

---

# Negociación colectiva e integración económica: la experiencia de la Unión Europea

Wilfredo Sanguinetti Raymond  
Profesor Titular de Derecho del Trabajo en la Universidad de Salamanca

## 1. Un limitado punto de partida.

Una de las carencias más significativas de los tratados fundacionales de las Comunidades Europeas está constituida por la ausencia de toda referencia al rol que corresponde a los agentes sociales y el diálogo social en el proceso de integración europea. La explicación de este silencio se encuentra, antes que en la naturaleza de los objetivos perseguidos con la creación de dichas comunidades, en el método diseñado para su consecución. Así, basta con remitirse a la declaración sobre la naturaleza y los fines de la Comunidad Económica Europea contenida en el artículo 2 del Tratado de Roma (suscrito en esta ciudad el 25 de marzo de 1957, en adelante TCE) para comprobar cómo, si bien ésta tiene asignada la misión de promover “un desarrollo armonioso de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad, una expansión continua y equilibrada, una estabilidad creciente, una elevación acelerada del nivel de vida y relaciones más estrechas entre los Estados que la integran” -objetivos que para nada excluyen, sino que incluso reclaman, la participación de los agentes sociales-, los medios previstos para su alcance están representados por “el establecimiento de un mercado común y la progresiva aproximación de las políticas económicas de los Estados miembros”. La idea de fondo que subyace a la redacción de este precepto no es difícil de advertir: el progreso económico y social, antes que el resultado de la aplicación de políticas específicas, son secuelas previsibles del libre funcionamiento del mercado a escala comunitaria.

De acuerdo con una visión marcadamente liberal del proceso de integración, las cuestiones sociales adquieren importancia únicamente en la medida en que contribuyen al buen funcionamiento del mercado

común, que es el que, a fin de cuentas, traerá el bienestar. La política social se subordina, por ello, a la política económica, de forma que la mejor política social es aquella que contribuye al impulso de dicho mercado.

Naturalmente, el rol de los agentes sociales dentro de este diseño, si alguno, no puede ser más que el de aportar la legitimación social necesaria para la puesta en marcha de las políticas comunitarias encaminadas a la consecución de dicho objetivo. De allí que, durante toda la primera etapa del desarrollo de las Comunidades Europeas, mientras la política social centró su atención en aquellas dos cuestiones que de manera más inmediata y directa afectaban al establecimiento del mercado común: la libre circulación de trabajadores (artículos 48 a 58 del TCE), que se dirigía a garantizar la movilidad sin trabas del factor trabajo a escala comunitaria, y el Fondo Social Europeo (artículos 123 a 128 del TCE), cuya creación respondía a la necesidad de paliar las consecuencias negativas que la libre competencia era capaz de tener sobre los sectores y empresas menos competitivos mediante mecanismos redistributivos; la participación de agentes sociales en el proceso se limitó al nombramiento de representantes por parte de las organizaciones nacionales de trabajadores y empresarios en organismos consultivos relacionados con el funcionamiento de estos mecanismos.

## 2. La aparición de las primeras formas de diálogo social a nivel comunitario.

Esta concepción instrumental de la política social y el diálogo con los agentes sociales a nivel comunitario empezaría a cambiar, no obstante, como resultado de la irrupción de la crisis económica de mediados de la década de los setenta. Entonces se abrirá camino por vez primera dentro de las instancias comunitarias una

preocupación específica por las cuestiones sociales, cuyo resultado más inmediato estaría constituido por la aprobación por el Consejo en enero de 1974 de un primer Programa de Acción Social para la Comunidad.

Al amparo de este programa se iniciará, tomando como punto de apoyo la competencia genérica reconocida por el artículo 100 del TCE en favor del Consejo, una política de aproximación de las legislaciones laborales de los Estados miembros, dirigida a combatir la utilización de la menor protección laboral como herramienta de competitividad (“*dumping social*”) mediante la aprobación de directivas comunitarias cuyos principios han de ser respetados por las diferentes legislaciones nacionales, la cual irá adquiriendo cada vez más importancia conforme se vayan ampliando las potestades normativas de las instituciones comunitarias en materia social en los años sucesivos.

Asimismo, en esta etapa hacen su aparición las primeras formas específicas de diálogo social a nivel comunitario, esencialmente a través de la creación por iniciativa de la Comisión de Comités Paritarios de carácter sectorial, en los que se invitará a participar a las organizaciones sindicales y empresariales de sector de los distintos países miembros o incluso de ámbito europeo. La actividad de estos comités no llegaría, sin embargo, a plasmarse en acuerdos con las instituciones comunitarias o pactos entre los agentes sociales convocados, manifestándose más bien a través de meros pareceres o recomendaciones conjuntas.

