

I

(Resoluciones, recomendaciones y dictámenes)

DICTÁMENES

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

501º PLENO DEL CESE DE LOS DÍAS 10 Y 11 DE SEPTIEMBRE DE 2014

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «La estructura y organización del diálogo social en el contexto de una auténtica Unión Económica y Monetaria» (UEM)

(Dictamen exploratorio)

(2014/C 458/01)

Ponente: **Georgios Dassis**

El 5 de febrero de 2014, de conformidad con el artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, el Parlamento Europeo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

Estructura y organización del diálogo social en el contexto de una auténtica Unión Económica y Monetaria (UEM)

(dictamen exploratorio).

La Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 27 de agosto de 2014.

En su 501º pleno de los días 10 y 11 de septiembre de 2014 (sesión del 10 de septiembre de 2014), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 169 votos a favor, 1 en contra y 9 abstenciones el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El diálogo social en el ámbito de la UE es un elemento inherente a la construcción europea y a las políticas y medidas a favor del crecimiento y el empleo para salir de la crisis, que deben apoyarse forzosamente en la riqueza del diálogo social a todos los niveles, ya sea nacional, sectorial, territorial o empresarial.

1.2 El diálogo social es bipartito, entre interlocutores sociales, y se ve completado por la concertación tripartita con las instituciones e instancias políticas europeas y por diversas formas de consulta a nivel europeo y nacional.

1.3 Conviene distinguir claramente entre el *diálogo social*, objeto del presente dictamen, y el *diálogo civil*: ambos existen y no deben mezclarse, dado que a nivel europeo, el Tratado fija los participantes, competencias y procedimientos del diálogo social y confiere a los interlocutores sociales una función de cuasi legisladores en el ámbito de las condiciones de trabajo, en el sentido amplio del término, pero tampoco han de ser compartimentos completamente estancos. Los propios interlocutores sociales europeos han ampliado ya su ámbito de intervención, con un enfoque abierto, y emprenden acciones específicas con algunas asociaciones y ONG europeas.

1.4 Los interlocutores sociales deben seguir reforzando su autonomía y su capacidad de negociación colectiva. Las instituciones europeas deben tener en cuenta su declaración conjunta sobre la gobernanza de octubre de 2013 ⁽¹⁾. Les corresponde además, en particular a la Comisión, facilitar el diálogo social europeo y respaldar la aplicación concreta de sus logros, tanto a nivel intersectorial como sectorial.

1.5 Asimismo, los interlocutores sociales deben mejorar la eficacia de la aplicación de sus acuerdos autónomos, a fin de cubrir todos los países y garantizar a todos los trabajadores y empresas del territorio de la Unión Europea una aplicación correcta, conforme a la legislación y las prácticas nacionales, de los derechos definidos en dichos acuerdos.

1.6 En ocasiones, la complejidad y magnitud de los retos planteados por la crisis y por las transformaciones económicas y sociales requieren una cooperación con otros agentes representativos de la sociedad civil, respetándose siempre las responsabilidades y competencias de cada uno.

2. De la CECA a la UEM: la importancia de los interlocutores sociales y el diálogo social en la construcción europea

2.1 El compromiso de las organizaciones sindicales y patronales con la construcción europea no se ha desarrollado por necesidad, sino, más allá de las divergencias, por la convicción de que la Comunidad Europea constituía la única vía para reunir a nuestros pueblos en un entorno de paz, democracia, crecimiento económico y progreso social. Así pues, la historia de la participación de los interlocutores sociales en las diferentes etapas de la construcción europea, de la CECA a la UEM, se halla marcada por este compromiso fundamental y demuestra el papel decisivo que han desempeñado tanto las organizaciones patronales como las sindicales, y que deben seguir desempeñando en la situación actual de la UEM, a fin de responder a los desafíos coyunturales de la crisis y a las transformaciones estructurales en los Estados miembros. En este contexto, la UEM debe garantizar una reactivación económica y social del conjunto de los países de la UE que sea sostenible y genere empleo de calidad, e implicar a todos los agentes en sus ámbitos de responsabilidad respectivos. Asimismo, la dimensión europea del diálogo social debe tener en cuenta el contexto de la globalización y permitir a la UE posicionarse como agente de la necesaria regulación a nivel mundial, para garantizar así, como lo anunció ya el CESE en su dictamen de mayo de 2007 ⁽²⁾, una «dimensión humana de la globalización, al igual que de la integración europea, [que] incumbe a los ciudadanos y a la sociedad civil organizada».

