudiera ser aplicable para justificar la desigualdad de trato en materia de libertades públicas), sea un criterio objetivo y razonable el de atribuirla en exclusiva a las Centrales más representativas mencionadas, como medida proporcionada»*, señalando también que *«la subvención de que se trata incidirá en el orden competitivo entre los Sindicatos, al ir dirigida en exclusiva a los situados en el vértice de los que han obtenido mejores resultados en las elecciones, con lo cual se les situará en una posición superior a los demás para ofrecer mejores servicios a los trabajadores, más allá de los medios propios de que dispongan y de cualquier criterio que tome en consideración la proporcionalidad de los resultados de las elecciones o los costes que puede suponerles la participación en el ejercicio de funciones públicas o cualquier otro extremo que se justifique como no discriminatorio; con lo cual se puede producir además una inducción o presión indirecta para la afiliación de los trabajadores a determinados Sindicatos»*, lesionando con ello la libertad sindical negativa (STC 20/1985, de 14 de febrero).

La STC 147/2001, de 27 de junio, resumía la doctrina constitucional en un caso en el que terminó justificando la proporcionalidad y la constitucionalidad de las medidas, diversas subvenciones de la Consejería de Trabajo y Servicios Sociales de la Xunta de Galicia, dirigidas en función de determinadas circunstancias a todos los sindicatos o a los implantados o más representativos: *«... la mayor representatividad exige la correspondencia entre la conformación técnica de la representatividad y el tipo de función sindical, el nivel de ejercicio o las características de los intereses colectivos en juego, sin que pueda emplearse con cualquier propósito, de suerte que no toda utilización que de ella se haga es constitucionalmente aceptable, y no lo es aquella que utiliza los criterios selectivos para establecer un trato diferente respecto de materias que no guardan ninguna relación con ellos»*.

3. PARTICIPACIÓN SINDICAL EN COMISIONES ESPECÍFICAS DERIVADAS DE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA

La exclusión de determinados sindicatos de ciertas comisiones creadas o derivadas de la negociación colectiva ha sido objeto de numerosos pronunciamientos jurisprudenciales. Ya la STC 9/1986, de 21 de enero, había destacado que la naturaleza del órgano es determinante para considerar constitucionalmente posible la exclusión de determinados sindicatos de ciertas comisiones u órganos de seguimiento. En aquel caso, se trataba de dilucidar si la limitación de la participación sindical en la comisión de control y seguimiento del Plan de Reconversión Naval a los sindicatos que habían participado en su negociación y, más específicamente, que lo habían aceptado, lesionaba la libertad sindical. El TC consideró que la aceptación o no aceptación del Plan es un dato objetivo y que la organización sindical recurrente no había visto constreñida su voluntad para aceptar el Plan de Reconversión y conocía previamente cuáles eran las consecuencias de su libre decisión y mantiene su plena libertad de acción para la defensa de los intereses económicos y sociales que le son propios.

En el marco de la concertación social, la STC 39/1986, de 31 de marzo, se pronunció sobre la adecuación

constitucional y la no lesión de su art. 28 de la decisión de excluir de las comisiones de seguimiento del Acuerdo Económico y Social de 1984 al sindicato CCOO, que no había participado en su negociación. Tales comisiones se referían no sólo a la administración de lo pactado, sino que abarcaban también ciertas previsiones de negociación de las partes firmantes con el gobierno. El TC entendió que, a pesar de afectar al interés general de los trabajadores, carecían de relevancia pública a los efectos de su calificación como supuestos de participación institucional y centró el debate en la diferenciación entre las centrales sindicales, una firmante, la UGT, y la otra no firmante, CCOO, entendiendo que *«no puede dudarse de la calificación como razonable del criterio de diferenciación, que es de carácter objetivo, que no hace inviable la posibilidad de acceso a cualquier central sindical representativa que acepte el pacto, y en el que existe una adecuada proporción entre el medio utilizado y el fin perseguido. A ello se une el que la propia negociación colectiva es un valor constitucionalmente protegido y que esta negociación tiene una lógica propia de contrapartidas que, en principio, no cabe desconocer; dentro de ella la elemental de exigir que participe en la ejecución de un pacto sólo aquel sujeto jurídico que lo aceptó y asumió compromisos en él. Tan sólo podría estimarse la no razonabilidad o arbitrariedad de la distinción si la diferenciación, en este caso excluyente, supusiese un recorte legítimo de otros derechos fundamentales del sujeto excluido, pero no es este el caso, como se ha dicho en los fundamentos jurídicos anteriores, aparte de que entonces el problema ya no sería estrictamente de igualdad —o no sólo de igualdad— sino también de libertad sindical»*.

La STC 73/1984, de 27 de junio, determinó que es objetiva la distinción entre firmantes y no firmantes de un convenio colectivo cuando se trata de negociar, o bien de administrar un convenio y que constituye una vulneración del derecho de libertad sindical sólo la denegación de participación en una auténtica negociación colectiva a quien está legitimado para ello: *«si lo perseguido fuese la interpretación o aplicación de alguna de las cláusulas del convenio, la adaptación de alguna de ellas a un problema no previsto, o la adaptación de su contenido según datos objetivos y prefijados, sólo estarían legitimadas las partes firmantes —o la Comisión Paritaria a que obliga el artículo 85.2 d) del Estatuto de los Trabajadores—, pues se trataría de una actuación interna al Convenio destinada a actualizar la voluntad expresada en él. Cuando, por el contrario, se pretende modificar las condiciones de trabajo pactadas estableciendo nuevas reglas —normas— para regir las relaciones laborales en el ámbito de aplicación del Convenio, se trata de una negociación, cualquiera que sea el nombre que se le dé, para la que deben aplicarse las reglas generales de legitimación. De esta forma cerrado mediante la denuncia en el plazo marcado el ciclo temporal de vigencia del capítulo VI del Convenio y de las materias retributivas contenidas en él, se han creado las condiciones objetivas de negociación para la que tienen derecho a participar todas aquellas organizaciones sindicales que, de conformidad con lo establecido en el Estatuto de los Trabajadores, posean el nivel de representatividad requerido»*.

Siguiendo con esta doctrina, la jurisprudencia del TS ha señalado la diferencia entre la denuncia de vulneración del derecho de libertad sindical cuando se combinan dos elementos, la naturaleza negociadora o meramente aplicativa de las comisiones o grupos de trabajo de un convenio colectivo y de otro lado haber sido firmante del convenio o no serlo, pese a intervenir en la negociación. La STS de 5 de junio de 2011 (rec. 158/2010) resumía así la cuestión: *«... la exclusión de un Sindicato de una determinada Comisión Negociadora supone un atentado al derecho de libertad sindical, cuando la decisión es contraria a la Ley o claramente arbitraria e injustificada (SSTS 06/05/04 —rco 25/03 —; y 26/12/06 —rco 14/06 —); y la no suscripción de un Convenio Colectivo no puede suponer para el Sindicato disidente quedar al margen, durante la vigencia del mismo, en la negociación de cuestiones nuevas no conectadas ni conectables directamente con dicho acuerdo (así, STS 25/06/10 —rco 78/09 —), porque su exclusión de alguna de las comisiones creadas por un pacto que no firmó ni asumió por adhesión, puede integrar lesión del derecho a la libertad sindical si el mismo está legitimado para negociar y se trata de comisión de función negociadora [se constituyen para la modificación o creación de reglas nuevas], pero no cuando se trata de comisión aplicadora [tiene por objeto la aplicación o interpretación de alguna cláusula del Convenio Colectivo], en cuya participación es lícito se limite a los firmantes del acuerdo»*.

El TS ha admitido pacíficamente la legalidad de la limitación de la participación sindical en comisiones cerradas reservadas a las partes del convenio colectivo, en tanto dejen fuera la negociación o renovación de lo negociado. En reiterada jurisprudencia ha insistido en que *«lo decisivo, a efectos del límite a la autonomía colectiva, y de la consiguiente protección de la libertad sindical en el establecimiento de "comisiones cerradas" reservadas a las partes del convenio colectivo, es el respeto de la legitimación para negociar legalmente reconocida al Sindicato en base a su "representatividad", por lo que las partes del convenio no pueden "establecer comisiones con función de modificación o regulación de condiciones de trabajo", si bien sin traspasar ese límite, las partes, en uso de la autonomía colectiva, pueden crear no sólo comisiones de interpretación y administración, sino también órganos de cooperación y colaboración»* (entre otras SSTS de 30 de mayo de 2008, rec. 153/20016 y de 30 de mayo de 2001, rec. 1593/2000). Lo mismo ha establecido respecto a comisiones de administración de carácter técnico, como las de control de los planes de pensiones, que no dimanaban del propio convenio colectivo, sino de la ley, y no tienen carácter negociador, sino funciones de supervisión y propuesta, entendiendo válido cualquier acuerdo o pacto que excluyera el principio de proporcionalidad representativa en la configuración su configuración (STS de 10 abril de 2019, rec. 14/2018).

En sentido contrario se ha pronunciado el TS cuando las comisiones creadas por el convenio colectivo adquieren sustantividad y se desgajan de su mera administración, dando lugar a acuerdos paralelos, admitiendo que en ese caso no es legítima la exclusión de un sindicato que, no firmando el convenio, sí firmó el protocolo específico derivado del mismo que habilitaba una nueva negociación. Tal es el asunto resuelto por la STS de 16 de julio de 2004 (rec. 177/2003) en la que se dictamina sobre la posible vulneración de la libertad sindical denunciada por un sindicato que no firmó el convenio colectivo y al que se excluye de la comisión de seguimiento creada en virtud de acuerdo fruto del texto pactado: *«aunque es cierto que el Convenio previene en su artículo 45 que por Acuerdo entre la Administración y la representación del personal se establecerán procedimientos y normas para la contratación temporal, su redacción es absolutamente amplia o abierta, de manera que el Protocolo discutido que nació de esa norma, no es un mero acto de administración o interpretación de lo previsto en el Convenio, sino que constituye un texto con normas de procedimiento y criterios de selección que rebasan ese concepto para entrar de lleno en el campo normativo con sustantividad propia y proyección directa sobre los trabajadores, razón por la que, como se dice en el propio precepto del Convenio, son normas de regulación que han de negociarse con los representantes de los trabajadores. Por ello, si son normas que nacen de la autorización o el mandato del Convenio, pero que cobran por su propia naturaleza sustantividad en cuanto regulan derechos y obligaciones de los trabajadores que el Convenio no aborda, era razonable que concurriesen a la elaboración de tales disposiciones los Sindicatos con implantación después del último proceso electoral habido, tal y como efectivamente se produjo y con independencia de la naturaleza, estatutaria o no, del pacto resultante, pues esta cuestión no se plantea en el recurso de casación ni ha de resolverse por tanto aquí. Pero lo que no resultó razonable fue imponer una limitación a la hora de formar parte de la Comisión de Seguimiento del Protocolo, excluyendo a los Sindicatos que no habían sido firmantes del Convenio. Dada la sustantividad del Protocolo, podría haberse limitado la integración en la Comisión de Seguimiento a los firmantes del acuerdo, pero lo que no cabía era restringirla a los firmantes del Convenio e imponer una autoexclusión a los Sindicatos que no estaban en aquel caso, aunque habían negociado y estaban de acuerdo en firmar el Protocolo, salvo en este punto, pues esa exclusión carece de, como se ha visto, razones objetivas suficientes para acordarla»*.

Respecto a la intervención en la comisión creada para la aplicación de un Acuerdo sobre igualdad de un sindicato que no firmó el convenio ni tampoco tal Acuerdo, aunque mostró posteriormente su voluntad de adhesión al último, la STS de 30 de mayo de 2018 (rec. 147/2017) confirmó que no se produce lesión de la libertad sindical por su exclusión de tal comisión. Y la STS 25 de mayo de 2021 (rec. 186/2019), recapitulando la doctrina judicial en materia de planes de igualdad, señala que la negociación del Plan de Igualdad en el seno de la comisión de seguimiento equivale a la realizada por una comisión *«ad hoc»* y ni la LOI ni el ET habilitan esa hipótesis, y que la comisión de seguimiento *«en cuyo seno se adopta el Plan cuestionado carece de la suficiente legitimación y representatividad como para negociar un nuevo Plan, al no responder a las exigencias de los artículos 88 y*

concordantes ET. No se trata solo de que estuviera configurada como un órgano de aplicación y seguimiento, sino que, cualesquiera que hubieran sido las previsiones al respecto contenidas en el anterior Plan de Igualdad de Isdefe (para 2011/2012), las exigencias legales solo permiten la negociación de este instrumento cumpliendo con las severas exigencias aplicadas a los convenios colectivos regulados en el Título III del Estatuto de los Trabajadores».

También se consideró ilegal y contraria al principio de libertad sindical la exclusión de la mesa de diálogo y discusión, no obligatoria ni reglada, convocada por la Administración en materia de enseñanza privada, de un sindicato que cumplía el requisito de audiencia exigido en las reglas de funcionamiento de la misma, señalando que *«la libertad de constitución del órgano tenía y tiene como límites, por un lado, la propia voluntad de las partes que han establecido sus propias normas de funcionamiento a las que han de atenerse y, por otro, el respeto a las Leyes en general y en particular a la Ley Orgánica de Libertad Sindical en lo que al derecho de participación de los Sindicatos se refiere»* (STS de 11 de abril de 2003, rec. 1160/2001).

Dada casuística de las comisiones, funciones y naturaleza de las mismas, la STS de 15 de marzo de 2018 (rec. 59/2017) resumía el parecer del TS del modo siguiente: *«a) la exclusión de un Sindicato no firmante del Convenio para formar parte de cualquiera de las comisiones de "administración" del mismo, es totalmente legítima y no vulnera la libertad sindical, en tanto no se acredite que tal diferencia contraría un derecho, o bien se presente desproporcionada o irracional; b) son las concretas circunstancias del supuesto [cometido de la comisión; número de miembros integrantes; funcionalidad o disfuncionalidad de una mayor representatividad, etc.] las que en su caso —sobre la base del primordial dato de que el Sindicato no haya querido suscribir el Convenio Colectivo— habrán de evidenciar si la exclusión de la organización que se haya negado a firmar pudiera no ofrecer justificación objetiva y razonable; c) aunque sea indudable que esta doctrina tiene claro fundamento en la potenciación de la negociación colectiva y en la lógica exigibilidad de coherencia en la conducta [no parece congruente que pretenda administrar un pacto quien ni tan siquiera lo ha aceptado], a la par que tampoco puede negarse —por ser doctrina constitucional y reiterado criterio de esta Sala— que la actuación de las comisiones no negociadoras no "hayan de restringirse... a la mera función de interpretación o administración de la regla establecida en convenio colectivo", de todas formas, a la hora de decidir acerca del carácter negociador o no de una determinada comisión, el derecho fundamental de libertad sindical impone que el criterio interpretativo haya de ser necesariamente favorable al ejercicio de aquel derecho; o lo que es igual, en los supuestos de dudosa calificación —tan frecuentes en la rica casuística que la realidad ofrece— la incertidumbre sobre aquella naturaleza [normativa o aplicativa] ha de resolverse a favor de su consideración negociadora, de la que debe hacerse —por ello— una interpretación extensiva, favoreciendo así el derecho de libertad sindical y la participación del Sindicato no suscriptor del Convenio en una comisión que presenta visos negociadores».*

4. OBTENCIÓN DE BENEFICIOS ESPECÍFICOS OTORGADOS MEDIANTE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA

La garantía de un justo y proporcionado tratamiento entre todas las organizaciones sindicales, así como otros órganos de representación de los trabajadores pasa también por su justificada intervención en la capacidad de acción y defensa de los intereses de las personas trabajadoras en el seno de las empresas. Las decisiones de las partes negociadoras de los convenios colectivos no pueden producir una discriminación o trato diferenciado injustificado a favor de determinadas organizaciones y en perjuicio de otras. Afirmado ya por el Tribunal Constitucional que la promoción del hecho sindical y la eficaz y efectiva defensa y promoción de los derechos de los trabajadores pueden malograrse por una excesiva atomización sindical y que el concepto de mayor representatividad, así como el de mayor implantación, son criterios objetivos y por tanto constitucionalmente válidos (STC 188/1995, de 18 de diciembre), también se afirmó que el art. 28.1 CE integra los derechos de actividad y medios de acción de los Sindicatos —huelga, negociación colectiva, promoción de conflictos— que

constituyen el núcleo mínimo e indispensable de la libertad sindical, junto a los cuales los sindicatos pueden ostentar derechos o facultades adicionales atribuidos por normas o convenios colectivos o incluso decisiones de las empresas, que pasan a adicionarse al núcleo esencial. Y que no toda reducción de las posibilidades de acción o de la capacidad de obrar en un sindicato puede calificarse de atentado a la libertad sindical, sino que es preciso que esas eventuales restricciones sean arbitrarias, injustificadas o contrarias a la ley, y ello en definitiva para proteger otro derecho también necesitado de atención, que es una más eficaz defensa de los intereses de los trabajadores, pues tal defensa se vería perjudicada por una atomización sindical (STC 164/1993, de 18 de mayo).