Esta modalidad voluntaria e informal de diálogo social alcanzaría su más importante manifestación en las conversaciones de Val Duchesse, iniciadas en 1985. A estas conversaciones fueron convocadas por la Comisión, por vez primera, las principales organizaciones sindicales y empresariales europeas de carácter intersectorial (la Confederación Europea de Sindicatos, CES; la Unión de las Industrias de la Comunidad Europea, UNICE; y, la Central Europea de la Empresa Pública, CEEP), con el propósito de tratar cuestiones de alcance general vinculadas con el funcionamiento del mercado laboral a escala comunitaria. Aunque sus resultados no fueron muy distintos a los ya anotados (en total se elaboraron 21 dictámenes y declaraciones comunes y se alcanzaron dos acuerdos), estos encuentros hicieron posible el reconocimiento institucional de los interlocutores sociales a nivel europeo, tanto en sus relaciones recíprocas como respecto de las instituciones comunitarias. Con ello quedarían sentadas las bases para el desarrollo en etapas posteriores de una pauta de

comportamiento basada en el intercambio de propuestas en tales ámbitos que terminaría por convertirse en una de las señas de identidad del modelo de desarrollo de la acción social a nivel europeo.

### **3. El Acta Única Europea y el fomento de la participación de los agentes sociales en la construcción europea.**

Expresión de la importancia que iría asumiendo este tipo de relaciones en el ámbito comunitario es el texto del nuevo artículo 118 B del TCE, introducido en 1986 por el Acta Unica Europea con el fin de proporcionar al emergente diálogo social, una base de sustento institucional a partir de la cual fomentar su desarrollo. Con arreglo a este artículo, “la Comisión procurará desarrollar el diálogo entre las partes sociales a nivel europeo, el cual podrá dar lugar, si éstas lo consideran deseable, el establecimiento de relaciones basadas en un acuerdo entre dichas partes”. Es cierto que, seguramente por la situación de bloqueo de la acción social comunitaria derivada de la oposición del Reino Unido a cualquier avance sobre el particular, este precepto se limita a reconocer al diálogo social como uno de los posibles instrumentos de la acción comunitaria, encomendando a la Comisión la tarea de estimularlo, pero sin prever su obligatoriedad, ni los cauces por los que deberá desarrollarse. Del mismo modo, tampoco puede ocultarse que, si bien admite la posibilidad de acuerdos entre las partes sociales, no precisa cuál es su naturaleza y efectos, siendo el mero hecho de su mención una base jurídica demasiado precaria para sustentar su reconocimiento como fuente del Derecho Social Comunitario, de la que puedan predicarse los atributos propios de éstas. Su virtualidad es, así, simplemente la de legitimar la participación de los interlocutores sociales en la construcción europea, invitándolos a intervenir en ella bajo la égida de la Comisión, pero sin poner a su disposición aún medios de actuación colectiva propiamente dichos, ni garantizar la eficacia de los acuerdos a los que estos puedan llegar. A despecho de la retórica del precepto, pues, ni se ofrece reconocimiento a la negociación colectiva como proceso normativo a nivel europeo, ni se adjudica al convenio colectivo de ese ámbito un estatuto jurídico.

Pese a ello, este artículo presenta un claro elemento de novedad, o incluso de ruptura, frente a la tradición precedente, que importa dar a entender que el diálogo social puede ir más allá de las meras consultas de carácter vertical, para asumir nuevas formas horizontales de expresión, susceptibles de manifestarse

a través de pactos entre los sujetos colectivos implicados. Ello implica, como es evidente, abrir la puerta por vez primera al desarrollo de una dimensión autónoma del mismo nivel europeo, dentro de la cual podrían operar libremente sus protagonistas.

Los frutos de esta apuesta, aunque no inmediatos, no tardarían excesivamente en llegar. Y es que, aunque en lo inmediato, el nuevo artículo 118 B serviría en lo esencial para ofrecer legitimidad formal a las tradicionales consultas de la Comisión a las partes sociales, a medio plazo daría lugar a una dinámica de intercambio independiente entre ellas que terminaría por propiciar un salto cualitativo del papel de la autonomía colectiva en la construcción del espacio social europeo, al permitir su ingreso en el elenco de los procedimientos de actuación comunitaria.