2.2 El Comité Consultivo de la CECA, en su experiencia específica, demostró su eficacia para todos los aspectos que afectan a los empresarios y trabajadores, a saber: la política industrial, la evolución del mercado, los instrumentos de intervención social y la investigación técnica y social. Por tanto, convenía mantener en los Tratados –y sería preciso desarrollarlos aun más–, por una parte, las disposiciones relativas a la política industrial, y por otra, los instrumentos de concertación social. Así, en el ejercicio de sus responsabilidades, un instrumento como el CESE puede desempeñar un papel importante de acompañamiento y anticipación, como fue el caso con su Dictamen sobre la Carta comunitaria de los derechos sociales fundamentales de los trabajadores (1989) ⁽³⁾.

2.3 Con la puesta en marcha de un diálogo social bipartito impulsado por Jacques Delors, a la sazón presidente de la Comisión, el año 1985 marcó la transformación del diálogo social a escala comunitaria en un auténtico espacio europeo de negociación.

2.4 Los interlocutores sociales dieron un paso fundamental mediante su acuerdo del 31 de octubre de 1991, que se integraría en el Protocolo sobre la política social del Tratado de Maastricht ⁽⁴⁾. Declaraban así su voluntad de participar en la gobernanza social de la UE, asumiendo un papel de reguladores por medio de la negociación, como complemento de los instrumentos legislativos.

2.5 **Subsidiariedad:** el principio de subsidiariedad, en el sentido habitual del término, consiste en reservar al nivel superior –la Unión Europea– las acciones que en el nivel inferior –los Estados miembros– solo podrían llevarse a cabo de manera menos eficaz (artículo 5 del TUE). De hecho, la práctica que consiste en reconocer a los interlocutores sociales la capacidad de resolver por sí mismos, en el marco del diálogo social, los problemas para los que son competentes, puede considerarse como otra aplicación de este mismo principio de subsidiariedad ⁽⁵⁾. Los artículos 154 y 155 del TFUE reconocen expresamente esta capacidad a los interlocutores sociales europeos. Este tipo de disposiciones que acercan el centro de toma de decisiones a los ciudadanos pueden, siempre que tengan un efecto real y permanente y que se les dé una difusión adecuada, fomentar de modo general el papel de la sociedad civil organizada y combatir la mala imagen de la Unión Europea y sus instituciones como «poder alejado» de los ciudadanos.

⁽¹⁾ http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/2014/socjointcontrib_ags2014.pdf

⁽²⁾ DO C 175 de 27.7.2007, p. 57.

⁽³⁾ http://europa.eu/legislation_summaries/human_rights/fundamental_rights_within_european_union/c10107_es.htm

⁽⁴⁾ DO C 191 de 29.7.1992, p. 90.

⁽⁵⁾ Se habla a veces de «subsidiariedad horizontal».

3. Una integración monetaria cada vez mayor frente a una gobernanza económica y una integración social aún débiles

3.1 La crisis económica y financiera que atraviesa la mayoría de los Estados miembros de la Unión tiende a centrar la búsqueda de competitividad en los costes inmediatos de producción (costes salariales, costes de las materias primas, etc.), aun cuando Europa debería esforzarse en mayor medida por alcanzar la excelencia centrándose en la competitividad «no relacionada con los costes inmediatos»: calidad de los productos y servicios, investigación e innovación, calidad del trabajo y de las relaciones sociales, organización del trabajo y responsabilidad social, educación y formación, etc.

3.2 Para superar la crisis y recuperar la confianza de los ciudadanos, es hora de estimular verdaderamente la economía a través de la inversión pública, privada y social (véase el dictamen del CESE ⁽⁶⁾), tanto a nivel europeo como de los Estados miembros, con vistas a un desarrollo sostenible e innovador que genere empleo de calidad y progreso social y a garantizar unas condiciones macroeconómicas sanas y duraderas.