La STS de 4 de julio de 2006 (rec. 63/2005) resolvió un asunto en el que el sindicato USO reclamaba su derecho a obtener los beneficios recogidos en el art. 104 del convenio colectivo de RTVE, RNE, S.A. Y TVE, S.A en proporción a su representatividad, una vez que la anterior STS de 17 de junio de 2003 (rec. 1164/2001) había confirmado la legalidad de la redacción del texto del convenio y del beneficio, referidos únicamente a los sindicatos más representativos en el ámbito de aplicación del convenio. Reiteraba el Tribunal Supremo que la concesión de *«determinadas facilidades o beneficios para los sindicatos que tengan la condición de más representativos ni infringe "per se" la igualdad sindical, ni implica trato desigual, ni violación de los derechos y garantías que se atribuyen legalmente al resto de los sindicatos. Los sindicatos que no ostentan el carácter de más representativos no quedan privados de la posibilidad de ejercer una acción sindical y eficaz y, lo que ocurre es que para ser acreedor de otros beneficios y derechos se requiere ser sindicato con una especial audiencia»*, a la que el sindicato USO no llegaba.

La STS de 25 de abril de 2005 (rec. 85/2003) resolvió un supuesto en el que se recurría la sentencia de la Audiencia Nacional que anulaba tres cláusulas del art. 12.2 del Convenio Colectivo de la empresa Telefónica de España, S.A.U. de 2001, en las que se atribuía exclusivamente a los sindicatos más representativos a nivel estatal la dotación con cargo a la empresa de medios para la utilización del correo electrónico, con exclusión de los sindicatos más representativos a nivel de Comunidad Autónoma, por entenderlas discriminatorias respecto a los sindicatos más representativos en este nivel. La sentencia de la AN había anulado las referencias a los sindicatos más representativos a nivel estatal. Fue recurrida por la empresa y por el sindicato CCOO. El TS, reiterando doctrina, señalaba que la finalidad de las cláusulas del convenio colectivo consistía en *«limitar la intervención en estas materias a las organizaciones sindicales más representativas en el ámbito estatal, eliminando la participación de los órganos unitarios de representación de los trabajadores y de otras organizaciones, aunque tengan acreditada una representación suficiente en la empresa. Se produce así un tratamiento privilegiado para aquellos sindicatos que carece de justificación objetiva, porque el ámbito en el que han de producirse estas acciones y donde debe considerarse la representatividad es el de la empresa y las reglas examinadas no persiguen garantizar la presencia de los sindicatos representativos en el ámbito estatal, sino sencillamente excluir a los sindicatos que sin gozar de esta condición tienen una representatividad específica adecuada en la empresa»*. Sin embargo la Sala tuvo que estimar el recurso de casación interpuesto y anular la sentencia de la Audiencia Nacional, reconociendo no obstante: *«la ilegalidad de las cláusulas del convenio colectivo impugnadas, pero no porque traten con desigualdad a los sindicatos más representativos según sus ámbitos estatal o autonómico, sino porque confieren derechos en el ámbito de la empresa a los sindicatos más representativos, que es una calificación de naturaleza supraempresarial (origen y ámbito funcional), con vulneración del principio de igualdad integrante del de libertad sindical, y, en concreto, del artículo 12 de la Ley Orgánica de Libertad Sindical, en detrimento de la igualdad de trato que han de recibir por parte de la empresa los sindicatos que no tengan la condición legal de más representativos y de la representatividad de los trabajadores de la empresa que corresponde a los órganos de representación unitaria»*. Añadiendo que *«el único trato legítimamente desigual en el ámbito sindical de la empresa es el que se hubiese conferido a cualesquiera sindicatos en explícita y única contemplación de su presencia en los órganos de representación unitaria»*.

5. IMPLANTACIÓN DEL SINDICATO Y LEGITIMACIÓN EN EL PROCESO DE CONFLICTO COLECTIVO

El TC ha confirmado en multitud de ocasiones la utilización del criterio de la implantación sindical para llevar a cabo determinadas acciones sindicales, significativamente, convocatoria de huelga y planteamiento de conflictos colectivos, a semejanza del criterio de la mayor representatividad (entre otras, STC 217/1988, de 21 de noviembre), pero utilizando una diferente audiencia electoral o un determinado número de afiliados. La legitimación para incoar procesos de conflicto colectivo se concede a los sindicatos siempre que reúnan dos requisitos: el respeto al principio de correspondencia y el cumplimiento del principio de implantación suficiente en el ámbito del conflicto. La STS de 7 de marzo de 2018 (rec. 239/2016) niega la legitimación en los casos en los que el conflicto alcanza a varios o a todos los centros de trabajo de la empresa, con quiebra del principio de correspondencia si el ámbito de cada órgano unitario no se extiende a la empresa en su conjunto, sino a un centro de trabajo determinado o, en general, a un ámbito inferior al de la controversia: *«en el caso enjuiciado el comité de centro no tiene legitimación suficiente para plantear conflictos que superan su ámbito, pues la representación del comité está limitada y la decisión del conflicto no debe ni extenderse más allá de esa representación, ni reducirse artificialmente cuando su dimensión real es superior»*.

Los sindicatos con implantación suficiente en el ámbito de un conflicto colectivo están legitimados para accionar en cualquier proceso en el que estén en juego los intereses colectivos de los trabajadores, siempre que exista un vínculo entre dicho sindicato y el objeto del pleito de que se trate y también podrán personarse en dichos procesos. Este criterio se reconoce por la jurisprudencia a efectos de incoación del procedimiento de conflictos colectivos o del ejercicio de huelga, confirmando que los sindicatos que por su notoria o suficiente implantación en el conflicto tienen relación directa con su objeto, tienen atribuida capacidad y poder de representación para promover un proceso de conflicto colectivo. La efectividad de la implantación en la empresa del sindicato ha de acreditarse con carácter general en el momento en el que de hecho se lleve a cabo la conformación de los órganos de representación o consulta. Por ello, la SAN de 18 de julio de 2018 (rec. 60/2018) entendió que si antes de la constitución de una comisión negociadora fueron despedidos precedentemente los trabajadores que conformaban una determinada representación sindical, la no inclusión de dichos trabajadores en la comisión no puede constituir vulneración del derecho a la libertad sindical.

La noción de implantación sindical no está definida legalmente, pero numerosos pronunciamientos judiciales han ido perfilando sus contornos. Diversas SSTS resumen la doctrina judicial sobre la implantación sindical que lleva a la legitimación para incoar procesos de conflicto colectivo en los siguientes términos. Entre las más recientes pueden citarse las SSTS de 8 de enero de 2020, rec. 216/2018 y 15 de junio de 2020, rec. 72/2019, según las cuales:

- a) en virtud del principio *«pro actione»* y sin que sea necesario ni siquiera la implantación de un sindicato en todo el ámbito del convenio, debe reconocerse su legitimación para defender el cumplimiento de la normativa pactada en convenio colectivo;
- b) debe distinguirse entre la legitimación para impugnar o para plantear un conflicto sobre la aplicación e interpretación de un convenio colectivo cualquiera que sea su eficacia, y la legitimación para negociarlo, por lo que no puede negarse la legitimación activa para defender su cumplimiento por el hecho de que el sindicato no tenga legitimación para recabar su entrada en la comisión negociadora;
- c) deben considerarse legitimados los sindicatos para accionar en los procesos en los que estén en juego intereses colectivos de los trabajadores, siempre que tengan implantación suficiente en el ámbito del conflicto (vínculo acreditado de conexión entre la organización que acciona y la pretensión ejercitada);
- d) la implantación suficiente también existe cuando posea nivel de afiliación adecuado en el ámbito de afectación del conflicto; y,
- e) un sindicato con la necesaria implantación tiene un interés real y directo en que todos los trabajadores que se encuentren en las condiciones legal y convencionalmente previstas puedan acceder a los derechos que le reconozca un convenio colectivo y que el sindicato pueda, por tanto, defender el cumplimiento de la

normativa pactada en convenio colectivo, pues, en definitiva, una decisión estimatoria de la pretensión formulada, en caso de tener éxito, reportaría una ventaja o utilidad con una innegable trascendencia colectiva por su proyección o alcance general y de evidente conexión con la función institucional del sindicato (art. 7 CE).

Por su parte, las recientes SSTs de 14 de abril de 2021 (rec. 1/2020) y 15 de junio de 2021 (rec. 85/2019) enumeran los diversos pronunciamientos que han considerado la suficiente implantación sindical a efectos de iniciar conflicto colectivo, reconociendo que la legitimación sindical para promover procesos de conflicto colectivo no está condicionada a la representatividad autonómica o estatal, sino que depende de la implantación en el ámbito del conflicto: se considera existente una afiliación sindical notoria o acreditada entre otros supuestos, cuando el sindicato es de notorio conocimiento, o tiene un nivel de afiliación cercano al 30%, aun sin llegar a la mayoría de los trabajadores de la categoría. También en los casos de presencia en la representación unitaria, tanto en el comité intercentros, como en algunos comités de empresa en uno o varios centros de trabajo o por contar con delgados de personal, aunque en número insuficiente para formar parte de la comisión negociadora y en los casos de participación en la negociación colectiva en supuestos de conflictos sobre vigencia o aplicación del propio convenio colectivo, así como formar parte de la comisión paritaria del convenio colectivo sectorial cuya interpretación constituye el núcleo del conflicto, tener afiliados entre los trabajadores de la empresa y haber suscrito el convenio colectivo del sector.

Y también se han detallado aquellos supuestos en los que tal legitimación se ha negado por falta de implantación (entre otras SSTs de 15 de junio de 2020, rec. 72/2019; 14 de mayo de 2020, rec. 232/2018; 23 de octubre de 2018, rec. 131/2017 y 3 de marzo de 2021, rec. 178/2019): falta de acreditación del nivel de afiliación sindical o afiliación mínima; cuando consta como único dato que el sindicato tiene constituida una sección sindical, porque ello solamente evidencia que tiene algún afiliado entre la plantilla de la empresa, pero no su número, ni el alcance del porcentaje de afiliación; cuando el sindicato demandante no se presentó a las elecciones a los órganos de representación de los trabajadores celebradas en la empresa, ni participó en la negociación del convenio colectivo del grupo empresarial, ni ha acreditado el número de afiliados que tiene entre los trabajadores de la empresa demandada; cuando el sindicato carece de sección sindical, no cuenta con miembro alguno en los órganos de representación unitaria de los trabajadores y tampoco ha acreditado el nivel de afiliación porcentualmente expresado; cuando se constata implantación en la empresa contratista, pero no en la principal y también se le negó la legitimación a un sindicato de categoría por carecer de legitimación para representar a todos los trabajadores de la empresa.

6. SINDICATOS, COMISIONES *AD HOC* Y PLANES DE IGUALDAD

Lesiona el derecho de libertad sindical la elaboración del Plan de Igualdad al margen de la negociación colectiva con los sujetos llamados expresamente a tal negociación. Con anterioridad a la entrada en vigor del RD 901/2020, estos sujetos legitimados se obtenían de lo establecido en los arts. 87 y 88 LET. Tras su entrada en vigor, hay que estar a lo establecido en el art. 5 de esta norma reglamentaria, que remite a las reglas de la LET, incluyendo, para el supuesto de la imposibilidad de constituir una comisión negociadora en tales términos por la inexistencia, parcial o no, de representaciones legales de los trabajadores, una especial comisión *ad hoc* de carácter sindical. Según el art. 5.3 RD 901/2020, «En las empresas donde no existan las representaciones legales referidas en el apartado anterior se creará una comisión negociadora constituida, de un lado, por la representación de la empresa y, de otro lado, por una representación de las personas trabajadoras, integrada por los sindicatos más representativos y por los sindicatos representativos del sector al que pertenezca la empresa y con legitimación para formar parte de la comisión negociadora del convenio colectivo de aplicación. La comisión negociadora contará con un máximo de seis miembros por cada parte. La representación sindical se conformará en proporción a la representatividad en el sector y garantizando la participación de todos los sindicatos legitimados. No obstante, esta comisión sindical estará válidamente integrada por aquella organización u organizaciones que respondan a la convocatoria de la empresa en el plazo de diez días».

Ya antes de la entrada en vigor de esta norma reglamentaria el TS había entendido que la negociación de los planes de igualdad debía hacerse necesariamente con la representación de los trabajadores y no con comisiones *ad hoc* de las reguladas en el Estatuto de los Trabajadores para los supuestos de modificaciones sustanciales de las condiciones de trabajo o expedientes de regulación de empleo: «... *la representación ad hoc no aparece entre los sujetos legitimados para negociar un convenio de empresa, porque la legitimación de las comisiones ad hoc solo es válida en los casos expresamente contemplados por la norma, lo que no sucede con la negociación de los planes de igualdad, cuya eficacia para el cumplimiento de los objetivos perseguidos, requiere que se negocien con representantes que aseguren su eficacia general*» (STS 28 de junio de 2017, rec. 203/2016).

El más reciente pronunciamiento judicial a este respecto es la STS de 26 de enero de 2020 (rec. 50/2021), que anula el plan de igualdad negociado por la empresa con una comisión *ad hoc* formada por cinco trabajadores elegidos por el departamento de RRHH: «*En el caso que nos ocupa, la empresa suscribió el Plan de Igualdad con una comisión de cinco trabajadores, nombrados por la propia empresa (...) los miembros de esta comisión, que han sido designados por la Dirección de RRHH, con el consentimiento de los mismos. Dicha comisión no puede considerarse, siquiera, una comisión ad hoc, toda vez que las comisiones, reguladas en los arts. 40, 41, 47, 51 y 82.3 ET, deben ser elegidas por los trabajadores de los centros sin representación, lo que no ha sucedido aquí, puesto que fue designada por la propia empresa, lo que descarta, de antemano, que estemos ante un proceso negociador, que merezca tal nombre. Esa conclusión no puede enervarse, porque no existieran supuestamente representantes de los trabajadores legitimados para negociar un Plan de Igualdad en toda la empresa, puesto que se ha acreditado que permanecían tres de los cinco componentes del comité de empresa de Sevilla, a quienes ni siquiera se invitó a participar en la negociación, aunque eran los representantes del centro mayoritario de la empresa (hecho probado sexto), toda vez que la ausencia de interlocutor válido para la negociación, no comporta, de ningún modo, que pueda imponerse unilateralmente el Plan por la empresa, aunque se sometiera a un remedo de negociación con cinco trabajadores, que se representaban a sí mismos, en el mejor de los casos*».

Más recientemente, y respecto a lo que se considera un Plan de Igualdad que abarca a varias empresas de un grupo de empresas o una pluralidad de empresas vinculadas por razones organizativas o productivas y nominativamente identificadas en su ámbito de aplicación, aun tratándose de un plan de igualdad voluntario, ha señalado el TS que «*resulta evidente que dicha actividad sindical de negociación forma parte del contenido esencial del derecho a la libertad sindical, tal como viene definido en el artículo 6.3.b) LOLS, al constituir la negociación colectiva instrumento principal y básico de la actividad sindical, ya que en la negociación colectiva converge no sólo la dimensión estrictamente subjetiva de la libertad sindical en relación al sindicato afectado, en tanto que la afectación, privación o condicionamiento injustificado de la misma, condiciona o limita sus medios de acción; sino que alcanza, también, al sindicato en cuanto que representación institucional a la que constitucionalmente se reconoce la defensa de determinados intereses (SSTC 3/81; 70/82; 75/92; 18/94 y 107/00, entre otras). Ninguna duda cabe, por tanto, de que el derecho a la libertad sindical en su vertiente de derecho a la negociación colectiva del sindicato demandante ha sido vulnerado por las entidades recurrentes que implantaron unilateralmente el Plan de Igualdad, obviando la negociación con el Sindicato demandante*» (STS de 5 de abril de 2022, rec. 99/2020).