#### **4. El reconocimiento de la autonomía colectiva como instrumento de actuación comunitaria: el Acuerdo de Política Social anexo al Tratado de Maastricht.**

Expresión de ese salto cualitativo sería el Acuerdo sobre Política Social, suscrito en Maastricht en 1992 como anejo al Tratado de la Unión Europea por todos los Estados miembros a excepción del Reino Unido, que optó por mantener su opción contraria a cualquier avance social. Este acuerdo introdujo una serie de cambios sustanciales en cuanto al tratamiento de la materia, representativos de un auténtico giro copernicano respecto de las concepciones liberales que hasta hace poco habían venido inspirando su desarrollo a nivel comunitario. Estos cambios serían incorporados al TCE en 1997 a través del Tratado de Amsterdam, una vez superada la resistencia de su único opositor. Entre los mismos, amén de una importante ampliación de las competencias normativas de las instituciones comunitarias en cuanto al tratamiento de las cuestiones laborales y de Seguridad Social, merece ser especialmente destacada la introducción de una nueva regulación del papel de los interlocutores sociales y la autonomía colectiva a escala comunitaria, dirigida a profundizar en las líneas de desarrollo apuntadas por el artículo 118 B, superando algunas de sus carencias más significativas.

El propio origen de esta regulación, que no hace sino recoger la propuesta de nueva redacción de los artículos 118.4, 118 A y 118 B del TCE adoptada por la CES, UNICE y CEEP en octubre de 1991, es expresión de la maduración de ese espacio autónomo de diálogo

y concertación social insinuado por la reforma de 1986. El Acuerdo de Política Social constituye, desde esta perspectiva, el primer ejemplo de legislación negociada a escala comunitaria, en la medida en que expresa el consenso de las partes sociales sobre el rol y las prerrogativas que éstas demandaban para sí en la presente etapa del proceso de integración. Un ejemplo que pronto se vería acompañado de varios más como consecuencia de su institucionalización como procedimiento de adopción de normas comunitarias en materia social, como se podrá comprobar más adelante.

La nueva ordenación de las funciones de los interlocutores sociales introducida a partir de Maastricht supone un claro punto de inflexión respecto de sus precedentes, en la medida en que, no sólo convierte al diálogo social en un instrumento capital para la construcción del espacio social europeo, sino que incorpora por vez primera la negociación colectiva de dimensión europea a la lista de los métodos de elaboración de las disposiciones comunitarias, sentando así las bases para su desarrollo.

Este reforzamiento del papel y las funciones de los agentes sociales se lleva a cabo por tres vías complementarias, cuyos alcances interesa destacar a continuación.

##### **4.1. La transposición de las directivas comunitarias mediante la negociación colectiva.**

La primera de tales vías está constituida por el reconocimiento de la posibilidad de que los Estados miembros confíen a los interlocutores sociales la adopción de las disposiciones necesarias para la aplicación a sus respectivos ordenamientos de las directivas comunitarias en materia social, que tiene lugar a través de una novedosa previsión introducida en el texto del que finalmente sería el artículo 137.4 del texto consolidado del TCE. La polémica suscitada con anterioridad en torno a la aptitud de los convenios colectivos para actuar como instrumentos válidos de transposición de las normas comunitarias queda, de este modo, zanjada con una respuesta positiva. Naturalmente, la negociación colectiva de la que hablamos aquí es la de ámbito nacional y no europeo. La aportación del precepto radica, por ello, en ampliar su espacio de actuación, reconociéndole una competencia explícita de aplicación del Derecho Comunitario en el marco de su Estado.

No obstante, consciente de las limitaciones que los convenios colectivos poseen para cumplir a plenitud la función normativa de alcance general y permanente que

normalmente requiere la transposición de las directivas comunitarias, el precepto en cuestión somete el ejercicio de esta nueva competencia a un conjunto de requisitos, todos ellos dirigidos a asegurar la consecución de las metas marcadas por esta singular especie de normas comunitarias. Así, si bien la iniciativa para efectuar la transposición corresponde a los agentes sociales, que deberán solicitar al Estado su intervención de manera conjunta, es a éste a quien compete la decisión final sobre su conveniencia o no. El Estado no queda, en consecuencia, vinculado por la petición, como ocurre en el ámbito comunitario, como se verá más adelante, pudiendo por tanto acogerla o rechazarla. Es más, la remisión a la decisión de las partes sociales tampoco lo exime de responsabilidad en cuanto al desarrollo del proceso, ya que el propio artículo 137.4 le atribuye la posición de garante de sus resultados. El Estado debe, en virtud de ello, asegurarse de que, a más tardar en la fecha prevista por la correspondiente directiva, ésta haya sido efectivamente transpuesta mediante acuerdo, debiendo adoptar en caso contrario las disposiciones pertinentes. De igual forma, debe también tomar las medidas necesarias para garantizar en todo momento el cumplimiento de los objetivos fijados por la directiva. Ello implica que deberá suplir, de ser necesario, las limitaciones de los pactos alcanzados, tanto en lo que se refiere a su eficacia jurídica y personal, como en cuanto en su vigencia, adoptando las medidas oportunas (por ejemplo, un acto de extensión, cuando los mismos carezcan de eficacia *erga omnes*).