3.3 En octubre de 2013, los interlocutores sociales adoptaron los diez principios en los que se basa su participación en la gobernanza económica de la UE ⁽⁷⁾. El segundo principio establece que *el diálogo social y unas relaciones laborales bien desarrolladas en todos los niveles constituyen un elemento crucial del modelo social europeo y la democracia. Por consiguiente, la participación adecuada de los interlocutores sociales en las políticas económicas y de empleo resulta esencial.*

3.4 En cuanto al quinto principio, los interlocutores sociales indican que *el diálogo social puede impulsar el éxito de las reformas económicas y sociales. Los interlocutores sociales pueden contribuir a una mejor comprensión de las consecuencias de las transformaciones económicas y sociales para los sistemas sociales y los mercados de trabajo. Asimismo, pueden desempeñar un papel fundamental en la aplicación de las condiciones para estimular la creación de empleo, en particular al facilitar la recuperación económica, la inserción profesional y la integración social.*

3.5 Por consiguiente, es necesario reforzar tanto la autonomía del diálogo social como la importancia de sus contribuciones, para que esté en condiciones de responder a los retos actuales.

3.6 El diálogo social europeo debe basarse en la riqueza del diálogo social nacional en los diferentes niveles, ya sea intersectorial, sectorial, territorial o empresarial. Ahora bien, en estos niveles se asiste actualmente, en un número significativo de países, a un debilitamiento de la cobertura ofrecida por los convenios colectivos –en particular debido a las intervenciones europeas en el marco de la gobernanza–, que fragiliza la situación de los trabajadores y contribuye al incremento de las desigualdades.

3.7 Conviene aplicar un nuevo enfoque que tenga más en cuenta la dimensión territorial, en particular para poder responder adecuadamente a las consecuencias de las reestructuraciones que conllevan despidos y cierres. Con frecuencia, estas situaciones tienen repercusiones dramáticas a nivel local y regional, no solo para los trabajadores y sus familias, sino también para los municipios y las actividades económicas que dependían a su vez, directa o indirectamente, de la empresa en cuestión.

3.8 En estos difíciles momentos de cambios y ajustes, cabe imaginar la posibilidad de poner en marcha una dinámica motriz a partir de la zona del euro, cuya gobernanza está más desarrollada y donde la coherencia de las intervenciones podría ser mayor. Esta dinámica debería tener en cuenta la necesidad de mantener la cohesión económica y social del conjunto de la UE. Frente a los riesgos de divergencias sociales ya existentes, convendría establecer un mecanismo para el seguimiento de las disparidades, que permita corregirlas. Este seguimiento debería basarse en una vigilancia reforzada y tener en cuenta la interdependencia de los sistemas de empleo. Se podría confiar a la Fundación Europea para la Mejora de las condiciones de Vida y de Trabajo, o apoyarse en los trabajos del Comité de Empleo, que ha puesto en marcha el «Indicador de resultados en materia de Empleo».

4. Las diferentes formas de concertación, consulta y diálogo social: el reto de una nueva gobernanza

4.1 De la Declaración de Laeken sobre el diálogo social (2001) a la declaración conjunta de los interlocutores sociales sobre la gobernanza (2013), asistimos al desarrollo de una lógica continuada:

⁽⁶⁾ Dictamen de iniciativa del CESE sobre «El impacto de la inversión social en el empleo y en los presupuestos públicos», DO C 226 de 16.7.2014, p. 21.

⁽⁷⁾ http://www.etuc.org/sites/www.etuc.org/files/other/files/layout_declaration_governance_21_10_13_clean_3.pdf

4.1.1 **Adopción de definiciones precisas:** conviene recordar aquí la contribución de los interlocutores sociales a la Cumbre de Laeken (diciembre de 2001) ⁽⁸⁾:

«La UNICE/UEAPME, el CEEP y la CES insisten en la importancia de distinguir tres tipos de actividades diferentes en las que están implicados los interlocutores sociales:

1. la concertación tripartita, que designa los intercambios entre los interlocutores sociales y las autoridades públicas europeas,
2. la consulta de los interlocutores sociales, a fin de determinar las actividades de los comités consultivos y las consultas oficiales, en el espíritu del artículo 137 del Tratado,
3. el diálogo social que determina los trabajos bipartitos de los interlocutores sociales que se derivan o no de las consultas oficiales de la Comisión basadas en los artículos 137 y 138 del Tratado.»