La STS 13 septiembre 2018 (rec. 213/2017) había afirmado también que la no negociación del plan de igualdad constituye lesión de la libertad sindical en tanto vulneración del derecho a la negociación colectiva si la conducta empresarial pone de manifiesto o muestra falta de diligencia o desinterés. «*No obstante, aunque pudiera concluirse que un bloqueo negociador por parte de los representantes de los trabajadores podría erigirse en justificación razonable del incumplimiento de la obligación de contar con un plan de igualdad o, al límite, como justificación de la implementación unilateral de un plan de igualdad provisional, lo cierto es que para ello deberían darse circunstancias excepcionales (Bloqueo negociador imputable exclusivamente a la contraparte; negativa de la misma a negociar, ausencia de cualquier tipo de representación) que no concurren en el presente*

supuesto en donde lo que consta acreditado es una voluntad negociadora constante y sostenida por parte de los representantes que no ha tenido por parte de la empresa, a lo largo del tiempo, la respuesta adecuada a las solicitudes de los trabajadores y a la obligación que le impone la normativa vigente en orden a contar con un plan de igualdad negociado y acordado con los representantes de los trabajadores» .

El pronunciamiento STS de 26 enero 2021 confirma la necesidad de negociación y matiza que estas palabras de la sentencia de 2018 constituyen una suerte de pronunciamiento *obiter dicta*, que, en todo caso, exigiría estudio y atención a las circunstancias del caso concreto y que no permiten la imposición unilateral. Quizás pueda ser utilizada esta opinión judicial para «aceptar» una comisión *ad hoc* distinta de la del RD 901/2020, y nunca designada o controlada por la empresa en situaciones de bloqueo injustificado de la negociación o mala fe por parte de las personas negociadoras. Hay que tener en cuenta las SSTs de 23 marzo 2015 (rec. 287/2014) y de 10 octubre 2019 (rec. 966/2017), en las que se ha declarado, no sin ciertas cautelas, la validez de la negociación llevada a cabo durante un período de consultas en el marco de un expediente de regulación de empleo, en la primera ocasión, y de una modificación sustancial de condiciones de trabajo, en la segunda, en las que, atendiendo a las concretas circunstancias de excepcionalidad (el escaso número de trabajadores que conforman la plantilla de la empresa, la voluntad unánime constatada de los mismos para negociar personalmente las modificaciones de condiciones de trabajo y la aprobación claramente mayoritaria del acuerdo, del que tan solo discrepó una escasa minoría de los trabajadores) considera ajustado a derecho que la negociación durante el período de consultas se llevara a cabo, en ausencia de representantes unitarios y sindicales, no con la debida comisión *ad hoc*, elegida en cada caso de acuerdo a las reglas vigentes en cada momento, sino con toda la plantilla, con la asamblea de trabajadores.

En cualquier caso, y tras la entrada en vigor del RD 901/2020, en defecto de representación legal de los trabajadores se llama a una comisión *ad hoc* especial, no regulada a nivel legal, compuesta exclusivamente por los sindicatos representativos y más representativos en el sector al que pertenece la empresa y que tengan capacidad para negociar el convenio colectivo. Esta comisión sindical especial fue objeto de impugnación mediante recurso contencioso-administrativo interpuesto por parte de la CEOE, solicitando la nulidad del art. 5.3 RD 901/2020 con base en que regulaba *ex novo* esta representación, invadiendo el ámbito reservado a la ley, argumentando que la negociación de los planes de igualdad constituye una manifestación de la negociación colectiva, protegida por una reserva material de ley, y en tanto que la determinación de los interlocutores que han de participar en la negociación constituye un elemento sustantivo y esencial del derecho constitucional de negociación colectiva, el art. 5.3 del RD 901/2020 invade la reserva material de ley, sin que sea válida una delegación reglamentaria genérica para que sea el reglamento el que regule *ex novo* los aspectos esenciales en esta materia. La STS de 28 de marzo de 2022, sala de lo Contencioso-Administrativo (rec. 359/2020), señaló que *«el Estatuto de los Trabajadores reconoce legitimación negocial a las organizaciones sindicales más representativas, cuando no existen otros órganos de representación de los trabajadores. La posibilidad de que se articule esta representación alternativa a favor de los sindicatos más representativos cuando no existan representantes electos de los trabajadores resulta conforme con lo previsto en el art. 6.3.b) de la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical, que les otorga capacidad representativa para la negociación colectiva a todos los niveles territoriales y funcionales en los términos previstos en el Estatuto de los Trabajadores, y es especialmente relevante dado que el Tribunal Supremo —STS, Social n.º 95/2021, de 26 de enero de 2021 (rec. 50/2020)— ha descartado que la negociación de los planes de igualdad pueda encomendarse en estos casos a una comisión ad hoc, argumentando que el "[...] Plan de igualdad ha de contar con el acuerdo de la empresa y los representantes legales de los trabajadores, lo que no permite sustituir el mismo por un acuerdo entre la empresa y una comisión de trabajadores creada ad hoc para su negociación". En definitiva, el art. 5 del RD 901/2020 al establecer la composición de la comisión negociadora de los planes de igualdad traslada y adapta las previsiones que ya se contenían en el Estatuto de los Trabajadores, dando cumplimiento a lo dispuesto en el art. 17.5 del Estatuto de los Trabajadores y el art. 45 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo. Lo preceptuado en el art. 5.3 del RD 901/2020 no puede considerarse carente de*

previsión legal ni una creación reglamentaria ex novo y al margen de la ley, sino la especificación para la negociación de los planes de igualdad de lo que ya se establecía en normas con rango de ley».

Esta doctrina de la sala tercera del Tribunal Supremo resulta coherente con el criterio sentado por la Sala de lo Social de que un convenio colectivo de empresa puede ser negociado por el sindicato directamente, y no por secciones sindicales, en STS de 16 septiembre 2004 (rec. 129/2003) y reiterada en STS de 24 julio 2008 (rec. 144/2007): *«el problema consiste en determinar si cuando el artículo 87.1.2º del Estatuto de los Trabajadores dice que "en los convenios que afecten a la totalidad de los trabajadores de la empresa será necesario que tales representaciones sindicales, en su conjunto, sumen la mayoría de los miembros del comité", el término representaciones sindicales alude únicamente a las representaciones del sindicato en la empresa —las secciones sindicales—, de forma que sólo estas representaciones tendrían capacidad para negociar sin que pudiera hacerlo el sindicato a que pertenecen. (...) Pero hay que tener en cuenta que las secciones sindicales son meros órganos del sindicato y que a éste corresponde originariamente el derecho a la negociación colectiva en cuanto forma parte de la actividad sindical (artículo 2.2 d) de la Ley Orgánica de Libertad Sindical en relación con el artículo 28 de la Constitución). Por ello, en principio, la negociación directa por el sindicato o indirecta a través de sus secciones es un problema de régimen interno o de oportunidad, pues no sería lógico obligar a que el derecho a la negociación colectiva tenga que ejercitarse de forma compleja a través de numerosas secciones sindicales en lugar de instrumentarlo a través del sindicato. De ahí que el problema de delimitar la legitimación entre secciones y sindicato podría surgir cuando existiera un conflicto entre éstos sobre su intervención en la negociación colectiva, pero no cuando no existe discrepancia en este punto y cuando además la actuación del sindicato facilita la negociación en el plano instrumental, al eliminar el coste de la actuación conjunta de las secciones. El sindicato puede, por tanto, en principio negociar un convenio de empresa, siempre que cuente con la legitimación necesaria en términos de representatividad».*

La SAN de 27 de enero de 2016 (rec. 328/2015) aún lo había dejado más claro: *«esta Sala considera que debe admitirse que la negociación colectiva en aquellas empresas en las que no existan secciones sindicales constituidas se desarrolle entre los representantes del empresario y las propias organizaciones sindicales, que son las titulares originarias del derecho a la negociación colectiva».* Lo que se logró con este pronunciamiento fue, ciertamente, controvertido, porque se hizo posible que ciertos convenios de empresa pudieran escapar del principio de correspondencia y lograr desvinculaciones de convenios sectoriales, cuando no se contaba con representación unitaria o sindical específica y se acudía a algunos trabajadores miembros de organizaciones sindicales para, en nombre del propio sindicato, lograr el descuelgue y favorecer la aplicación de la prioridad aplicativa del convenio de empresa, en sintonía plena con la reforma laboral del año 2012. En este caso en concreto se probó la cualidad de representantes sindicales de los trabajadores que negociaron, pero no en tanto sección, sino en representación de la organización.

7. EL DIÁLOGO SOCIAL EUROPEO Y LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA EUROPEA

La concertación social y el diálogo social se definen como «el proceso de intercambio político entre los poderes públicos y la autonomía colectiva para la atención a las exigencias de gobierno y formación del consenso en las sociedades democráticas desarrolladas», siendo en realidad los dos aspectos o secuencias sucesivas de una misma realidad institucional, según se ponga la atención en el proceso de encuentro y negociación llevado a cabo por los interlocutores sociales con el propósito de alcanzar un acuerdo político —diálogo social— o el propio resultado acordado de aquel —concertación social— (8) . Es decir, un método o procedimiento para la adopción de decisiones conjuntas o en colaboración entre el gobierno o poder público y los agentes sociales, donde se produce una negociación o consulta político-social entre los agentes sociales y los poderes públicos (9) . A nivel nacional es conocido, apreciado y frecuente en la elaboración de la política social y laboral y en la normativa correspondiente. A nivel europeo cuenta con fisonomía y regulación propias donde se mezclan poderes públicos y privados y la capacidad de negociar y aplicar acuerdos obtenidos en el seno de los procesos de diálogo social

adquiere una nueva dimensión pública en la regulación del art. 155 TFUE.

Pese a la reactivación del diálogo social europeo tras los más duros años de la crisis financiera de 2008, dos recientes pronunciamientos, el primero del Tribunal General de la Unión Europea y el segundo, en revisión en casación del primer pronunciamiento, del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, ponen de manifiesto que tal recuperación o reactivación se encuentra con algunos obstáculos que pueden hacer que se resienta considerablemente el papel y la relevancia del diálogo social y la pacífica convivencia entre el diálogo exclusivamente bipartito y la intervención de los órganos institucionales europeos para proporcionar una mayor fuerza normativa a lo acordado.

La consulta preceptiva que la Comisión debe realizar mediante el sistema de doble consulta en la elaboración de propuestas y medidas de política social (art. 154 TFUE), ofrece a los interlocutores sociales la posibilidad de iniciar el proceso negociador previsto en el art. 155.2 TFUE, que podrá concluir con la adopción de un acuerdo en materia social

La consulta preceptiva que la Comisión debe realizar mediante el sistema de doble consulta en la elaboración de propuestas y medidas de política social (art. 154 TFUE), ofrece a los interlocutores sociales la posibilidad de iniciar el proceso negociador previsto en el art. 155.2 TFUE, que podrá concluir con la adopción de un acuerdo en materia social. La negociación de un acuerdo colectivo sólo se alcanza cuando la Comisión consulta a las partes sociales por el procedimiento formal previsto en el 154 TFUE, de modo que sin consulta no hay negociación.

Una vez concluye la consulta sobre el contenido de la acción legislativa pretendida por la Comisión, los interlocutores sociales pueden remitir su opinión a través de un dictamen o, en su caso, de una recomendación, de modo que el proceso legislativo continúa en manos de las instituciones comunitarias y la intervención de los agentes sociales termina con el dictamen o la recomendación que, en ningún caso, será vinculante, o bien, informar a la Comisión sobre su voluntad de iniciar de forma independiente un proceso de negociación que puede concluir en el establecimiento de un acuerdo directo entre las partes sociales.

El proceso de negociación podrá extenderse en el tiempo hasta nueve meses, ampliables por acuerdo entre la Comisión y los interlocutores sociales, transcurrido el cual, incluso previa solicitud de prórroga, estos comunicarán a la Comisión la conclusión de un acuerdo. En este momento del procedimiento negociador los agentes sociales podrán, bien solicitar a la Comisión que proponga al Consejo la adopción de una decisión para la aplicación del acuerdo a escala comunitaria, bien, alcanzado el acuerdo, aplicarlo según los usos, prácticas y procedimientos propios de los interlocutores sociales y de los Estados miembros. En el caso de no alcanzar ningún acuerdo, la Comisión examinará, a la luz de los trabajos realizados, la conveniencia de proponer un instrumento legislativo sobre la materia social en cuestión, comunicando las deliberaciones de los interlocutores al Consejo, tras consultar al Comité Económico y Social, al Comité de las Regiones y al Parlamento Europeo.

Así, el art. 155.2 TFUE establece que la aplicación de los acuerdos celebrados a nivel de la Unión se realizará, ya sea según los procedimientos y prácticas propios de los interlocutores sociales y de los Estados miembros, ya sea, en los ámbitos sujetos al artículo 153 TFUE, y a petición conjunta de las partes firmantes, sobre la base de una decisión del Consejo adoptada a propuesta de la Comisión, con información al Parlamento Europeo.

Normalmente, cuando los interlocutores sociales europeos han solicitado a la Comisión la proposición al Consejo de la adopción de una decisión de aplicación de un acuerdo adoptado, este se ha añadido como anexo a una Directiva, adquiriendo la eficacia jurídica de esta y resultando vinculante con carácter general. En 2016, sin embargo, los interlocutores sociales alcanzaron un Acuerdo marco sobre la protección de la seguridad y salud en el lugar de trabajo en el sector de la peluquería, que, tras ser propuesto por sus suscriptores para ser adoptado

mediante la intervención institucional de la Unión Europea, fue rechazado por la Comisión, la cual informó de su apoyo a la aplicación autónoma del mismo.

Situación parecida ha ocurrido con el Acuerdo Marco general de información y consulta a los funcionarios y a los empleados públicos de las administraciones dependientes de un gobierno central, adoptado por la *Trade Union's National and European Delegation* (TUNED) y los *European Public Administration Employers* (EUPAE). La Comisión había invitado a los interlocutores sociales a pronunciarse sobre la posible orientación de una acción de la Unión Europea relativa a la consolidación de las directivas sobre la información y consulta a los trabajadores y, específicamente, sobre la posible extensión del ámbito de aplicación de esas directivas a los funcionarios y empleados públicos de los Estados miembros bajo el amparo del art. 154 TFUE. Comunicada su voluntad de negociar y celebrar un acuerdo, este fue suscrito el 21 de diciembre de 2015. Mediante escrito de 1 de febrero de 2016, la TUNED y los EUPAE pidieron conjuntamente a la Comisión que presentara una propuesta para la aplicación del Acuerdo a nivel de la Unión mediante una decisión del Consejo adoptada sobre la base del artículo 155.2 TFUE. Pero el 5 de marzo de 2018 la Comisión informó a la TUNED y a los EUPAE de que había decidido no presentar al Consejo tal propuesta de decisión.

La Comisión justificó su decisión denegatoria en tres argumentos básicos: que las administraciones dependientes de un gobierno central están bajo la autoridad de los gobiernos de los Estados miembros, que ejercen prerrogativas de poder público y que su estructura, organización y funcionamiento son de la plena competencia de los Estados miembros; que en muchos Estados miembros ya existen disposiciones que garantizan cierto grado de información y consulta a los funcionarios y empleados públicos de esas administraciones, y que la importancia de las citadas administraciones depende del grado de centralización o descentralización de los Estados miembros, de modo que, en caso de aplicación del Acuerdo mediante una decisión del Consejo, el grado de protección de los funcionarios y empleados públicos variaría considerablemente en función de los Estados miembros.

La demanda se presentó el 15 de mayo de 2018 con base en dos argumentos: que la Comisión incurrió en error de Derecho, al hacer uso de una facultad de denegación de la que no dispone en el marco del artículo 155.2 TFUE, en virtud del cual, salvo que las partes firmantes de un acuerdo no sean suficientemente representativas o que las cláusulas del acuerdo sean ilegales, la Comisión está obligada a estimar la petición conjunta de las partes para la aplicación del acuerdo a nivel de la Unión y a presentar a tal efecto una propuesta de decisión al Consejo. Y, en segundo lugar, los demandantes sostienen que los motivos por los que la Comisión denegó la presentación al Consejo de la propuesta de decisión son insuficientes y manifiestamente erróneos.

La Sentencia del Tribunal General de 24 de octubre de 2019 (10) comenzó señalando que el artículo 155.2 TFUE no especifica si, cuando recibe una petición conjunta de las partes firmantes para la aplicación de un acuerdo a nivel de la Unión, la Comisión está obligada a presentar al Consejo una propuesta de decisión en ese sentido o si, por el contrario, puede decidir no presentarla. Al respecto consideró que no puede entenderse que la Comisión esté obligada a presentar al Consejo una propuesta de decisión que aplique un acuerdo celebrado entre los interlocutores sociales, porque tal interpretación sería contraria al principio de que la Comisión ejerce sus competencias con independencia y sin aceptar instrucciones de nadie. Además, tal interpretación impediría a la Comisión cumplir plenamente su función de promover el interés general de la Unión, por lo que cuando recibe una petición de aplicación a nivel de la Unión de un acuerdo celebrado por los interlocutores sociales, la Comisión no solo ha de verificar la estricta legalidad de las cláusulas de dicho acuerdo, sino también, al mismo tiempo, apreciar la oportunidad, incluso teniendo en cuenta consideraciones de orden político, económico y social, de la eventual aplicación a nivel de la Unión de dicho acuerdo.