Todo ello supone admitir implícitamente que la negociación colectiva no es un procedimiento capaz de garantizar, en todo caso y al margen de la intervención estatal, la efectividad del Derecho Social Comunitario en los ordenamientos nacionales. Naturalmente, esta es una posibilidad que no presenta excesivos problemas en un sistema como el español, que no sólo atribuye eficacia normativa y personal general a los convenios colectivos, sino que concede expresamente estos atributos a los acuerdos marco interprofesionales, que son en principio el instrumento idóneo para llevar a cabo la transposición (salvo en el caso de directivas de alcance sectorial, posibles, por ejemplo, en materia de seguridad y salud, donde lo más adecuado sería recurrir al convenio sectorial nacional). Mayores dificultades plantean, en cambio, aquellos ordenamientos, como el italiano, donde los convenios, aunque con fuerza de obligar respecto de los contratos individuales, están provistos de eficacia personal limitada, ya que entonces el apoyo estatal se revela indispensable. Finalmente, difícil, por no decir imposible, se presenta el empleo de

este procedimiento en un sistema como el del Reino Unido, que asigna a los convenios, a falta de acuerdo expreso en sentido contrario, eficacia social pero no jurídica, ya que en tal caso ni siquiera su superioridad respecto de las cláusulas de los contratos de trabajo está asegurada. Quizá por ello, se registran aún ejemplos muy limitados del recurso a este mecanismo de transposición, al que empiezan a hacer referencia expresa las directivas comunitarias, seguramente con el propósito de fomentar su utilización.

#### **4.2. La participación de los agentes sociales en la elaboración de las normas comunitarias: el deber de doble consulta y la posibilidad de sustitución de la acción de la Comisión.**

El segundo instrumento de reforzamiento del papel de los interlocutores sociales en la construcción europea se vincula con su participación en la elaboración de las medidas de política social a nivel comunitario y está constituido por el establecimiento de un deber de doble consulta obligatoria en favor de los mismos antes de la adopción de cualquier disposición sobre la materia por parte de las instituciones comunitarias, el cual opera en virtud de lo previsto de forma novedosa por el artículo 138 del texto consolidado del TCE. Se pasa, de esta forma, de una genérica recomendación a la Comisión para que fomente la consulta a los agentes sociales, que se mantiene no obstante en el primer apartado del precepto, a la previsión de un auténtico deber jurídico, cuya función no es otra que la de reforzar la legitimidad democrática de la legislación laboral europea.

Este deber viene configurado, como se acaba de indicar, como uno de doble consulta obligatoria. Como tal supone, en primer lugar, que “antes de presentar propuestas en el ámbito de la política social”, la Comisión ha de realizar una primera consulta a los interlocutores sociales sobre su “posible orientación”. Naturalmente, así configurada, esta es una consulta, tanto sobre la conveniencia y viabilidad de la acción comunitaria proyectada, como respecto de sus alcances o contenidos posibles. Como tal, ha de concluir con la remisión por parte de sus destinatarios de un dictamen o una recomendación, en ambos casos de carácter no vinculante, sobre tales extremos. No obstante, si luego la Comisión considera conveniente proceder a la elaboración de una iniciativa comunitaria, deberá efectuar una segunda consulta a los mismos sujetos, esta vez “sobre el contenido de la propuesta contemplada”. Entonces estos deberán remitir a la Comisión un nuevo dictamen o recomendación, bien que referidos esta vez

(…) es necesaria (…) una auténtica  
revolución cultural e institucional,  
tanto a nivel de las organizaciones  
sindicales como empresariales de  
la Unión Europea (…)

---

de forma taxativa a lo previsto por la proposición sometida a su consideración.

Las novedades introducidas por el Acuerdo de 1992 no se restringen, sin embargo, al establecimiento de este doble deber de consulta, que, al fin y al cabo, no supone más que la institucionalización de una práctica ya asentada dentro de la forma de operar de la Comisión. En realidad, lo auténticamente novedoso y trascendente viene a continuación, cuando en el apartado 4 del mismo artículo 138 señala que, con ocasión de la segunda de dichas consultas, los interlocutores sociales pueden proceder a sustituir la acción de la Comisión por su propia actividad negocial, siempre que informen a ésta sobre su voluntad de negociar un acuerdo sobre la materia. Entonces la Comisión deberá interrumpir sus labores hasta por un lapso de nueve meses, prorrogables contando con su asentimiento, con el objeto de permitir la negociación del acuerdo en cuestión. Un acuerdo que, de adoptarse, pasará a ocupar el lugar del previsto instrumento comunitario.