4.1.2 **Reforzar el papel de los interlocutores sociales en la gobernanza de la UE:** la importante declaración conjunta de los interlocutores sociales, de 24 de octubre de 2013 ⁽⁹⁾, sobre la implicación de los interlocutores sociales en la gobernanza económica europea, destinada a la Cumbre Social Tripartita, destaca el papel clave del diálogo social tanto a nivel nacional como europeo y el ámbito de consulta ampliado, que debería reforzarse (Informe Anual sobre el Crecimiento, programas nacionales de reforma, recomendaciones específicas por país, procedimiento de desequilibrio macroeconómico, indicadores del mercado de trabajo).

4.1.3 **Fortalecer el diálogo social,** en particular en su dimensión contractual: en un período difícil, deberían utilizarse todos los instrumentos disponibles (acuerdos transpuestos mediante directivas o aplicados de manera autónoma, marcos de acción, declaraciones conjuntas, etc.) para aportar soluciones efectivas destinadas, en particular, a impulsar el empleo y mejorar su calidad.

4.1.4 **Consolidar los resultados del diálogo social:** diversas evaluaciones llevadas a cabo tanto por los propios interlocutores sociales (véanse los informes finales conjuntos sobre el teletrabajo de junio de 2006 ⁽¹⁰⁾, sobre el estrés de junio de 2008 ⁽¹¹⁾, sobre el acoso y la violencia en el trabajo de octubre de 2011 ⁽¹²⁾ y sobre los mercados de trabajo inclusivos de junio de 2014) como por la Comisión (véase su informe ⁽¹³⁾) han mostrado una gran disparidad en la transposición de los acuerdos autónomos, lo que debilita su eficacia y su alcance respecto de la legislación y da lugar a una disparidad de derechos entre trabajadores europeos y entre empresas. Parece evidente que, independientemente del tipo de transposición legislativa o contractual, los acuerdos autónomos deben desembocar en una obligación de ejecución. Corresponde a los interlocutores sociales desarrollar las modalidades aplicables actualmente y definir nuevas normas para garantizar una aplicación efectiva, en el plazo por ellos fijado, de sus acuerdos europeos, que implicarán no solo a las organizaciones europeas firmantes sino también a sus miembros estatutarios a nivel nacional. Obviamente, todos estos acuerdos autónomos concluidos con arreglo al artículo 155 del TFUE deben formar parte del acervo comunitario.

4.1.5 **Refuerzo de la capacidad de autonomía y sinergia con las políticas de la UE:** la autonomía de los interlocutores sociales debe reforzarse y desarrollarse (véase más adelante la referencia a la declaración conjunta de los interlocutores sociales sobre la gobernanza, de octubre de 2013), pero ello no exime a la Comisión Europea de adoptar iniciativas sociales indispensables y urgentes –por ejemplo, en los ámbitos de las reestructuraciones, la sanidad y la seguridad, la movilidad y las reformas estructurales, especialmente del mercado de trabajo– para favorecer la creación de empleo. El refuerzo de la capacidad de autonomía de los interlocutores sociales no debe debilitar la capacidad de iniciativa y estímulo de la Comisión, más bien al contrario: ambas deben desarrollarse en una sinergia y complementariedad mutuas. Los interlocutores sociales se encargan ya en mayor grado de gestionar el diálogo social tanto a nivel intersectorial como sectorial, en particular mediante la negociación de programas bienales. Con su declaración de octubre de 2013 sobre la gobernanza ⁽¹⁴⁾, han franqueado una nueva etapa. El incremento de esta autonomía podría inducir a los interlocutores sociales a crear de forma experimental, si lo desean, una secretaría permanente del diálogo social compuesta sobre una base bipartita. En sus dictámenes de 24 de noviembre de 1994 y 29 de enero de 1997 ⁽¹⁵⁾, el CESE ya había evocado esta idea.