El artículo 155 TFUE asocia los interlocutores sociales al proceso de adopción de determinados actos no legislativos, pero sin conferirles ningún poder de decisión, porque los interlocutores sociales solo están autorizados a celebrar un acuerdo y, después, a pedir a la Comisión que presente al

Añadió que el artículo 155 TFUE asocia los interlocutores sociales al proceso de adopción de determinados actos no legislativos, pero sin conferirles ningún poder de decisión, porque los interlocutores sociales solo están autorizados a celebrar un acuerdo y, después, a pedir a la Comisión que presente al Consejo una propuesta para la aplicación de ese acuerdo a nivel de la Unión. En cambio, no se les reconoce ni la facultad de adoptar ellos mismos actos que produzcan efectos jurídicos obligatorios con respecto a terceros, ni la facultad de presentar directamente al Consejo una propuesta de decisión que aplique un acuerdo. Por ello, el objetivo de promover el papel de los interlocutores sociales y el diálogo entre ellos, respetando su autonomía, no implica que las instituciones, específicamente la Comisión y el Consejo, estén obligadas a dar curso a una petición conjunta presentada por las partes firmantes de un acuerdo que tiene por objeto la aplicación de dicho acuerdo a nivel de la Unión.

Respecto al segundo motivo de impugnación, la motivación insuficiente y manifiestamente errónea de la denegación, el Tribunal General partió de que cuando decide si procede presentar al Consejo una propuesta de decisión para la aplicación de un acuerdo celebrado por los interlocutores sociales a nivel de la Unión, la Comisión dispone de un amplio margen de apreciación, y de que en ese caso el control judicial es limitado. Con base en ello, entiende que, pese a la escueta y simple enumeración de las tres razones de denegación, el requisito de motivación del art. 296 del TFUE está suficientemente cumplido: de la misma se desprende que *«la Comisión consideró que la aplicación del Acuerdo a nivel de la Unión no le parecía ni necesaria ni adecuada»*, ya que los Estados miembros eran competentes en lo relativo al funcionamiento de las administraciones dependientes de un gobierno central y muchos de ellos ya habían establecido disposiciones que garantizaban cierto grado de información y consulta a los funcionarios y empleados públicos de dichas administraciones. Además, la Comisión había anunciado el sentido de la decisión y había indicado que tenía «grandes dosis de subsidiariedad» y que consideraba preferible que los interlocutores sociales aplicaran el Acuerdo en el ámbito nacional, lo que supone que la Comisión no incurrió en error manifiesto de apreciación al considerar que no procedía aplicar el Acuerdo a nivel de la Unión.

Esta sentencia fue, a su vez, recurrida en casación ante el TJUE por la EPSU (European Federation of Public Service Unions), solicitando la anulación de la sentencia del Tribunal General de 24 de octubre de 2019 con base en un error de derecho en la interpretación de los artículos 154 TFUE y 155 TFUE, el carácter legislativo de los actos jurídicos adoptados sobre la base del artículo 155.2 TFUE y la legalidad de los motivos de la decisión, así como en error del Tribunal General en cuanto al control judicial que debía ejercer. Sin embargo, el TJUE, en sentencia de 2 de septiembre de 2021 (11), confirmó el parecer del Tribunal General y estableció con absoluta claridad que la Comisión no sólo no está obligada a dar curso a la petición de los interlocutores sociales de que se aplique, a nivel de la Unión, el acuerdo que han celebrado, sino que tiene un margen de apreciación para decidir la oportunidad de presentar al Consejo una propuesta que tenga por objeto esa aplicación de lo acordado en virtud del art. 155.2 TFUE.

En su argumentación, el TJUE señalaba que con la expresión «a propuesta de la Comisión», el artículo 155.2 TFUE confiere a esta institución una competencia específica que, aun cuando únicamente pueda ejercerse a raíz de una petición conjunta de los interlocutores sociales, se asemeja a la facultad de iniciativa general prevista en el artículo 17.2 TUE para la adopción de actos legislativos, en tanto que la existencia de una propuesta de la Comisión es un requisito previo a la adopción de una decisión por parte del Consejo en virtud de dicha disposición, y que *«Esta competencia se enmarca en el papel que se atribuye a la Comisión en el artículo 17 TUE, apartado 1, que consiste, en el presente contexto, en apreciar, habida cuenta del interés general de la Unión, la oportunidad de plantear al Consejo una propuesta sobre la base de un acuerdo celebrado entre interlocutores sociales para su aplicación a nivel de la Unión»*. Entiende, así, que las facultades de la Comisión no se limitan

exclusivamente al examen de la representatividad de los firmantes del acuerdo y la legalidad de las cláusulas, sino que alcanza también a su oportunidad política. Para el TJUE, la facultad de iniciativa de la Comisión, tanto en el ámbito del artículo 17.2 TUE como en el del artículo 155.2 TFUE, constituye una de las manifestaciones del principio de equilibrio institucional que quedaría perjudicado si no se le permitiera esta facultad decisoria, confirmando también la idea del TGUE de que la autonomía asegurada en el artículo 152 TFUE se circunscribe a la fase de negociación de los acuerdos y no puede significar la obligación de la Comisión de presentar automáticamente al Consejo una propuesta de decisión de aplicación a nivel de la Unión de un acuerdo, porque ello supondría reconocer a los interlocutores sociales «una facultad de iniciativa propia que no les corresponde». Como ha destacado la doctrina (12) se trata de una decisión con efectos abiertamente negativos para la construcción y el desarrollo de la negociación colectiva a nivel Unión Europea y para su funcionamiento práctico en tanto garantía de aplicación general de lo pactado. Por otro lado, exigirá madurez y acción por parte de los interlocutores sociales para un óptimo despliegue a través de la negociación colectiva nacional, si las instituciones europeas restringen la aplicación por vía normativa.

(1) Como pronta y acertadamente destacó PALOMEQUE LÓPEZ, M. C.: "El sindicato como sujeto político", *Estudios de derecho del trabajo en memoria del profesor Gaspar Bayón Chacón*, 1980, Tecnos, Madrid, págs. 551-576.

[Ver Texto](#)

(2) Así se pronunciaba MONTALVO CORREA, J.: "Algunas anotaciones sobre el proceso de configuración de un modelo sindical democrático en España", en SANGUINETI RAYMOND, W., y CABERO MORÁN, E.: *Sindicalismo y Democracia. El Derecho Sindical Español del Profesor Manuel Carlos Palomeque treinta años después (1986-2016)*, Comares, Granada, 2017, p. 64.

[Ver Texto](#)

(3) VALDÉS DAL RE, F.: "La mayor representatividad sindical", en CRUZ VILLALÓN, J., MENÉNDEZ CALVO, R. y NOGUEIRA GUASTAVINO, M. (coord.): *Representación y representatividad colectiva en las relaciones laborales. Libro homenaje a Ricardo Escudero Rodríguez*, Bomarzo, Albacete, 2017, pp. 83 y 84.

[Ver Texto](#)

(4) RODRÍGUEZ CARDO, I. A.: "La representación institucional de los sindicatos y el Tribunal Constitucional", *Revista Doctrinal Aranzadi Social num.11/2014*, BIB 2014\124, p. 3.

[Ver Texto](#)

(5) GOÑI SEIN, J. L.: "Rol institucional y atribuciones de facto de los sindicatos implantados y minoritarios", en CRUZ VILLALÓN, J., MENÉNDEZ CALVO, R. y NOGUEIRA GUASTAVINO, M. (coord.): *Representación y representatividad colectiva en las relaciones laborales. Libro homenaje a Ricardo Escudero Rodríguez*, op. cit. p. 289.

[Ver Texto](#)

(6) Como señala ALAMEDA CASTILLO, M. T.: "Los criterios de determinación de la representatividad sindical", en CRUZ VILLALÓN, J., MENÉNDEZ CALVO, R. y NOGUEIRA GUASTAVINO, M. (coord.): *Representación y representatividad colectiva en las relaciones laborales. Libro homenaje a Ricardo*

Escudero Rodríguez, op. cit., p. 269.

[Ver Texto](#)

- (7) STC 7/1990, de 18 de enero: "... en las Comisiones Provinciales de Elecciones Sindicales los sindicatos más representativos no están desarrollando estrictamente funciones de representación de los intereses de los trabajadores o de la población asalariada en el seno de Entidades u Organismos que formen parte de la estructura organizativa de la Administración Pública (lo que es, en rigor, lo que constituye participación institucional). Más bien, esa participación se produce en un órgano de mero control y seguimiento electoral, que adopta decisiones sobre el cómputo e imputación de resultados electorales respecto de los distintos sindicatos, a efectos de determinar cuáles de ellos han alcanzado la condición de mayor representatividad. Pues bien, es precisamente la evidente conexión de las funciones de las mencionadas Comisiones Provinciales con la obtención de la condición de «sindicato más representativo», la que viene a convertir en lesiva de los derechos reconocidos en los arts. 28.1 y 14 C.E. a la disposición que se impugna, y sus actos de aplicación. Tratándose de órganos que imputan resultados electorales a los sindicatos a efectos de medir su representatividad y que forman parte de un engranaje encaminado todo él a proclamar cuáles son los sindicatos que han obtenido la condición de más representativos en el ámbito estatal y de la Comunidad Autónoma, no es razonable, ni objetivo, ni tampoco proporcionado a la finalidad y funciones de dichos órganos electorales, que únicamente formen parte de las mismas, y precisamente en proporción a su representatividad, los sindicatos que de conformidad con los últimos resultados electorales disponibles hayan alcanzado la condición de sindicatos más representativos en el ámbito estatal y de la Comunidad Autónoma".

[Ver Texto](#)

- (8) PALOMEQUE LÓPEZ, M. C. y ÁLVAREZ DE LA ROSA, M.: *Derecho del Trabajo*, Editorial Universitaria Ramón Areces, 29ª ed., Madrid, 2021, p. 461.

[Ver Texto](#)

- (9) MONEREO PÉREZ, J. L.: *Concertación y diálogo social*, Lex Nova, Valladolid, 1997, p. 17.

[Ver Texto](#)

- (10) STGUE T-310/18 - EPSU y Goudriaan/Comisión, ECLI:EU:T:2019:757

[Ver Texto](#)

- (11) STJUE C-928/19 P - EPSU/Comisión, ECLI:EU:C:2021:656

[Ver Texto](#)

- (12) Se puede consultar el comentario a ambas sentencias realizado por GARCÍA-MUÑOZ ALHAMBRA, M.: "Un futuro sombrío para la negociación colectiva europea", *Revista de Derecho Social*, núm. 89, 2020, págs. 209-234 y en "La Comisión Europea se puede negar, por motivos de oportunidad, a enviar un acuerdo de los interlocutores sociales europeos al Consejo para su adopción como directiva", *NET21*, núm. 6, octubre 2021.

[Ver Texto](#)

Principales acuerdos nacidos a nivel estatal del diálogo y la concertación social

De las leyes pactadas a las declaraciones políticas, pasando por los compromisos obligacionales de influencia sobre negociadores de convenios colectivos

JUAN MIGUEL DÍAZ RODRÍGUEZ
Profesor Titular de Derecho del Trabajo
Universidad de La Laguna

Title: The main agreements born at the state level of dialogue and social agreement (From the agreed laws to the political declarations, to binding commitments to influence those who negotiate collective bargaining agreements)

Resumen: El diálogo social ha venido dejando un rastro documental cuya exploración resulta fascinante, ya que se palpan los complejos equilibrios sociales que se han ido alcanzado desde 1978, acordándose cambios legales que inciden en la ciudadanía, ajena a lo que podría denominarse una «alta negociación social». Se han intercalado años de diálogo entre el Gobierno y los interlocutores sociales, con otros de ruptura total de conversaciones, si bien las organizaciones sindicales y empresariales han conseguido, prácticamente siempre, cerrar Acuerdos Interconfederales de negociación colectiva. En los últimos dos años, ha sido admirable la firma continuada de Acuerdos Sociales en Defensa del Empleo, para actuar de forma negociada ante las graves consecuencias económicas y sociales de la pandemia por coronavirus. Actualmente, el diálogo social está en buena forma, habiendo subyacido en la reforma laboral de 2021.

Palabras clave: Diálogo social. Concertación social. Acuerdos tripartitos.

Abstract: The social dialogue has been leaving behind a documentary trail which is fascinating to explore, since it shows the complex social balances which have been achieved since 1978. These legal changes have had an impact on the citizenry, alien to what might be called «high social bargaining». Years of dialogue between the Government and the social partners have been interspersed with others of complete breakdown in talks, but trade unions and business organizations have almost always succeeded in concluding interconfederal agreements on collective bargaining. Over the past two years, it has been admirable to have continued to sign social agreements in defense of employment, to act in a negotiated way in the face of the serious economic and social consequences of the coronavirus pandemic. Social dialogue is currently in good shape, having underpinned the 2021 labour law reform.

Keywords: Social dialogue. Social partnership. Tripartite agreements.

1. INTRODUCCIÓN. LA «ALTA NEGOCIACIÓN SOCIAL»

El diálogo social entre el Gobierno y las organizaciones sindicales y empresariales ha desempeñado un papel trascendental desde que España reestrenara democracia en 1978, como puede comprobarse en la plasmación documental de los acuerdos adoptados. En muchas ocasiones se ha dado un paso cualificado adicional y han sido concertadas las normas que ha insertado el Gobierno en el ordenamiento jurídico con unilateralidad formal, conformándose así una «concertación social» como versión avanzada del genérico «diálogo social», si bien ambas expresiones han terminado siendo ambivalentes (1) . En todo caso, la plasmación escrita de lo dialogado y consensuado en términos meramente políticos (diálogo social en sentido estricto) debe ser siempre examinada, porque la realidad demuestra que los acuerdos alcanzados en ese diálogo social han sido siempre trasladados (con la técnica jurídica considerada más conveniente por el Gobierno) al Boletín Oficial del Estado, sin perjuicio de que, es obvio, cuando determinados textos normativos han sido antes concertados en términos concisos, será porque se han llevado a cabo arduas negociaciones conducentes a dichos textos, lo cual siempre es digno de ser alabado en mayor medida.

Desde un punto de vista de ciencia política, el diálogo y la concertación social consisten en una «alta negociación social», porque negocian los gobernantes y los gobernados, representados estos por las dos organizaciones que canalizan los intereses de los dos grandes grupos en los que, salvo supuestos marginales, se insertan la práctica totalidad de las personas en la actualidad: empresarios y trabajadores. Tanto es así que, como ha remarcado la más autorizada doctrina laboralista, se ha consolidado «el sindicato como sujeto político» (2) , derivando en organización que defiende los intereses, tanto laborales como de otro tipo, de los trabajadores («económicos y sociales», zanja el art. 7 CE). En otras palabras, el diálogo y la concertación social ha consistido en una negociación para la sociedad protagonizada por sus integrantes (empresarios y trabajadores de forma generalizada) y quienes la gobiernan, para consensuar aspectos cruciales de esa sociedad en tanto en cuanto el trabajo es hoy, para bien o para mal, el epicentro de la vida, teniendo todas las personas una absoluta dependencia económica para desenvolverse en la vida.

A continuación se ofrece una exposición guiada por el criterio cronológico, acompañado del temático de forma sucinta, ya que no hay espacio para comentar las diversas y complejas vicisitudes que en estos acuerdos podrían ser analizadas en cuanto a las regulaciones que eran efectivamente pactadas, de forma directa (concertación social) o indirecta (diálogo social). Además, no serán aludidos todos los acuerdos que han existido, sino una selección de los considerados más relevantes, salvo mejor criterio del lector. Será necesario referirse, eso sí, a los acuerdos obligacionales de negociación colectiva (grandes acuerdos interconfederales, sin participación del Gobierno), puesto que, si bien no son diálogo ni concertación social (salvo la anómala experiencia de finales de los años 90, como se recordará más adelante, en la que se efectuó una «concertación» social sin presencia del Gobierno), sino pactos que engarzan con las previsiones del artículo 83 ET sobre grandes «acuerdos marco», constituyen una referencia importante para palpar el estado de las relaciones interconfederales, unas relaciones que, rememorando el artículo 7 CE, conviene que estén presididas por el entendimiento y que pueden mediatizar el diálogo con el Gobierno de la nación (aparte de las imbricadas relaciones que se dan entre los grandes acuerdos resultantes del diálogo social y estos acuerdos interconfederales (3)).