Lo anterior implica, como es evidente, no sólo intercalar un momento negocial en los procedimientos de elaboración de las normas comunitarias, sino atribuirle prioridad sobre la actuación de las instancias en principio competentes para ello. Queda sancionado, de este modo, una suerte de principio de “subsidiariedad horizontal” o preferencia en favor del Derecho Social Comunitario de origen convencional, el cual despliega además sus efectos por decisión exclusiva de los agentes sociales, que no requieren para ello de ningún tipo de delegación de poderes o autorización por parte de la Comisión. Ello trae consigo una más que significativa modificación del reparto de poderes en cuanto a la regulación de las materias sociales a escala comunitaria, en la medida en que se pone fin al monopolio de la iniciativa legislativa ostentado por la Comisión, dejándolo ahora a expensas de la decisión de las representaciones a nivel europeo de trabajadores y empresarios de no iniciar negociaciones sobre las materias proyectadas.

Naturalmente, en este supuesto sí nos encontramos delante de auténticos acuerdos colectivos a escala

comunitaria. Es decir, ante una negociación colectiva europea, capaz de regular de forma preferente todas aquellas materias para las cuales el artículo 137 del TCE reconoce competencias normativas a las instituciones comunitarias.

#### **4.3. El derecho a la negociación colectiva y el aseguramiento de la eficacia de los acuerdos colectivos a escala comunitaria.**

El campo de actuación de la negociación colectiva europea no se limita, con todo, al ejercicio de esta muy importante posibilidad institucional. Paralelamente a ello, el artículo 139.1 del TCE reconoce también a los interlocutores sociales capacidad para adoptar, con carácter general, acuerdos colectivos a escala comunitaria. Se profundiza así en el camino iniciado en 1986 por el Acta Única Europea, que optó por hacer referencia por vez primera a esta posibilidad.

Esta es una atribución capaz de operar, dada la ausencia de especificaciones sobre el particular, sin restricciones en cuanto a sus contenidos, alcances u oportunidad, tanto en el supuesto en que los agentes sociales hayan optado por paralizar la acción de la Comisión con el fin de negociar un acuerdo sustitutivo de lo proyectado por ésta, como cuando los mismos lleguen de forma autónoma al consenso sobre alguna cuestión de interés común. La capacidad de incidencia de la autonomía colectiva alcanza, desde esta perspectiva, no sólo a las materias para cuya regulación el artículo 137 del TCE atribuye competencias a las instituciones comunitarias (tutela de la seguridad y la salud en el trabajo, condiciones de trabajo, información y consulta a los trabajadores, etcétera), sino a cualesquiera otras, incluidas aquellas en relación con las cuales el apartado 6 de dicho artículo veta expresamente toda acción de las mismas (remuneraciones, sindicación, derecho de huelga y cierre patronal). El ámbito de incidencia de la negociación colectiva europea no se encuentra limitado por los preceptos que regulan la actuación del Consejo y la Comisión, ya que sólo forzando el alcance de estos es posible entenderlos aplicables al ejercicio de un poder atribuido a sujetos diferentes por un precepto distinto. Las materias excluidas de la competencia comunitaria se encuentran, de este modo, abiertas para su tratamiento por las partes sociales. Ello implica que cabría, por ejemplo, la aprobación por convenio colectivo de una regulación comunitaria de los salarios, por más que una intervención equivalente se encuentre negada a las instituciones comunitarias.

Del mismo modo, aunque da la impresión de que a la hora de redactar el precepto se pensó esencialmente en la firma de acuerdos interprofesionales, ningún impedimento existe para que estos convenios colectivos europeos se adopten en otros ámbitos funcionales, como pueden ser el sectorial o incluso el de empresa. Finalmente, tampoco la exigencia de subsidiariedad, que con carácter general limita la intervención de las instituciones comunitarias conforme a lo previsto por los artículos 5 y 137 del TCE, pesa sobre los interlocutores sociales. Estos pueden, en consecuencia, desarrollar su actividad comercial sin estar sujetos a ningún límite o control externo sobre la conveniencia de sus decisiones.

La virtualidad de este reconocimiento por el ordenamiento comunitario de la capacidad reguladora de la autonomía colectiva hubiese sido puramente simbólica, sin embargo, si no se hubiesen previsto a continuación mecanismos dirigidos a asegurar la efectividad de los acuerdos alcanzados. De allí que la amplia declaración del apartado 1 del artículo 139 se haya visto complementada por la introducción por su apartado 2 de dos vías, bien que indirectas, de “aplicación” de los mismos en los Estados miembros.