⁽⁸⁾ Contribución conjunta de los interlocutores sociales al Consejo Europeo de Laeken. Entre tanto, la UNICE se ha convertido en Business Europe y los artículos 137 y 138 del TCE han sido reemplazados por los artículos 153 y 154 del TFUE.

⁽⁹⁾ Véase la nota a pie de página n.º 7.

⁽¹⁰⁾ http://www.ueapme.com/docs/joint_position/061010_telework_implementation_report_final.pdf

⁽¹¹⁾ http://www.ueapme.com/IMG/pdf/Stress_Final_Implementation_report_231108.pdf

⁽¹²⁾ http://www.etuc.org/sites/www.etuc.org/files/BROCHURE_harassment7_2_.pdf

⁽¹³⁾ Acuerdo marco sobre el teletrabajo (SEC(2008) 2178); Acuerdo marco sobre el estrés relacionado con el trabajo (SEC(2011) 0241).

⁽¹⁴⁾ Véase la nota a pie de página n.º 7.

⁽¹⁵⁾ DO C 89 de 19.3.1997, p. 27 y DO C 397 de 31.12.1994, p. 40.

4.1.6 **Ampliar la consulta:** para responder a la evolución de nuestras sociedades, cada vez más complejas, es necesario asociar a la consulta sobre las políticas y proyectos comunitarios a todos los agentes sindicales, patronales, asociativos, de la economía social y de utilidad pública, en el marco de sus responsabilidades y competencias respectivas. Los interlocutores sociales suelen ya participar en las consultas públicas europeas, lo que contribuye a mejorar los intercambios con los demás componentes de la sociedad civil. Este tipo de intercambios también se lleva a cabo en el marco del Foro cuatripartito sobre la responsabilidad social de las empresas (RSE). No obstante, conviene gestionar cuidadosamente las modalidades prácticas de las consultas, en particular si se utiliza la consulta electrónica, y tener en cuenta las competencias y representatividad de los participantes, en función del asunto abordado: por su parte, los interlocutores sociales ya son objeto de evaluaciones periódicas de representatividad.

5. Las diferentes dimensiones del diálogo social

5.1 **Intersectorial:** el programa de trabajo 2012-2014 ha permitido, en particular, consensuar un marco de acción sobre el empleo juvenil. Los interlocutores sociales se han comprometido a emprender la negociación de un nuevo programa de trabajo conjunto para 2015-2017, que será muy importante para los tres próximos años. Les corresponderá utilizar todas las herramientas a su alcance para establecer derechos y desarrollar políticas concretas que respondan a los retos actuales.

5.2 **Sectorial:** hay posibilidades significativas, en particular gracias a los comités sectoriales de diálogo social, de anticipar y gestionar mejor las transformaciones en curso. En el marco, sobre todo, de la política industrial y sectorial, los comités de empresa europeos también pueden hacer una valiosa aportación, de forma coordinada con sus federaciones profesionales, utilizando sus conocimientos y experiencia para desarrollar propuestas y alternativas en materia de política industrial.

5.3 **Comités de empresa europeos (CEE):** en un contexto de globalización e innovación tecnológica permanente, las empresas y los trabajadores de todos los países europeos se enfrentan a una transformación rápida y constante de la organización del trabajo y la producción. La práctica muestra que los CEE pueden ayudar a la dirección y a los trabajadores a crear una cultura de empresa y a adaptarse al cambio en empresas o grupos transnacionales que se transforman rápidamente, cuando la reorientación de la estrategia del grupo tiene repercusiones para varios de sus centros de producción en distintos países. En las empresas que operan a nivel mundial, los CEE también desempeñan un papel fundamental en el desarrollo de una dimensión humana de la globalización a partir de los valores democráticos y sociales de la Unión Europea y en el fomento de las normas de la OIT. Pueden contribuir a la aplicación de los acuerdos marco europeos e internacionales, así como de los acuerdos sobre la responsabilidad social de las empresas ⁽¹⁶⁾.