El repaso histórico del diálogo y la concertación social desde 1978 exige investigar el rastro documental que ha dejado, lo cual es verdaderamente apasionante porque se va observando el desempeño serio y la gran responsabilidad con que han actuado generaciones anteriores

El repaso histórico del diálogo y la concertación social desde 1978 exige investigar el rastro documental que ha dejado, lo cual es verdaderamente apasionante porque se va observando el desempeño serio y la gran responsabilidad con que han actuado generaciones anteriores. Por las limitaciones de espacio en un análisis meramente documentalista como este, no se harán referencias de entidad sobre el contenido de los distintos acuerdos, respecto de lo que puede acudir a diversos materiales bibliográficos de la mejor doctrina (4) .

2. GRANDES ACUERDOS POLÍTICOS E INTERCONFEDERALES TRAS LAS ELECCIONES DE 1979

La sociedad española era convocada a las urnas el 1 de marzo de 1979, celebrándose las segundas elecciones democráticas después de las que habían tenido lugar el 15 de junio de 1977 (Cortes constituyentes), las primeras (las de 1979) que implicaban, por tanto, la elección democrática de gobernantes desde que Franco se hiciera con el poder de forma autoritaria en 1936. La normalidad con la que todo se desarrolló fue admirable y, respecto de lo aquí tratado, sindicatos y patronales se adaptaron rápidamente al nuevo modo de operar. Tras un primer Acuerdo Básico Interconfederal que firmaron UGT y CEOE el 10 de julio de 1979 (sentando algunas líneas maestras de posibles modificaciones legales), enseguida llegaron grandes acuerdos políticos entre el Gobierno y los interlocutores sociales, así como importantes Acuerdos Interconfederales que enfocaban la negociación colectiva con ilusionantes parámetros democráticos.

Acuerdo Marco Interconfederal sobre negociación colectiva (1980)

El 5 de enero de 1980, víspera de Reyes, se alcanzaba el primer gran Acuerdo (mayúsculas conmemorativas) entre una organización sindical libre y una patronal en el nuevo régimen democrático cuyo funcionamiento se acababa de iniciar el año anterior (situando dicho punto de arranque en las mencionadas elecciones a Cortes Generales celebradas el 1 de marzo de 1979). Se trataba del denominado «Acuerdo Marco Interconfederal para la negociación colectiva», que había sido suscrito por el sindicato Unión General de Trabajadores (UGT) y la patronal Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE). Unos días más tarde, el 11 de enero concretamente, el director del Instituto de Mediación, Arbitraje y Conciliación (Pedro Francisco Armas Andrés) firmaba la Resolución por la que se disponía la publicación del citado Acuerdo, apareciendo dicha Resolución en el Boletín Oficial del Estado de 24 de enero de 1980 (núm. 21, marginal 1749 (5)). Uno de los cometidos del mencionado Instituto era ya entonces el de hacerse cargo del depósito de, entre otros documentos, los «Convenios y demás acuerdos colectivos concluidos entre empresarios y trabajadores o entre Sindicatos y Asociaciones y Organizaciones Empresariales» (art. 1.1.c del RD 2756/1979, de 23 de noviembre, de asunción de funciones por el Instituto de Mediación, Arbitraje y Conciliación).

España se orientaba hacia un sistema democrático de relaciones laborales, es decir, un «verdadero» sistema democrático sin artificios tutelados por un Estado temeroso de desviaciones ideológicas

En la introducción del Acuerdo puede leerse, en su segundo párrafo, una justificación directa sobre su necesidad, por partida doble, que era conveniente insertar ya que, se admite, un Acuerdo de tales características era «excepcional» en esa época. Concretamente, se afirmaba: «La UGT y la CEOE son conscientes de que un Acuerdo de esta naturaleza tiene un carácter de excepcionalidad en la negociación colectiva, excepcionalidad que viene dada por la grave crisis económica que atraviesa nuestro país, así como por la urgente necesidad de establecer una nueva dinámica en las relaciones laborales acorde con la democracia». Y tras añadir en el tercer párrafo que se pretendía una vía por la que las relaciones laborales puedan discurrir «con menos traumas y desajustes que hasta el presente», se aludía en el cuarto párrafo a lo que, sin duda, constituía la emocionante

confirmación de que España se orientaba hacia un sistema democrático de relaciones laborales, es decir, un «verdadero» sistema democrático sin artificios tutelados por un Estado temeroso de desviaciones ideológicas. Los términos literales eran los siguientes:

«En esta línea, la UGT y la CEOE estiman que es un dato positivo y esperanzador que, después de décadas de intervencionismo estatal en las relaciones obrero-patronales, las Organizaciones sindicales y empresariales asuman todo el protagonismo que les corresponde, logrando establecer a través de la autonomía de las partes las pautas de comportamiento laboral, sentando con ello unas bases sólidas para el desarrollo económico y social de nuestro país».

Esta introducción, tras mencionar de forma elocuente algunos objetivos (por ejemplo, el tema, «tabú hasta el momento», de la productividad y el absentismo), terminaba con el reconocimiento sereno de que las partes pretenden la «negociación de intereses contrapuestos» que acometen en un «marco de estabilidad y responsabilidad».

En el apartado II, se indicaba que el Acuerdo tenía naturaleza contractual y que, por lo tanto, generaba obligaciones para ambas partes durante la vigencia del acuerdo (dos años, según el apartado III). A partir de ahí, en los apartados IV a XI se abordaban con profusión las siguientes materias: salarios, revisión salarial, jornada, horas extraordinarias, productividad y absentismo (apartado VIII, dividido en dos grandes secciones A y B), contratación colectiva; mediación, conciliación y arbitraje; sindicatos y comités de empresa. Llegados a este punto, el lector del Acuerdo (sobre todo si tenía formación jurídica) se debería estar preguntando por la eficacia del mismo, lo cual era aclarado en la disposición final: las organizaciones miembros de las Confederaciones signatarias (UGT y CEOE) deberán insertar en las negociaciones colectivas en que intervengan las estipulaciones del Acuerdo Marco Interconfederal (así como otras organizaciones que se adhirieran, lo cual estaba previsto en el apartado II, que exigía el previo acuerdo de las partes signatarias favorable a dicha adhesión).

Sin entrar en detalle en los «contenidos laborales» del Acuerdo, baste decir que «llegó a ser desde luego un instrumento efectivo al servicio de la política de rentas exigida por la primera crisis económica (6) ». Como última estipulación, se insertaba una disposición adicional segunda que daba cuenta del compromiso también alcanzado para presentar al Gobierno, para su consideración, una propuesta de jubilación de los trabajadores a los 64 años con las correspondientes condiciones jurídicas, económicas y asistenciales, expresándose en dicha disposición que la valoración de las consecuencias económicas de semejante medida debería tener en cuenta la contratación de nuevos trabajadores que se vería propiciada.

Dado el nuevo camino que se iniciaba en España con este Acuerdo Marco Interconfederal, ha sido comentado con mayor detenimiento. Mientras la sociedad española seguía estando presidida por pautas franquistas (cada vez menos, pero la inercia social es poderosa) en ámbitos cotidianos de la vida donde los espacios cerrados continuaban siendo algo impermeables a la entrada de los nuevos aires democráticos (centros educativos, fuerzas policiales, Ejército), en la esfera económica y social se producía una admirable implementación de mecanismos democráticos de diálogo social que irrumpieron sin contratiempos (con la misma normalidad con que, en otros escenarios, en este caso los musicales, emergían nuevas formas y expresiones que pocos años antes habrían sido impensables), por parte de personas que supieron dejar a un lado sus posiciones ideológicas personales. Desde luego, quedaban reductos franquistas allí donde los espacios cerrados y/o la ostentación de la condición de autoridad propiciaban actitudes y conductas que en una sociedad democrática ya no tenían cabida, pero quienes estaban al frente de sindicatos y patronales culminaron sus conversaciones en acuerdos de máxima trascendencia para el país, por el propio contenido de ellos y porque eran abono ideal para reforzar las raíces que echaba la incipiente Monarquía parlamentaria española en la que el pueblo ostentaba la soberanía nacional.

Acuerdo Nacional sobre el Empleo (1981)

El 9 de junio de 1981 se firmaba en Madrid el Acuerdo Nacional sobre Empleo, estampando su firma los oportunos

representantes del Gobierno (Ministros de Trabajo y de Economía) y de UGT, CCOO y CEOE (7) . Se trataba del primer gran Acuerdo político resultante de un diálogo social que, entonces, constituía todo un hito, con el antecedente preconstitucional de los Pactos de la Moncloa en 1977, que habían puesto de relieve las ansias que buena parte de la sociedad española tenía de resolver sus problemas mediante negociaciones libres. Quizás la democracia real era ya entonces una necesidad biológica. Y más aún, tras el golpe de Estado que algo más de tres meses antes había intentado el coronel Tejero.

El primer apartado de este Acuerdo de 1981 presentaba sin más las dos esencias que lo vertebraban: economía y empleo, con preeminencia quizás de lo primero, dada la delicada coyuntura económica. Concretamente se afirmaba al inicio: «El Gobierno establecerá, en virtud de este Acuerdo, una política económica que haga efectivo el compromiso de mantener, al final de 1982, la misma población asalariada ocupada global que la existente en el momento de la firma de este Acuerdo. Este compromiso supone la estimación de crear del orden de 350.000 nuevos puestos de trabajo al objeto de recuperar la posible caída de empleo en este período».

A partir de ahí, discurrían en sucesivos epígrafes (II a VII) los acuerdos en materia de crecimiento salarial para 1982, cobertura de desempleo, medidas de fomento de empleo, Seguridad Social, consolidación sindical y otros (regulación de empleo y desarrollo del Estatuto de los Trabajadores), disponiéndose en un último epígrafe VIII la creación de una Comisión de Seguimiento y control, así como declarándose vigente el acuerdo hasta el 31 de diciembre de 1982, según la disposición final.

Indudablemente, un Acuerdo como este tenía una enorme repercusión más allá de lo laboral, porque, por ejemplo, en España estaban en marcha diversas obras a lo largo de toda su geografía con ocasión del Mundial de Fútbol de 1982, que requería mayores y más modernos estadios y, en definitiva, unas obras a gran escala que, en el verano de 1980, habían peligrado con algunas huelgas como la que afectó a la remodelación en Sevilla del estadio del Real Betis Balompié (8) y que, ahora, quedaban aseguradas al verse alejada la conflictividad laboral por este gran pacto social que era al Acuerdo Nacional sobre Empleo.

Acuerdo Interconfederal (1983)

El 17 de febrero de 1983, el Director General de Trabajo, Francisco José García Zapata, firmaba la Resolución por la que ordenaba el registro y publicación del «Acuerdo Interconfederal», así como la remisión del texto original del Acuerdo al Instituto de Mediación, Arbitraje y Conciliación que, en efecto, pasaba a encargarse del depósito de los textos de convenios colectivos y otros acuerdos, tras la aprobación del Real Decreto 1040/1981, de 22 de mayo, sobre registro y depósito de Convenios Colectivos de Trabajo (B.O.E. núm. 135, de 6 de junio). Este Real Decreto implicaba la creación de un registro en la Dirección General de Trabajo del Ministerio entonces de Trabajo, Sanidad y Seguridad Social, siendo esta la que debía ocuparse del registro y publicación de los convenios colectivos y otros acuerdos relacionados en el artículo segundo y no el citado Instituto, al que el artículo primero. Tres del citado Real Decreto encomendaba solo los cometidos de depósito. En realidad, estos reajustes orgánicos eran consecuencia del entonces recientemente aprobado Estatuto de los Trabajadores mediante, como se sabe, Ley 8/1980, de 10 de marzo, cuyo artículo 90 (apartados 2 y 3) había reordenado los trámites de registro, depósito y publicación de acuerdos colectivos laborales (cuando se firmó el anterior Acuerdo Marco Interconfederal para la negociación colectiva, el 5 de enero de 1980, quedaban aun algo más de tres meses para que se aprobara el Estatuto).

Dicha Resolución de 17 de febrero de 1983 fue firmada con celeridad, ya que el Acuerdo Interconfederal se había suscrito dos días antes, el 15 de febrero, si bien se demoró su publicación (habitual incluso en la actualidad, cuando no se trata de disposiciones generales de relevancia alta), apareciendo en el Boletín Oficial del Estado de 1 de marzo de 1983 (núm. 51) (9) . Como bien se indica en el encabezado de la Resolución, el Acuerdo había sido firmado por UGT, Confederación Sindical de Comisiones Obreras (CCOO), CEOE y Confederación Española de la Pequeña y Mediana Empresa (CEPYME).

En esta ocasión, se palpa la total normalidad que parece haber adquirido la negociación de grandes acuerdos reguladores de condiciones de trabajo y otros compromisos en prácticamente todo el país, ya que no se inserta ningún tipo de preámbulo justificativo y, sin más, tras los correspondientes datos identificativos de las organizaciones que han estampado su firma y trámites que esta conlleva, se pasa directamente a dichas condiciones y compromisos. Interesa destacar que, eso sí, en este caso se trataba de un Acuerdo cuya naturaleza era la prevista en el Título III del Estatuto de los Trabajadores (citado así de forma genérica en el artículo 1º), si bien el Director General de Trabajo había hecho referencia (en los datos ofrecidos al inicio de la Resolución) al artículo 83 del ET, con lo que estaba claro que el Acuerdo era concretamente del tipo previsto en el artículo 83.2. Probablemente el legislador que aprobó el ET el 10 de marzo de 1980 dio cobertura normativa a lo que ya se había hecho unos meses antes (la aprobación del antes citado Acuerdo Marco Interconfederal para la negociación colectiva a comienzos de 1980, que vinculaba a las partes como cualquier otro pacto pero sin el apoyo de una ley que no existía) y ahora el Acuerdo Interconfederal de 1983 no hacía sino continuar la senda abierta en 1980 pero en el marco del nuevo ET.

Se iba consolidando, por tanto, con en este tipo de acuerdos (a su vez mediatizados por los grandes acuerdos políticos de referencia en cada momento, si los había), la total sujeción que, en la práctica, tenían los negociadores de convenios colectivos a las pautas marcadas «en Madrid».

Más allá de las deficiencias que pudieran apreciarse en la arquitectura jurídica de este Acuerdo Interconfederal de 1983 (por lo confuso de algún que otro artículo), de cara a su eficacia quedaba meridianamente claro que, al igual que el Acuerdo de 1980, estaba llamado a tener una eficacia obligacional, ya que se cerraba el compromiso de las organizaciones miembros de las firmantes de insertar el texto del Acuerdo en las negociaciones colectivas en que intervinieran (disposición final primera, a la que se había remitido el citado artículo 1º). En fin, llamaba la atención la pequeña pero diáfana «tabla de aplicación de la cláusula de revisión salarial» que cerraba el Acuerdo a modo de anexo, facilitando la aplicación de dicha cláusula prevista en el artículo 4º y mostrando con absoluta transparencia matemática a qué debía conducir. Se iba consolidando, por tanto, con en este tipo de acuerdos (a su vez mediatizados por los grandes acuerdos políticos de referencia en cada momento, si los había), la total sujeción que, en la práctica, tenían los negociadores de convenios colectivos a las pautas marcadas «en Madrid». Por más que se hiciera constar la autonomía colectiva que siempre les asistía, se constataba que «la imaginación cede el paso a la transcripción» (10).

Acuerdo Económico y Social 1984

El 10 de octubre de 1984 aparecía publicado en el B.O.E. (núm. 243) el Acuerdo Económico y Social (11). En realidad, se pretendía publicar la segunda parte del mismo, que incorporaba el Acuerdo Interconfederal de negociación colectiva para los años 1985 y 1986 (Título II del Acuerdo), pero se publicó la totalidad del Acuerdo Económico y Social, incluyendo su primera parte (Título primero, sobre Acuerdos tripartitos), dadas las conexiones existentes entre ambas partes. Al margen de esta presentación conjunta del acuerdo tripartito firmado entre el Gobierno, sindicatos (en singular, en realidad, como se dirá enseguida) y patronales, y el Acuerdo Interconfederal de tipo obligacional para articular la negociación colectiva, método no muy ortodoxo que no volvería a repetirse, debe destacarse que este Acuerdo era firmado por UGT, CEOE y CEPYME (más el Gobierno en la primera parte, como acaba de apuntarse), con ausencia de CCOO, que sí había negociado y firmado el anterior Acuerdo Nacional de Empleo en 1981 y el Acuerdo Interconfederal en 1983 (no había suscrito el Acuerdo Marco Interconfederal de 1980) (12).