Así, dicha aplicación podrá realizarse, en primer lugar, “según los procedimientos y prácticas propios de los interlocutores sociales y de los Estados miembros”. De este modo se lleva a cabo una remisión a la autonomía de los agentes sociales, con el fin de que sean estos los que diseñen en cada caso las fórmulas con arreglo a las cuales habrá de darse cumplimiento a los acuerdos. En uso de esa autonomía, los firmantes pueden prever diversos sistemas: desde la configuración de los pactos colectivos europeos como acuerdos marco cuyas estipulaciones han de ser recogidas y desarrolladas por la negociación colectiva de cada uno de los Estados miembros, que pasaría así a formar parte de un sistema articulado de negociación a nivel europeo en el vértice del cual se situarían dichos acuerdos, hasta su diseño como verdaderos convenios colectivos, portadores de cláusulas aplicables de forma inmediata y directa a los trabajadores y empresarios pertenecientes a las entidades nacionales afiliadas.

En ninguna de estas hipótesis, sin embargo, el precepto garantiza de forma directa la exigibilidad de estos instrumentos. Así, ni los negociadores en cada país están forzados por la norma comunitaria a recoger su contenido, ni los trabajadores y empresarios se ven constreñidos por ella a acatarlo. Es más, conforme se encargaron de aclarar los Estados miembros mediante la aprobación de una Declaración sobre los alcances de

este extremo del Acuerdo sobre Política Social, esta modalidad tampoco implica que los mismos “estén obligados a aplicar de forma directa dichos acuerdos o a elaborar normas de transposición de los mismos, ni a modificar la legislación nacional vigente para facilitar su ejecución”. Cualquiera que sea la vía elegida para la aplicación de los acuerdos, pues, ésta termina por resultar exigible únicamente en el terreno contractual y de la disciplina endoasociativa, y además sólo cuando exista un previo mandato negociador por parte de las organizaciones nacionales, como se verá más adelante.

Ello supone un auténtico desafío para las organizaciones sindicales y empresariales europeas, que deberán reforzar sus vínculos con las confederaciones y federaciones nacionales de rama si desean promover de forma autónoma la efectividad de sus acuerdos. La consecución de este resultado, sin embargo, encuentra un inconveniente adicional en la ya apuntada diversidad de configuraciones de los distintos sistemas nacionales de negociación colectiva, que hace muy difícil garantizar la aplicación efectiva y uniforme de los convenios colectivos europeos en todo el territorio de la Unión incluso cuando exista una efectiva voluntad de recepción de su contenido a nivel de los respectivos Estados.

Pero esta no es la única forma de viabilizar la aplicación de los acuerdos colectivos de ámbito comunitario. A su lado, el artículo 139.2 del TCE contempla también la posibilidad de que las partes sociales se dirijan de forma conjunta a las instancias comunitarias solicitando de éstas una intervención normativa dirigida a garantizar su eficacia, la cual habrá de revestir la forma de “una decisión del Consejo, adoptada a propuesta de la Comisión”.

Naturalmente, este tipo de actuaciones sólo pueden ser llevadas a cabo cuando el acuerdo, al margen de si ha sido concluido o no en el marco del procedimiento sustitutivo de la acción de la Comisión regulado por el artículo 138.4, se ocupe de materias incluidas en el ámbito de competencia de las instituciones comunitarias previsto por el artículo 137. Del mismo modo, para la adopción de la decisión correspondiente deberá respetarse la exigencia de mayoría calificada o unanimidad prevista para la regulación de la cuestión de la que se trate. Todo esto supone que los pactos que versen sobre asuntos que no son objeto de una explícita competencia comunitaria, si bien son posibles, se encuentran excluidos de este segundo mecanismo de aplicación. Esta queda, así, librada a la primera de las vías introducidas por el TCE, basada en la actuación autónoma de los agentes sociales, con todas las dificultades y limitaciones que a ello vienen aparejadas.

La decisión del Consejo de conferir fuerza obligatoria a lo pactado es, en cualquier caso, una de carácter voluntario, no exigible como tal, si bien parece que deberá siempre versar sobre la aceptación o denegación de la propuesta en su integridad, sin posibilidad de introducir cambios o correcciones en el texto previamente consensuado por las organizaciones sindicales y empresariales. La fórmula prevista por el Tratado se aleja con ello, como se ha puesto de manifiesto a nivel doctrinal, de los esquemas de la legislación negociada.

Nada impide, por otra parte, que el Consejo exija para conceder su aprobación el cumplimiento de determinados requisitos de carácter objetivo, vinculados por ejemplo con la representatividad de los sujetos negociadores o el desarrollo del proceso de negociación. El reconocimiento de esta facultad lleva implícita, de este modo, la atribución al Consejo de un poder de ordenación indirecta del desarrollo de la negociación colectiva a escala europea, cuyo empleo puede ser capaz de solventar muchos de los problemas que ésta plantea actualmente.