5.4 **Pymes:** es preciso regenerar el tejido industrial favoreciendo el crecimiento de las pymes y asegurando su prosperidad y estabilidad. A tal fin, el diálogo social debería poder basarse en una política de puesta en común de los recursos, en particular en el ámbito de la formación y la salud y seguridad en el trabajo.

5.5 **Cooperativas, mutualidades y empresas sociales:** sus particularidades y su desarrollo, basado en la solidaridad, la cooperación y un reparto de la riqueza producida por la empresa hacen de ellas agentes importantes para el crecimiento y la creación de empleo. Por tanto, es natural que se tengan en cuenta sus particularidades en el marco del diálogo social y se preste atención a aquellos elementos que puedan favorecer su desarrollo.

5.6 **Zonas transfronterizas:** nuestras regiones transfronterizas constituyen nuevas zonas de movilidad y desarrollo económico. Para estos espacios regionales transfronterizos convendría establecer modalidades del diálogo social adaptadas a la situación regional, que favorezcan el empleo y la igualdad de trato y garanticen las condiciones de movilidad transfronteriza.

6. Retos de nuestras sociedades: desarrollar las sinergias y el carácter complementario entre el diálogo social y el civil ⁽¹⁷⁾

6.1 Nuestra sociedad es cada vez más compleja y los problemas sociales y medioambientales muestran una mayor interdependencia. El «interior» y el «exterior» de la empresa están vinculados: integración de la dimensión territorial en el desarrollo empresarial, transición hacia una economía hipocarbónica, política de desarrollo sostenible que implique a los agentes públicos y asociativos, inserción de los desempleados de larga duración, en particular con la creación de tutorías que vinculen a los trabajadores de la empresa con el mundo asociativo que trabaja por la inserción a través de la economía, responsabilidad social de las empresas, en particular de aquellas que subcontratan en los países en desarrollo, etc.

⁽¹⁶⁾ Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Estrategia renovada de la UE para 2011-2014 sobre la responsabilidad social de las empresas», COM(2011) 681 final, DO C 229 de 31.7.2012, p. 77.

⁽¹⁷⁾ En junio de 2013 tuvo lugar en el CESE un importante seminario, organizado en colaboración con la asociación Nuestra Europa y en el que participó Jacques Delors, sobre el tema «Diálogo social europeo y diálogo civil: diferencia y complementariedad» (<http://www.notre-europe.eu/media/semi19-fr.pdf>).

6.2 Existen ambos diálogos, el social y el civil. No pueden mezclarse, pero tampoco han de ser compartimentos completamente estancos. El diálogo social bipartito se centra en los salarios, el empleo, la organización del trabajo, la salud y la seguridad, etc., a través de la negociación colectiva en todos los niveles. El diálogo civil interviene en la resolución de los problemas de la sociedad, abordando múltiples temas relacionados con el medio ambiente, el consumo, las políticas familiares, la discriminación, la lucha contra la pobreza o los derechos humanos. Los interlocutores sociales ya han ampliado sus ámbitos de intervención aplicando un enfoque más abierto y más ciudadano, como lo demuestran su acuerdo sobre un mercado laboral inclusivo de marzo de 2010 ⁽¹⁸⁾ y las acciones realizadas específicamente con las asociaciones y ONG europeas de defensa del medio ambiente, los consumidores, las personas con discapacidad, los derechos de las mujeres y la igualdad de género, de lucha contra la pobreza y la inclusión social, etc.

Ante esta complejidad y la diversidad de los agentes implicados, deberían reforzarse los vínculos entre el diálogo social y el civil, a fin de garantizar las sinergias y la complementariedad de las acciones, en el respeto de las competencias y responsabilidades de cada uno.

Bruselas, 10 de septiembre de 2014.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Henri MALOSSE

⁽¹⁸⁾ Este acuerdo reconoce la necesidad de que los interlocutores sociales colaboren con el 'tercer sector' para respaldar a quienes tienen dificultades particulares en el mercado de trabajo <http://www.etuc.org/fr/accord-cadre-sur-des-marchés-du-travail-inclusifs>