El texto del Acuerdo Económico y Social venía precedido de una «Declaración del Gobierno», que se iniciaba con la siguiente afirmación (que recordaba lo dicho en anteriores acuerdos): «El Gobierno de la nación manifiesta que

su política económica para los próximos años se orienta de modo prioritario a la creación de empleo, generando un clima propicio que asegure la consecución de este objetivo», pasando luego a presentar diversos datos macroeconómicos, fiscales y de déficit público, entre otros, que mostraban la intención de actuar en el terreno económico con el punto de mira puesto en el empleo. En fin, en la primera parte (Título primero, sobre acuerdos tripartitos entre el Gobierno, UGT, CEOE y CEPYME), se incluía un Capítulo VII sobre «legislación laboral», donde se hacía referencia a la necesidad de converger legislativamente con normas de la Comunidad Económica Europea, organización de la que aún España no formaba parte, pero se estaba tramitando su admisión.

3. LA «CONCERTACIÓN» SOCIAL BIPARTITA: LOS ACUERDOS DE 1997

El primer lustro de los años 80 en el siglo XX, rico en acuerdos que, como acaba de exponerse, desempeñaron un papel crucial en la reconstrucción democrática del país, ya que mostraron un consenso social ante problemas económicos de gran envergadura (crisis económica, reconversión industrial, desempleo en alza, necesidad de contención salarial), dio paso a un segundo lustro opuesto. Sin entrar ahora en detalles, el desencuentro entre el Gobierno y los sindicatos desembocó en la huelga general que, por ahora, ha sido la que mayor seguimiento ha tenido entre los trabajadores y, podría decirse, la población en general, ya que fue secundada de forma abrumadora por prácticamente toda la ciudadanía, a salvo de los servicios mínimos que, en general, fueron cumplidos para garantizar el mantenimiento de los servicios esenciales. En efecto, la huelga de 14 de diciembre de 1988 paralizó el país, como recogían los titulares de prensa al día siguiente (13).

Aun así, el diálogo social posterior a esta huelga calificada años después de «mayúscula e irrepetible» (14), no condujo a nuevos acuerdos y, de hecho, el Gobierno presentó, sin previo consenso con los interlocutores sociales, la reforma laboral que tomaría forma definitiva con la Ley 11/1994. Los acuerdos de los primeros años democráticos ilusionantes habían sido cambiados por la inexistencia de consenso dada, quizás, la necesidad del Gobierno de asegurar la convergencia económica con Europa tras la entrada de España en la, entonces, Comunidad Económica Europea.

El nuevo Gobierno resultante de las elecciones celebradas el 3 de marzo de 1996 puso en marcha una nueva dinámica de diálogo social, consistente en conversaciones bilaterales entre los sindicatos y las patronales que, si culminaban en acuerdos, serían traducidos normativamente por el Gobierno. Este modelo de concertación propició la firma, en Madrid, de tres grandes acuerdos el 7 de abril de 1997: el Acuerdo Interconfederal para la estabilidad en el empleo, el Acuerdo sobre negociación colectiva y el Acuerdo sobre cobertura de vacíos. Como se dirá enseguida, el segundo fue objeto de varias sustituciones por versiones renovadas hasta 2007.

Acuerdo Interconfederal para la estabilidad en el empleo (1997)

El Acuerdo interconfederal para la estabilidad en el empleo (15) presentaba las modificaciones legales que UGT, CCOO, CEOE y CEPYME (tras lo acontecido en los años 80, CCOO estará presente de este momento y hasta la actualidad en la firma de los principales acuerdos) consideraban necesarias en, fundamentalmente, contratación y despido. La introducción era iniciada con una frase digna de análisis (sobre todo por las enconadas discusiones que se entablarán años después), afirmándose que «el crecimiento económico sostenido es necesario para la creación de empleo» (con lo que se estaba manifestando que la creación de empleo depende de factores económicos y no de la reforma laboral, debiendo esta acompañar a la coyuntura económica que es la determinante para que se cree o se destruya empleo, algo en lo que estaban de acuerdo de forma pacífica las organizaciones sindicales y empresariales en esa época pero que años después será negado de forma sistemática y machacona por los líderes empresariales y los políticos a ellos afines). Luego se añadían algunas convicciones mutuas como la de que las organizaciones firmantes «apuestan decididamente en este Acuerdo por potenciar la contratación indefinida» (otra cosa es que los mecanismos para ello dispuestos nunca fueron los idóneos y que, parece, solo con la reciente reforma laboral de 2021 se ha roto la medularmente enfermiza resistencia empresarial española a utilizar contratos de duración indefinida y no contratos temporales en fraude de

ley).

A partir de ahí, el Capítulo I sobre «contratación» precisaba con profusión todos los aspectos relativos a los cambios legales en dicha materia, sin proponer redacciones literales de nuevas normas pero exponiéndose dichos aspectos de forma pormenorizada y que figurarían tal cual en el Real Decreto-ley 8/1997, de 16 de mayo, de Medidas Urgentes para la Mejora del Mercado de Trabajo y el Fomento de la Contratación Indefinida (convertido luego en Ley 63/1997, de 26 de diciembre, de Medidas Urgentes para la Mejora del Mercado de Trabajo y el Fomento de la Contratación Indefinida). El Capítulo II se ocupaba de la creación de una Comisión Mixta de seguimiento del Acuerdo y el Capítulo III (sobre extinción del contrato por causas objetivas) presentaba modificaciones normativas de los artículos 52 ET (nueva redacción de su letra «c», sobre despido objetivo por las mismas causas del despido colectivo contempladas en el anterior artículo 51.1 pero en número inferior de trabajadores) y 85 ET, modificaciones que eran propuestas, en este caso sí, insertando en el propio Acuerdo los términos literales de los preceptos en cuestión.

Acuerdo Interconfederal sobre negociación colectiva (1997)

Por lo que respecta al Acuerdo Interconfederal sobre negociación colectiva (16), se trataba de un pacto que retomaba la senda de los anteriores acuerdos de inicios de los 80, sentando diversas regulaciones de materias que debían hacerlas vales las organizaciones integradas en las confederaciones sindicales y empresariales firmantes, en las negociaciones colectivas donde estuvieran presentes. El propio apartado II del acuerdo así lo confirmaba, confiriendo naturaleza obligacional a las estipulaciones del mismo y explicándolo el apartado III, con el recordatorio testimonial de que las partes en ámbitos inferiores siempre tendrán autonomía colectiva (enlazando con dicho al inicio en estas páginas): «El presente acuerdo afecta a las organizaciones más representativas de trabajadores y empresarios firmantes de este Acuerdo, a nivel nacional, en el ámbito español. A tenor de lo previsto en el apartado anterior, serán las confederaciones firmantes las que deberán dirigirse a sus respectivas Organizaciones en los Sectores o ramas de actividad para establecer con ellos, sin menoscabo de la autonomía colectiva de las partes, los mecanismos y cauces más adecuados que les permitan asumir lo aquí pactado, y ajustar sus comportamientos a las reglas y procedimientos previstos en el AINC».

Con la negociación de este primer (en los años 90) Acuerdo sobre negociación colectiva (ANC), se favoreció su sustitución por otros posteriores que se iban adaptando a las nuevas circunstancias y a los pactos que estas requerían, unos pactos que eran efectivamente alcanzados para beneficio de la negociación colectiva que, en tiempos de bonanza económica, es una auténtica clave de esta, entre otras. De esta forma, en los años siguientes vieron la luz nuevos ANCs en 2002, 2003 (prorrogado para 2004), 2005 (prorrogado para 2006) y 2007 (prorrogado para 2008), no consiguiéndose acuerdo en 2009 en un contexto de grave crisis financiera entonces ya iniciada. Al año siguiente se retomaría la senda del diálogo, retomándose el camino de grandes acuerdos que es el que llega hasta nuestros días (en materia de negociación colectiva), como se comentará enseguida.

Acuerdo sobre cobertura de vacíos (1997)

En cuanto al Acuerdo sobre cobertura de vacíos (17), que revestía mayor complejidad técnica en comparación con los otros dos, permitía la institución de un mecanismo jurídico autónomo, dispuesto por los interlocutores sociales, para abordar los vacíos de regulación generados por la derogación definitiva de las Ordenanzas Laborales, que habían alargado su vigencia más allá de lo recomendable dada su condición de regulación heterónoma (estatal) de condiciones de trabajo por sectores de la producción. En el texto del acuerdo sobrevolaba un espíritu de marginalidad en su aplicación y, de forma expresa o tácita, se orientaba la cobertura de los vacíos de regulación hacia la negociación colectiva pendiente en algunos ámbitos, pero para el caso de que esta no tuviera éxito se aseguraba la sustitución de las citadas Ordenanzas Laborales por lo integrado en el Acuerdo, cuya naturaleza era, por tanto, la de un «acuerdo sobre materias concretas» conforme a lo previsto en el artículo 83.3 ET, lo cual era advertido en el artículo 1.1 del Acuerdo.

4. LA APARICIÓN FUGAZ DEL DIÁLOGO SOCIAL TRIPARTITO TRAS LAS ELECCIONES DE 2004

Los señalados acuerdos de 1997 sólo habían continuado en el campo de la negociación colectiva, renovándose hasta 2007 los acuerdos interconfederales, como acaba de señalarse. Sin embargo, el diálogo social se había estancado tras unos comienzos prometedores en 2000 y el Gobierno, confirmada la ruptura, tomó diversas medidas, entre ellas la aprobación de algunas modificaciones legislativas por el Parlamento en el que tenía, no como en la anterior legislatura, mayoría absoluta. Recuérdese la huelga general de 20 de junio de 2002, como culminación del distanciamiento entre el Gobierno y los sindicatos.

El Acuerdo para la mejora del crecimiento y del empleo (2006)

En 2004 se celebraban elecciones el 14 de marzo, de triste recuerdo por el trasfondo terrorista en los atentados del 11 de marzo. El nuevo Gobierno alentó la resucitación del diálogo social tripartito entre el mismo Gobierno y las organizaciones sindicales y empresariales, emprendiéndose las correspondientes negociaciones y consiguiéndose, con éxito, la firma del Acuerdo para la mejora del crecimiento y del empleo (18). Una vez más (la anterior quedaba algo lejana en el pasado, pero era «una más», al fin y al cabo), UGT, CCOO, CEOE y CEPYME, junto al Gobierno, firmaban el 9 de mayo de 2006 un gran Acuerdo tripartito. Téngase en cuenta que, en paralelo, dichas organizaciones continuaban entendiéndose y firmando, como acaba de señalarse, los ANC's (en 2006 se prorrogó el de 2005 pero en 2007 se firmaría todavía uno más). De esta forma, en estos años, las cuatro organizaciones referidas alcanzaban entre sí acuerdos de negociación colectiva en los que trazaban grandes líneas reguladoras de múltiples materias (manteniendo su carácter de compromisos obligacionales), como hicieron el 4 de marzo de 2005 para firmar el ANC de ese año, el 26 de enero de 2006 para prorrogarlo un año más y el 6 de febrero de 2007 para firmar un ANC más (el último, amén de su prórroga un año más), mientras que el citado 9 de mayo de 2006 firmaban con el Gobierno el citado Acuerdo para la mejora del crecimiento y del empleo, un acuerdo que respondía al modelo de, previas las oportunas indicaciones explicativas, concreción literal de nuevas normas que serían insertadas en el ordenamiento jurídico (modificación de las ya existentes en las materias en cuestión), además de incorporar otros aspectos como, por ejemplo, el cuadro completo de bonificaciones empresariales a la contratación que componían el «nuevo programa de fomento del empleo». En suma, este Acuerdo de 2006 vertebraba un arsenal de medidas destinadas a mejorar la contratación (puntos I y II), así como la protección de los desempleados (punto III), teniendo diversas proyecciones normativas que no son ahora desgranadas, entre ellas la del Real Decreto-Ley 5/2006, de 9 de junio, para la mejora del crecimiento y del empleo (B.O.E. núm. 141, de 14 de junio).

Conviene recordar que, además, el 13 de julio de 2006 se firmó en La Moncloa (Gobierno, UGT, CCOO, CEOE y CEPYEME) el Acuerdo sobre medidas en materia de Seguridad Social (19), que integraba un largo conjunto de cambios que debían implementarse legalmente, abriéndose entonces la concertación social tripartita en, también, materia de Seguridad Social (salvo algunos aspectos aislados que en años anteriores habían sido abordados). Dicho Acuerdo iría presidiendo diversas innovaciones normativas como, sobre todo, la materializada mediante la Ley 40/2007, de 4 de diciembre, de medidas en materia de Seguridad social (B.O.E. núm. 291, de 5 de diciembre) (20).

5. PARÁLISIS TOTAL Y PROGRESIVA VUELTA DEL DIÁLOGO (2009 A 2011). EL INICIO DE LOS AENC

Aunque lo acontecido con los acuerdos de 2006 invitaban al optimismo, el Gobierno no consiguió que se firmaran nuevos pactos a tres bandas en los años posteriores. Sindicatos y patronales sí continuaron avanzando por la vía del consenso interconfederal, probablemente no del todo satisfactorio, pero sin que llegara a estancarse y, de hecho, se firmó el antes citado ANC en 2007, que fue además prorrogado para 2008 (se firmó dicha prórroga el

18 de diciembre de 2007). Sin embargo, en 2009 llegaría la paralización total del diálogo social: no se produjo ningún tipo de concertación entre el Gobierno y los interlocutores sociales, aparte de que estos tampoco consiguieron firmar un nuevo ANC para 2009. La situación en este momento era, desde luego, de bloque absoluto en todos los frentes. Es hartamente conocida la tensión creciente que se fue palpando ante una crisis mayúscula que, originada el año anterior, comenzaba a dejarse sentir en algunos ámbitos de la economía y, por tanto, se reflejaba en las cifras macroeconómicas. El diálogo social tripartito retomado en 2004 y que había desembocado en el aludido Acuerdo para la mejora del crecimiento y del empleo en 2006, había tropezado con un obstáculo temible: la peor crisis financiera y económica en décadas.

Esta situación de recelo recíproco multidireccional se superó parcialmente en 2010 en el ámbito interconfederal, cuando UGT, CCOO, CEOE y CEPYME firmaron el «Acuerdo para el empleo y la negociación colectiva 2010, 2011 y 2012» (AENC). Efectivamente, la Dirección General de Trabajo daba cuenta (en el B.O.E. de 22 de febrero de 2010, núm. 46) del gran Acuerdo alcanzado unos días antes, el 9 de febrero, en la sede de la Fundación SIMA (21). El texto nuclear del acuerdo venía antecedido de una larga explicación economicista, cuya lectura es obligada para comprender el contexto en que es firmado y las complicadas circunstancias «económicas y sociales» de entonces, lo que permite una valoración positiva adicional para quienes, en representación de sus respectivas organizaciones de defensa y promoción de sus intereses «económicos y sociales» (art. 7 CE) habían consensuado cosas. Se anunciaba que, desde luego, la economía española había experimentado «una grave recesión en 2009» y se realizaba no tanto un diagnóstico como un pronóstico de lo que podría venir en cercanos tiempos futuros, según se adoptaran medidas de uno u otro signo. En fin, estructurado en tres grandes capítulos, este gran AENC 2010-2012 no proponía cambios normativos literales, sino pautas que deberían seguir los negociadores de convenios colectivos (nuevamente con evidente desorden sistemático, se indicaba en el Capítulo III, sobre «naturaleza jurídica y ámbitos del Acuerdo Interconfederal», que el Acuerdo tenía carácter obligacional para las organizaciones firmantes) en las materias tratadas en el Capítulo I (Empleo. Formación. Flexibilidad y seguridad. Derechos de información y consulta) y en el Capítulo II («Criterios en materia salarial»). Como se indicará a continuación según proceda, se irán consiguiendo sucesivos AENC hasta el, por ahora, último firmado para los años 2018-2020.

Hubo en esta época (como en años anteriores y posteriores, no se citan todos los documentos porque se intenta aquí centrar la atención en lo esencial) diversas «Declaraciones» políticas en las que subyace un consenso, pero sin que tengan naturaleza de concertación social. Eran algo así como planificaciones de concertación social: el 29 de julio de 2008, por ejemplo, la «Declaración para el impulso de la economía, el empleo, la competitividad y el progreso social» (22), firmada por el Gobierno, UGT, CCOO, CEOE y CEPYME. Subyace la necesidad de exteriorizar un espíritu de acercamiento y ahí están las firmas de todos al final del documento, pero los años 2009 y 2010 demostrarían que el Gobierno no conseguía concertar medidas, que tomó finalmente de forma unilateral. Estas Declaraciones, que aquí no serán recogidas, han desempeñado normalmente un importante papel político táctico, razón por la que se ha considerado conveniente mencionarlas en el mismo título de este comentario documentalista. En cualquier caso, la reforma laboral aprobada por el Gobierno en 2010 sin consenso social (Real Decreto-ley 10/2010, de 16 de junio, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo, con la posterior Ley 35/2010, de 17 de septiembre), tras meses de conversaciones infructuosas, era reveladora de que el diálogo social se había atascado nuevamente, a pesar de las bienintencionadas declaraciones aludidas. La huelga general de 29 de septiembre de 2010 no era casual.