Por lo que se refiere a la instrumentación jurídica de esta segunda vía de aplicación, la idea que subyace a la redacción del precepto parece ser la de que el Consejo adopte, a propuesta de la Comisión, una resolución que, a modo de acto de homologación o extensión, confiera a los acuerdos alcanzados fuerza obligatoria y aplicabilidad general. Es seguramente por esta razón que el artículo 139 evita hacer alusión a aquellos instrumentos que, como el reglamento y la directiva, operarían más como medios de recepción de su contenido que de atribución a éste de esos efectos. No obstante, en su sustitución incluye una confusa referencia a una medida comunitaria de alcance individual y necesitada también de complemento aplicativo estatal como es la decisión. Ello deja abiertos numerosos interrogantes sobre la efectividad del mecanismo, los cuales han de ser solventados partiendo de la inequívoca intención del legislador comunitario de proporcionar por esta vía carácter vinculante a los acuerdos. De hecho, así es como lo han entendido las instituciones comunitarias, que han optado por anticiparse a cualquier discusión mediante la aprobación, en todas las ocasiones en las que se ha hecho uso de este procedimiento, de una directiva comunitaria, en cuyo articulado se declara la obligación de los Estados de poner en vigor las disposiciones necesarias para dar cumplimiento a los acuerdos celebrados.

La elección de esta solución implica que los acuerdos, antes de convertirse, como consecuencia de

la intervención de las instituciones comunitarias, en fuente directa de derechos y obligaciones para los negociadores de los convenios nacionales o los trabajadores y empresarios incluidos en su ámbito de aplicación, ven incorporado su contenido a una norma cuyos destinatarios son los Estados, que deberán adoptar las correspondientes medidas de transposición del mismo a sus respectivos ordenamientos nacionales, contando para ello, en su caso, con la colaboración de los agentes sociales. Ello tiene el inconveniente de someter a los convenios europeos a una suerte de sistema de doble homologación (por el legislador comunitario y el nacional, bien que la primera de carácter voluntario y la segunda obligada) que seguramente escapa a las previsiones iniciales del Tratado, por más que se trate de una solución práctica y favorecedora de la adaptación de lo pactado a las distintas realidades nacionales. Es más, desde esta última perspectiva, no puede dejar de observarse que ésta es una función que, vista la naturaleza de los instrumentos a adaptar, debió ser confiada en todo caso a la negociación colectiva, encomendándose a los Estados más bien la misión de suplir las deficiencias que en cada caso pudiesen tener los instrumentos de aplicación.

La previsión por el artículo 139.2 del TCE de estas dos vías indirectas y no obligatorias de aplicación conlleva, como es fácil de deducir, una explícita negación de vinculabilidad jurídica directa a los acuerdos colectivos de ámbito europeo. No se trata solamente de que estos no aparezcan dotados por el Tratado de la condición de normas comunitarias, de los que puedan predicarse los rasgos propios de éstas (efecto directo y primacía frente al derecho interno de los Estados miembros). Es que tampoco es posible encontrar en el mismo referencia normativa alguna a partir de la cual sustentar el carácter obligatorio e indisponible de sus estipulaciones, ni en relación a los sujetos negociadores de los convenios nacionales, ni respecto de los trabajadores y empresarios incluidos en sus ámbitos de aplicación. Antes bien, por expresa previsión del Tratado, para acceder a tales atributos dichos acuerdos necesitan ver modificada su naturaleza, "vistiéndose" con el ropaje, bien de convenios propiamente dichos, en el primer caso, o bien de normas comunitarias, en el segundo.

A pesar de los avances, pues el TCE no reconoce a la autonomía colectiva la categoría de fuente del Derecho Comunitario, capaz de dar lugar por sí misma a normas vinculantes a ese nivel, ni concede a los acuerdos colectivos europeos los efectos que, aun sin situarlos en tan privilegiada condición, les permitan

garantizar su prevalencia respecto de la contratación individual o los niveles inferiores de negociación. En este punto la situación jurídica de la negociación colectiva europea recuerda a la de sus inicios en los distintos sistemas nacionales, donde la exigibilidad de lo pactado, en lugar de descender del respaldo claro y expreso del ordenamiento jurídico, dependía más bien de otro tipo de factores, como la afiliación a alguna de las organizaciones firmantes o su eventual recepción en los contratos de trabajo o las normas estatales.

De lo hasta aquí expuesto no es difícil concluir que los acuerdos o convenios colectivos europeos poseen en la actualidad la naturaleza de meros contratos o pactos privados suscritos entre sujetos representativos, a los cuales se reconoce únicamente aptitud para asumir efectos cogentes por la vía de su recepción por los convenios colectivos nacionales o las normas comunitarias.