Acuerdo social y económico. Para el crecimiento, el empleo y la garantía de las pensiones (2011)

Sin embargo, el 2 de febrero de 2011, el Gobierno, UGT, CCOO, CEOE y CEPYME firmaban el «Acuerdo social y económico. Para el crecimiento, el empleo y la garantía de las pensiones» (23) (ASE). Es indudable el alto valor que tenía este Acuerdo, en un contexto económico muy adverso y con un gran malestar sindical que se había proyectado unos meses antes en la citada huelga general del 29 de septiembre de 2010. El apartado I ofrecía una larga introducción, resaltando los aspectos positivos de los consensos sociales fraguados desde la misma

antesala de la democracia y silenciando las tensiones y los desencuentros de que venía precedido este nuevo Acuerdo, lo cual es comprensible. Esta misma introducción finalizaba con una explicación sobre la estructura del Acuerdo que se transcribe a continuación:

«El resultado de las negociaciones se estructura en un Acuerdo global de naturaleza social y económica en el que se integran distintos tipos de acuerdo. El primero de ellos, de carácter tripartito, se refiere a tres ámbitos específicos: la reforma y el fortalecimiento del sistema público de pensiones, el desarrollo de las Políticas Activas de Empleo y otras medidas de índole laboral, y, por último, el ámbito de las políticas industrial, energética y de innovación. La segunda parte recoge un compromiso de carácter bipartito entre el Gobierno y las Organizaciones Sindicales, que aborda diversas cuestiones relativas a la Función Pública. Finalmente, el tercer Acuerdo es de naturaleza bilateral entre las Organizaciones Empresariales y Sindicales, y en él se establecen los criterios básicos para la reforma de la negociación colectiva».

El lenguaje escueto utilizado en diversos apartados revela dificultades máximas para el entendimiento pero que, finalmente, fue posible

En efecto, el Acuerdo se dividía en tres partes, tal que (con alguna errata en la numeración de los apartados I a VI en el índice y I a V en el contenido, lo que puede confundir, como puede verse en el enlace que ha sido adjuntado unas líneas más arriba) la primera parte constituía un verdadero Acuerdo tripartito entre el Gobierno, UGT, CCOO, CEOE y CEPYME, quedando subdividido en tres subpartes o subacuerdos: un «acuerdo para la reforma y fortalecimiento del sistema público de pensiones», un «acuerdo sobre políticas activas de empleo y otras materias de índole laboral» y un «acuerdo sobre política industrial, política energética y política de innovación», siendo esta primera parte la que era ostensiblemente más extensa. El lenguaje escueto utilizado en diversos apartados revela dificultades máximas para el entendimiento pero que, finalmente, fue posible. Si bien no puede destacarse más una parte que otra en función de una hipotética mayor o menor importancia de lo acordado, debe resaltarse cómo quedó minuciosamente plasmado lo relativo al retraso de la edad de jubilación a los 67 años, con una tabla progresiva igualmente detallada. Esta parte del Acuerdo se vio reflejada en, por ejemplo, el Real Decreto-ley 3/2011, de 18 de febrero, de medidas urgentes para la mejora de la empleabilidad y la reforma de las políticas activas de empleo.

La segunda parte no consistía sino en un «compromiso bipartito entre el Gobierno y las organizaciones sindicales para el tratamiento de cuestiones relativas a la función pública», con unas breves previsiones de corte programático, mientras que la tercera parte incorporaba un compromiso igualmente bipartito pero, en este caso, «entre las organizaciones sindicales y empresariales sobre criterios básicos para la reforma de la negociación colectiva», sentando las bases para el emprendimiento de un diálogo que debía conducir a dicha reforma, recordándose en el texto literal de esta tercera parte del Acuerdo que casi un año antes se había firmado el AENC 2010-2012 pero poniendo sobre la mesa la necesidad de reformas de hondo calado y no de meros retoques legales (lo cual, curiosamente, sería acometido de forma unilateral y casi alevosa por el nuevo Gobierno al poco tiempo, quizás porque los compromisos políticos anteriores se cumplen o no según convenga y/o lo que dicten diversos elementos de fuerza).

6. UNILATERALIDAD GUBERNAMENTAL (¿DESPOTISMO?) Y PARALELO ENTENDIMIENTO BILATERAL ENTRE SINDICATOS Y PATRONALES

Tras haber fructificado el diálogo social tripartito en el ASE 2011 que acaba de ser comentado, mientras sindicatos y patronales preparaban el II AENC, el nuevo Gobierno resultante de las elecciones celebradas el 20 de

noviembre de 2011 cortarían de forma repentina lo primero, manteniéndose lo segundo por su propia naturaleza (acuerdo bilateral entre interlocutores sociales). Es más, mientras valoraba de forma positiva el II AENC firmado el 25 de enero de 2012 y mantenía así la elegancia ante la opinión pública, el Gobierno dictó unos días más tarde el Real Decreto-Ley 3/2012, de 10 de febrero, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo unos días más tarde, dejando claro que el neoliberalismo económico tenía un fiel amigo en la mayoría absoluta (más bien en el uso que de ella se haría) del Gobierno, que lanzaba una contundente reforma laboral sin paliativos y sin ningún tipo de, al menos, tanteo previo con las organizaciones sindicales ni (que se conozcan) empresariales (24).

No se retomará la concertación social (sí habrá algún atisbo de diálogo social) hasta varios años después. La «severa reforma laboral de 2012» había comenzado y continuaría apuntalándose varios años (25), con lo que el entendimiento con los sindicatos era absolutamente imposible en términos ni siquiera parecidos a los de años anteriores. La citada reforma constituía, recurriendo a la socorrida expresión, todo un «torpedo en la línea de flotación» de la negociación colectiva y eso solo podía tener como efecto un frontal rechazo entre los sindicatos. Alguna suerte de leve acercamiento se produjo con ocasión del acuerdo «político-social» (calificativo que tiene connotaciones históricas evidentes), firmado en 2014 para atender a los parados de larga duración, escenificado con el correspondiente aparato fotográfico en La Moncloa (26) pero manteniéndose las tensiones abiertas desde 2012. Evidentemente, dicho acuerdo no respondía a ningún mecanismo de concertación social en sentido estricto y, más bien, se limitaba a una pequeña medida puntual que el Gobierno «concedió», para amortiguar las políticas de austeridad (pequeña en comparación con las aspiraciones sindicales de reversión de la reforma emprendida en 2012, sin desdeñar la importancia que tuvo para numerosos desempleados en situación límite).

Sin embargo, las organizaciones sindicales y empresariales sí continuaban cerrando grandes acuerdos de estructuración de la negociación colectiva y, como ya ha sido recordado, se firmó el III AENC 2015-2017, el 8 de junio de 2015 (publicado en el B.O.E. de 20 de junio, núm. 147 (27)). Si este Acuerdo es leído teniendo en mente la fractura abierta en la concertación social tripartita desde 2012, es inevitable la perplejidad en el lector, ya que diversos objetivos planteados en dicho Acuerdo deberían ir acompañados de ajustes legales que reforzarían su consecución pero, sin embargo, tales ajustes no iban a producirse no ya por el desencuentro entre Gobierno y sindicatos sino porque la reforma laboral de 2012 se había adscrito a unas líneas de política legislativa que no casaban del todo bien con esos objetivos, sobre todo los que pivotaban sobre los convenios colectivos sectoriales según podía leerse en reiteradas partes del Acuerdo.

Tras dos periplos electorales (20 de diciembre de 2015 y junio de 2016), el Gobierno iniciaba una nueva legislatura diezmado por la pérdida de diputados, pero, aun así, no apostó por la vuelta del diálogo social tripartito. Sí se firmaron acuerdos para la mejora del empleo público, pero poco más. Llegó la moción de censura el 1 de junio de 2018 y cambiaron las tornas. Los interlocutores sociales seguían alcanzando consensos bilaterales en materia de negociación colectiva y firmaban el IV AENC 2018-2020 el 5 de julio de 2018 (28), «ajenos» a los vaivenes políticos pero observándolos de reojo, sabiendo que el Gobierno se enfrascaría inicialmente en las negociaciones presupuestarias pero que el contexto político había cambiado y, en principio, la vuelta del diálogo entre Gobierno, sindicatos y patronales no era sino cuestión de tiempo.

Hay que dejar constancia de que, en 2018, pocas semanas antes de la moción de censura, se firmó el II Acuerdo para la mejora del empleo público y de condiciones de trabajo, concretamente el 9 de marzo de 2018 (29) (el primero databa de 2017 (30)), que no es concertación social, pero mostraba al menos algún tipo de consenso entre el Gobierno y los sindicatos (UGT, CCOO y CSIF). Al menos en este terreno llegaban a buen puerto las negociaciones, que ni siquiera se intentaron en el ámbito del diálogo social tripartito.

7. EL RETORNO DE LA CONCERTACIÓN SOCIAL TRIPARTITA CON OCASIÓN DEL CORONAVIRUS: LOS ASDE Y LAS LEYES PACTADAS

En efecto, los Presupuestos Generales del Estado coparon durante los primeros meses las actuaciones del

Gobierno resultante de la moción de censura del 1 de junio de 2018, fracasando finalmente su aprobación y disolviéndose las Cortes Generales a inicios de 2019. Después de dos elecciones (28 de abril y 10 de noviembre de 2019), España volvía a tener un Gobierno con visos de una mínima continuidad y, tras la investidura celebrada el 7 de enero de 2020, no tardaron en llegar unos primeros acuerdos sobre asuntos urgentes por su trasfondo social y económico, vista la lenta superación de la crisis económica precedente y del interregno de crispación política que había implicado la inactividad en términos prácticos de las Cortes durante más de año y medio (crispación que continuará hasta nuestros días pero que no ha impedido la acción del Gobierno, en ocasiones mediante funambulismos políticos con votaciones muy ajustadas). En primer lugar, el Gobierno, UGT, CCOO, CEOE y CEPYME cerraron el 30 de enero de 2020 un acuerdo sobre el incremento del Salario Mínimo Interprofesional para 2020, traducido en el RD 231/2020, de 4 de febrero (31), cuyo artículo 1.1 fijaba un S.M.I. de 950 euros al mes (el citado acuerdo subyacente no se conseguirá dos años después, sin embargo). Pocos días más tarde, como muestra no de concertación social pero sí de acción gubernamental de avance social, veía la luz el Real Decreto-Ley 4/2020, de 18 de febrero, por el que se derogaba el artículo 52.d ET (despido por bajas, aún justificadas).

Se estaba preparando el terreno para retomar el diálogo social tripartito cuando irrumpió el coronavirus a nivel mundial. La pandemia, sin embargo, fue un gran aliciente para que, sin perjuicio de algunas desavenencias siempre inevitables, se fueran firmando sucesivos acuerdos que irían siendo, todos, fuente de normas posteriores. Esta saga de acuerdos se inició con el Acuerdo Social en Defensa del Empleo (ASDE) firmado el 8 de mayo de 2020, que daba lugar al Real Decreto-Ley 18/2020, de 12 de mayo, de medidas sociales en defensa del empleo (B.O.E. de 13 de mayo, núm. 134 (32)). Antes el Gobierno había dictado diversas normas de máxima urgencia para actuar ante las consecuencias de medidas drásticas como el confinamiento decretado a mediados de marzo para toda la población, pero no tardó en llegar, el 8 de mayo (el 28 de abril se había iniciado el desconfinamiento de forma progresiva), un primer acuerdo tripartito que, por cierto, recordaba en su «preámbulo» (apartado II, 4º párrafo):

«Por ello, las medidas recogidas en este real decreto-ley han sido producto del diálogo social y el acuerdo alcanzado entre los agentes sociales y el Gobierno el día 8 de mayo de 2020, día del primer centenario del Ministerio de Trabajo».

A partir de aquí, se han firmado hasta cinco acuerdos más de este tipo, en términos de gestación normativa. Se indican a continuación los correspondientes binomios «ASDE-RD-L»:

II ASDE, 25 de junio de 2020 y RD-L 24/2020, de 26 de junio, de medidas sociales de reactivación del empleo y protección del trabajo autónomo y de competitividad del sector industrial (33)

III ASDE, el 29 de septiembre de 2020 y RD-L 30/2020, de 29 de septiembre, de medidas sociales en defensa del empleo (34)

IV ASDE, el 19 de enero de 2021 y RD-L 2/2021, de 26 de enero, de refuerzo y consolidación de medidas sociales en defensa del empleo (35)

V ASDE, el 26 de mayo de 2021 y RD-L 11/2021, de 27 de mayo, sobre medidas urgentes para la defensa del empleo, reactivación económica y protección de trabajadores autónomos (36)

VI ASDE, el 28 de septiembre de 2021 y RD-L 18/2021, de 28 de septiembre (37), de medidas urgentes para la protección del empleo, la recuperación económica y la mejora del mercado de trabajo, en cuyo texto preliminar (apartado II, párrafo 1º), se volvía a remarcar:

«En base a estas circunstancias» (citadas en el apartado I, fundamentalmente relacionadas con el coronavirus pero con mención aparte de la erupción volcánica en la isla de La Palma y sus efectos devastadores), «las

organizaciones sindicales UGT y CC.OO., las patronales CEOE y CEPYME, y el Ministerio de Trabajo y Economía Social y el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, tras negociar las medidas oportunas para enfrentarse a esta situación, alcanzaron el VI Acuerdo Social en Defensa del Empleo (VI ASDE)». Nótese la alusión a la intervención en las negociaciones de los dos Ministerios indicados.

La crispación política no cesa entre los «representantes» del pueblo español, pero, curiosamente (o no tanto, porque ya se sabe cuánto tiene de teatral la confrontación parlamentaria, si bien el grueso de la ciudadanía lo interpreta, quizás, de otra forma) el Gobierno y los interlocutores sociales no han cesado de alcanzar consensos

En paralelo a los ASDE que acaban de ser referidos, en estos algo más de dos años de Gobierno se han cerrado varios acuerdos tripartitos en la antesala de la presentación de proyectos de ley por parte del Gobierno, generándose así leyes pactadas. La crispación política no cesa entre los «representantes» del pueblo español, pero, curiosamente (o no tanto, porque ya se sabe cuánto tiene de teatral la confrontación parlamentaria, si bien el grueso de la ciudadanía lo interpreta, quizás, de otra forma) el Gobierno y los interlocutores sociales no han cesado de alcanzar consensos (sin desconocer que hayan tenido, igualmente, desacuerdos en otros temas), para beneficio general del país. Han sido los casos del Acuerdo por la reactivación económica y el empleo, firmado el 3 de julio de 2020 (38) , que trajo consigo el Real Decreto-Ley 25/2020, de 3 de julio, de medidas urgentes para apoyar la reactivación económica y el empleo, con diversas medidas de tipo financiero, hipotecario y similares (la Exposición de Motivos del RD-L no menciona el Acuerdo del que trae causa, pero existió, constando no solo por escrito sino habiendo dado cuenta de ello La Moncloa) (39) ; o el Acuerdo sobre trabajo a distancia, firmado la tarde del lunes 21 de septiembre tras interminables negociaciones y que condujo al Real Decreto-Ley 28/2020, de 22 de septiembre, de trabajo a distancia (B.O.E. de 23 de septiembre, núm. 253).

Por lo que respecta al «trabajo mediante plataformas digitales», días más tarde se constituyó una Mesa de Diálogo, el 28 de octubre de 2020 para ser más exactos, que culminó el 10 de marzo de 2021 en el Acuerdo sobre la regulación de las relaciones laborales de las personas trabajadoras dedicadas al reparto o distribución de cualquier producto de consumo o mercancía a través de plataformas digitales, del que se dio breve cuenta en un escueto comunicado conjunto (40) y por las vías habituales en La Moncloa (41) , volcado en el Real Decreto-Ley 9/2021, de 11 de mayo, por el que se modifica el Texto Refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, para garantizar los derechos laborales de las personas dedicadas al reparto en el ámbito de plataformas digitales (cuya Exposición de Motivos sí cita, en esta ocasión, el Acuerdo del que proviene).

8. EL ACUERDO PARA LA REFORMA LABORAL DE 2021

Tras los anteriores ASDE y las citadas leyes paccionadas, a pesar de los equilibrismos en sede parlamentaria para sacar adelante lo acordado antes con los interlocutores sociales (con alguna emoción de última hora, como ha sido ampliamente comentado en los medios de comunicación a partir de un error rocambolés en la votación de un diputado, que deshacía el previsible fracaso del Gobierno debido a un cambio de última hora en el sentido de voto de algunos diputados), el pasado año 2021 será recordado por el año en que se aprobó una nueva reforma laboral que (es lo que ahora interesa destacar) trajo causa de un gran acuerdo tripartito, nuevamente alcanzado entre el Gobierno, UGT, CCOO, CEOE y CEPYME. Se trata del acuerdo cerrado el 22 de diciembre de 2021 y que ha dado lugar al Real Decreto-Ley 32/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma laboral, la garantía de la estabilidad en el empleo y la transformación del mercado de trabajo (B.O.E. núm. 313, de 30 de diciembre (42)). No va a ser aquí comentado, en tiempos de efervescencia de análisis sobre la citada

reforma y pudiendo el lector acudir a numerosos materiales científicos, puros (43) o con aires divulgativos provenientes de la academia (44) . Sólo cabe aplaudir que la Mesa de Diálogo Social comenzara a trabajar en esta reforma estructural el 17 de marzo de 2021 (45) y que más de nueve meses después consiguiera un acuerdo que coloca a esta reforma laboral de 2021 en las antípodas de la de 2012 en cuanto a su génesis. Más aun, es nada y nada menos que la primera reforma laboral profunda que, a pesar de la democracia instaurada en 1978, nace desde entonces del consenso. Por lo que respecta al contenido, tiempo habrá para analizarlo. La Exposición de Motivos del citado RD-L destaca dicho hito, en su apartado I (párrafo 8º):

«Hay en esta ambiciosa reforma además otro elemento diferenciador con las anteriores, que permite concebir una mayor esperanza en su estabilidad y en la consecución de los efectos pretendidos. Los cambios están avalados por el diálogo social. Las organizaciones sindicales y patronales CCOO, UGT, CEOE y CEPYME, tras un largo proceso negociador, acordaron junto con el Gobierno de la Nación las medidas contenidas en este real decreto-ley, dando así lugar a la primera reforma laboral de gran calado de la Democracia que cuenta con el respaldo del diálogo social».

Hace unas semanas ha aprobado el Gobierno una nueva subida del S.M.I., en esta ocasión con el apoyo solo de los sindicatos, siendo insalvables las discrepancias mostradas desde las patronales. El Real Decreto 152/2022, de 22 de febrero, fijaba el S.M.I. para 2022 en la cuantía de 1.000 euros mensuales, fue aplaudido por UGT y CCOO, mientras CEOE y CEPYME advertían de los efectos contraproducentes para la economía (46) . En cualquier caso, no parece que se haya abierto una honda fractura entre el Gobierno y las patronales, ya que la aprobación del citado S.M.I. se enmarca en las consultas previas, no vinculantes, contempladas en el artículo 27 ET. Por de pronto, UGT, CCOO, CEOE y CEPYME ya están celebrando reuniones (desde el 28 de enero de 2022, en paralelo a las conversaciones mantenidas con el Gobierno para la subida del S.M.I.) con vistas al V Acuerdo de Empleo y Negociación Colectiva (AENC) que, tras el paréntesis motivado por la pandemia, deberá sustituir al anterior IV Acuerdo 2018-2020, siendo ello, por tanto, síntoma de normalidad negocial al menos en este terreno.

(1) PALOMEQUE LÓPEZ, Manuel Carlos y ÁLVAREZ DE LA ROSA, Manuel, *Derecho del Trabajo*, 29ª ed., Edit. Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 2021, pág. 461: «Diálogo y concertación no son, en realidad, otra cosa que los dos aspectos o secuencias sucesivas de una misma realidad institucional, según se ponga la atención en el mismo proceso de encuentro y negociación llevado a cabo por los interlocutores con el propósito de alcanzar un acuerdo político –diálogo social– o, en cambio, en el propio resultado acordado de aquel –concertación social–. Aunque sea cada vez más más frecuente, por cierto, designar de uno u otro modo al conjunto de todo ello».

[Ver Texto](#)

(2) «El sindicato como sujeto político» es el título de un trabajo del profesor Manuel Carlos PALOMEQUE LÓPEZ que fue publicado en AA.VV., *Estudios de Derecho del Trabajo. En memoria del Profesor Gaspar Bayón Chacón*, Tecnos, Madrid 1980 , pp. 551 y ss., pudiéndose leer también en *Derecho del Trabajo y razón crítica. Libro dedicado al Profesor Manuel Carlos Palomeque López en su vigésimo quinto aniversario como Catedrático*, Gráficas Varona, Salamanca, 2004, pp. 191 y ss. Asimismo, ha sido publicado en el primer número de la Colección Clásicos Actuales del Derecho del Trabajo, dirigida por Juan Pablo Mugnolo y editada por Ediar en Argentina. En torno a este trabajo del profesor Palomeque López, puede leerse en esta revista: SANGUINETI RAYMOND, Wilfredo, «El sindicato como sujeto político, cuatro décadas después», *Trabajo y Derecho*, núm. 52 (abril 2019), págs. 11 a 14.

[Ver Texto](#)

- (3) DE LA VILLA GIL, Luis Enrique, *Panorama de las relaciones laborales en España*, Edit. Tecnos, Madrid, 1983, libro de obligada lectura para entender los entresijos políticos y sindicales de la España de entonces.

Ver Texto

- (4) Entre otros, AA.VV. (MONEREO PÉREZ, José Luis, dir.), *La concertación social en España: una evaluación de su trayectoria en la perspectiva de los cambios socioeconómicos*, Edit. Consejo Económico y Social España, Colección Estudios, núm. 233, Madrid, 2015 (obra que recibió el Premio de Investigación del Consejo Económico y Social, 2012).

Ver Texto

- (5) https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-1980-1749.

Ver Texto

- (6) PALOMEQUE LÓPEZ, Manuel Carlos y ÁLVAREZ DE LA ROSA, Manuel, *Derecho del Trabajo...* ob. cit., pág. 462.

Ver Texto

- (7) No se publicó en ningún Boletín Oficial, dada su naturaleza política. Puede consultarse el texto en diversas publicaciones como, por ejemplo, MONEREO PÉREZ, José Luis, *Concertación y diálogo social*, Edit. Lex Nova, Valladolid, 1999.

Ver Texto

- (8) <https://sevilla.abc.es/deportes/betis/20130709/sevi-sevillanos-buscando-trabajo-betis-201307090333.html>.

Ver Texto

- (9) https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-1983-6451.

Ver Texto

- (10) DE LA VILLA GIL, Luis Enrique, *Panorama...* ob. cit., pág. 27, en relación con acuerdos anteriores: «Al amparo del ANE, la negociación colectiva sufre dos efectos inevitables: de una parte, se *suaviza* por la predeterminación de los contenidos, particularmente salariales, reduciéndose las sorpresas a unas cuantas simbólicas: de otra, se *rutiniza* y al insertar cada convenio en el macropacto preexistente, la imaginación cede el paso a la transcripción. Pocas cosas tan aburridas, en verdad, como el análisis sistemático de los contenidos de la negociación colectiva en España, a partir del momento en que se firmó el AMI» (las cursivas son del autor).

Ver Texto

- (11) <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1984-23020>.

Ver Texto

- (12) Sobre estas intermitencias, puede encontrarse información exhaustiva en: <https://revistas.ucm.es/index.php/CRLA/article/view/CRLA9696220013A>.

Ver Texto

(13) https://elpais.com/diario/1988/12/15/portada/598143603_850215.html#:~:text=Sin%20embargo%2C%20los%20incidentes%20fueron,cumplieron%20los%20servicios%20m%C3%ADnimos%20pactados.

Ver Texto

(14) https://www.abc.es/economia/abci-huelga-general-14-d-1988-mayuscula-irrepetible-segun-nicolas-redondo-201812121708_noticia.html.

Ver Texto

(15) Puede consultar en el siguiente enlace (páginas 1 a 12):
<https://revistas.ucm.es/index.php/CRLA/article/view/CRLA9797120229A/32568>.

Ver Texto

(16) Puede consultarse en este enlace (páginas 13 a 23):

<https://revistas.ucm.es/index.php/CRLA/article/view/CRLA9797120229A/32568>.

Ver Texto

(17) Puede consultarse en este enlace (páginas 13 a 42):

<https://revistas.ucm.es/index.php/CRLA/article/view/CRLA9797120229A/32568>.

Ver Texto

(18) Puede leerse aquí: <https://personal.us.es/jesusacruz/Acuerdo%20reforma%202006.pdf>.

Ver Texto

(19) Nota informativa sobre el mismo y posibilidad de descarga en:

<https://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/Conocenos/DocumentacionGeneral/49493>.

Ver Texto

(20) <https://www.boe.es/buscar/pdf/2007/BOE-A-2007-20910-consolidado.pdf>.

Ver Texto

(21) <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2010-2844>.

Ver Texto

(22) <https://www.ccoo-servicios.es/archivos/impulsoeconomia.pdf>.

Ver Texto

(23) http://portal.ugt.org/actualidad/2011/febrero/acuerdo_social_y_economico.pdf.

Ver Texto

(24) PALOMEQUE LÓPEZ, Manuel Carlos y ÁLVAREZ DE LA ROSA, Manuel, *Derecho del Trabajo...* ob. cit.,

págs. 465-466, lo describían y valoraban así : «A pesar de que el Gobierno del Partido Popular surgido de las elecciones generales de noviembre de 2011 y provisto de mayoría absoluta parlamentaria en ambas Cámaras, valorara de forma positiva el II Acuerdo para el empleo y la negociación colectiva de 2012 (...) por considerarlo dentro de la senda de moderación exigida por la situación económica del momento, no dejaría de advertir sin embargo que la reforma laboral que se proponía de inmediato tendría que ir más lejos. Y, en efecto, sin haber sometido los contenidos de su iniciativa reformadora –mantenidos con reserva absoluta hasta el último instante– a negociación con las partes sociales, ni siquiera a consulta previa de las mismas, el Consejo de Ministros aprobaba finalmente la reforma laboral anunciada en su reunión del viernes 10 de febrero, siendo publicado al día siguiente un real decreto-ley de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral que era recibido por ley meses después».

Ver Texto

(25) Ídem, pág. 466, concluyen: «La severa reforma laboral de 2012 –proseguida y reforzada a lo largo de los años siguientes– había comenzado».

Ver Texto

(26) L a p r e n s a s e h i z o e c o d e e l l o :
https://elpais.com/economia/2014/12/14/actualidad/1418582825_717862.html.

Ver Texto

(27) https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2015-6865.

Ver Texto

(28) https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2018-10096.

Ver Texto

(29) <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2018-4222>.

Ver Texto

(30) <https://www.stes.es/adpu/l%20Acuerdo.pdf>.

Ver Texto

(31) <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2020-1652>.

Ver Texto

(32) <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2020-4959>.

Ver Texto

(33) <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2020-6838>.

Ver Texto

(34) <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2020-11416>.

Ver Texto

(35) <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2021-1130>.

Ver Texto

(36) https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2021-8877.

Ver Texto

(37) <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2021-15768>.

Ver Texto

(38) https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2020/03072020_Reactivacion.pdf.

Ver Texto

(39) <https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Paginas/2020/030720-sanchezpacto.aspx>.

Ver Texto

(40) https://www.ugt.es/sites/default/files/comunicado_mites_aass_logo_1.pdf.

Ver Texto

(41) https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/trabajo14/Paginas/2021/100321-acuerdo_social.aspx.

Ver Texto

(42) <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2021-21788>.

Ver Texto

(43) http://www.eduardorojotorrecilla.es/2022/01/estudio-de-la-reforma-laboral-de-2021_13.html.

Ver Texto

(44) https://cincodias.elpais.com/cincodias/2022/01/27/legal/1643301082_863632.html.

Ver Texto

(45) https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/trabajo14/Paginas/2021/231221-reforma_laboral.aspx.

Ver Texto

(46) <https://elpais.com/economia/2022-02-09/el-gobierno-cierra-con-los-sindicatos-y-sin-el-apoyo-de-la-patronal-el-acuerdo-para-subir-el-salario-minimo-a-1000-euros-al-mes-este-mismo-ano.html>.

Ver Texto

- (35) <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2021-1130>.
Ver Texto
- (36) https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2021-8877.
Ver Texto
- (37) <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2021-15768>.
Ver Texto
- (38) https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2020/03072020_Reactivacion.pdf.
Ver Texto
- (39) <https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Paginas/2020/030720-sanchezpacto.aspx>.
Ver Texto
- (40) https://www.ugt.es/sites/default/files/comunicado_mites_aass_logo_1.pdf.
Ver Texto
- (41) https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/trabajo14/Paginas/2021/100321-acuerdo_social.aspx.
Ver Texto
- (42) <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2021-21788>.
Ver Texto
- (43) http://www.eduardorojotorrecilla.es/2022/01/estudio-de-la-reforma-laboral-de-2021_13.html.
Ver Texto
- (44) https://cincodias.elpais.com/cincodias/2022/01/27/legal/1643301082_863632.html.
Ver Texto
- (45) https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/trabajo14/Paginas/2021/231221-reforma_laboral.aspx.
Ver Texto
- (46) <https://elpais.com/economia/2022-02-09/el-gobierno-cierra-con-los-sindicatos-y-sin-el-apoyo-de-la-patronal-el-acuerdo-para-subir-el-salario-minimo-a-1000-euros-al-mes-este-mismo-ano.html>.
Ver Texto

Reglas y criterios de publicación de estudios

Informe de evaluación externa

1. Los trabajos destinados a **Trabajo y Derecho** deberán ser inéditos y se dirigirán a **trabajoyderecho@wolterskluwer.com**, con copia a **javivero@usal.es**.

2. Los artículos serán sometidos a evaluación externa (método doble ciego) durante el mes siguiente a su recepción. Dicho cometido corresponderá a los miembros del Comité de Evaluación Externa, quienes utilizarán para ello un cuestionario al uso (ver Informe de evaluación externa adjunto) y con tres posibilidades: aceptación del artículo, aceptación condicionada a la revisión propuesta y rechazo de la publicación. Ello sin perjuicio de que el Consejo de Redacción pueda no aceptar la publicación de aquellos trabajos que no cumplan las reglas de extensión máxima o de estilo de la revista, así como los que no se correspondan con los criterios de calidad aprobados por la Comisión Nacional Evaluadora de la Actividad Investigadora (CNEAI) a efectos de evaluación de trabajos académicos en el ámbito del Derecho (Resolución de 23 de diciembre de 2021, BOE 1-1-2022).

Cualquiera que sea la decisión adoptada, se comunicará por escrito a los autores. La comunicación contendrá la oportuna motivación y, en su caso, el resumen del dictamen de la evaluación externa.

3. La extensión máxima de los artículos será de 25 páginas (*Times New Roman*, texto 12 y notas 10, espacio sencillo).

4. Deberán respetarse las siguientes reglas de estilo:

- Título breve y, en su caso, subtítulo en castellano e inglés.
- Nombre y condición profesional del autor.
- Sumario con apartados, epígrafes y, excepcionalmente, subepígrafes.
- Resumen de no más de 140 palabras en castellano e inglés.
- Palabras clave (4 o 5) en castellano e inglés.
- A lo largo del texto se deberán indicar aquellas frases que a modo de destacados puedan resaltarse en la edición. Un destacado por cada dos páginas, de no más de 25 palabras.
- Las notas serán a pie de página, con arreglo a las normas especificadas en el punto 5.
- Para las citas de jurisprudencia se utilizarán las referencias propias de la Editorial Wolters Kluwer España o, en su defecto, datos neutros que aseguren su localización (número de recurso, número de sentencia, etc.).

5. Criterios para la citación bibliográfica:

- Libros y artículos en libros colectivos: apellidos y nombre del autor o nombre de la entidad responsable, título (en cursiva), editorial, lugar de publicación y año.
- Artículos en revistas: apellidos y nombre del autor o nombre de la entidad responsable, título (entre comillas de este tipo «»), nombre de la revista (en cursiva), número y año.

6. El autor consiente la publicación de su trabajo en **Trabajo y Derecho** y autoriza a la Editorial Wolters Kluwer su inclusión en cualquier producto en soporte magnético o informático en el que se recojan los contenidos de esta revista.

La remuneración de los estudios y contribuciones se ajustará, en su caso, a la política remuneratoria de Wolters Kluwer España. En ningún caso la publicación de **Trabajo y Derecho** tendrá coste alguno para los autores. Los estudios y contribuciones publicados en **Trabajo y Derecho** no podrán ser incluidos por los autores en repositorios institucionales o temáticos de acceso abierto.