Ello conduce a preguntarse por su eficacia en ausencia de un acto expreso de recepción por alguna de dichas fuentes. La respuesta a este interrogante depende, como se ha observado a nivel doctrinal, de dos elementos de carácter complementario: (i) la representación que ostenten los sujetos que los hayan suscrito: si sobre ellos recae o no mandato negociador que los habilite para obligar a las federaciones y confederaciones nacionales; y, (ii) la naturaleza de las cláusulas en ellos incluidas: si éstas introducen obligaciones exclusivamente para los sujetos colectivos representados (cláusulas de contenido obligacional) o regulan condiciones de trabajo propiamente dichas (cláusulas normativas). Naturalmente, si las partes negociadoras carecen de mandato para obligar a las organizaciones nacionales, el acuerdo tendrá la naturaleza de un simple “pacto de caballeros”, portador de meras recomendaciones de cumplimiento voluntario para las mismas. En cambio, si tal mandato existe, y además el acuerdo contiene reglas aplicables a los contratos de trabajo, estaríamos delante de un convenio colectivo internacional, bien que de eficacia puramente contractual y no normativa. Es decir, ante un convenio colectivo que crearía derechos y obligaciones para los sujetos representados por las organizaciones que lo suscribieron, pero sin tener garantizada su indisponibilidad por acuerdo individual o pacto posterior de las organizaciones de nivel inferior. Esto es así en la medida en que el carácter de derecho necesario no es un atributo que acompañe *per se* a las cláusulas de los convenios colectivos, sino que precisa de una específica intervención normativa, dirigida a promocionar la efectividad del derecho a la negociación colectiva. Una

intervención normativa que, como se acaba de ver, no existe, al menos por ahora, a nivel comunitario.

#### **4.4. Una cuestión aplazada: la regulación de la representación de las partes sociales en la negociación colectiva europea.**

Las disposiciones introducidas por el Acuerdo de Política Social de 1992 y consolidadas dentro del TCE por el Tratado de Amsterdam de 1997 tienen, de este modo, la virtualidad de romper con la situación de déficit en materia de participación social de las etapas precedentes, poniendo de manifiesto que la autonomía colectiva está llamada a asumir un papel de primer orden en la construcción de ese espacio social europeo cuyas líneas básicas aparecen trazadas en esos mismos instrumentos. No obstante, a la vez, dejan importantísimos cabos sueltos, no sólo en lo que se refiere al tratamiento de la eficacia de los acuerdos colectivos europeos, de cuya insuficiencia ya se ha dado cuenta, sino a otros muchos asuntos de similar trascendencia.

Entre ellos, quizá el más llamativo sea el relativo a la identificación de las partes con capacidad para intervenir en los procesos regulados por el TCE. En efecto, los artículos 138 y 139 hacen referencia constante a los “interlocutores sociales a nivel comunitario”, pero sin proceder en ningún momento a indicar qué sujetos son los que ostentan dicha condición o cómo ha de llevarse a cabo su identificación. Si bien esta genérica alusión ha sido interpretada como portadora de un reconocimiento implícito en favor de aquellos agentes que hasta ese momento habían venido participando en los procesos de diálogo social a nivel comunitario (esencialmente CES, UNICE y CEEP), el hecho de que este criterio -o cualquier otro de carácter objetivo- no haya sido expresamente recogido por el Tratado ha hecho posible que otras organizaciones sociales europeas de menor entidad representativa (en concreto, la Unión Europea del Artesanado y de las Pequeñas y Medianas Empresas, UEAPME), hayan denunciado ante el Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas su exclusión de las negociaciones conducentes a la adopción del primer acuerdo social europeo (el Acuerdo Marco sobre Permiso Parental), demandando la anulación de la norma comunitaria a través de la cual se procede a su aplicación (la Directiva 96/34/CE, de 3 de junio de 1996). Estos cuestionamientos han podido ser solventados por dicho Tribunal a través de su sentencia de 17 de junio de 1998, sobre la base de negar la existencia de un verdadero derecho a la negociación colectiva a nivel comunitario, que atribuya a los



interlocutores sociales el derecho a participar en cualquier proceso negociador que se inicie al amparo del artículo 137, y afirmar la contemplación por parte del mismo de una mera libertad de negociación, basada en el reconocimiento mutuo entre los agentes sociales y la presencia de una voluntad común de negociar. Este argumento, sin embargo, además de ser opinable, no parece que pueda ser trasladado al ejercicio de las demás facultades previstas por el TCE, y en concreto a las de consulta del artículo 138, por lo que la controversia es susceptible de reproducirse en ese plano, convirtiendo la cuestión de la representatividad de los interlocutores sociales en una fuente de constante litigiosidad, capaz de poner en peligro a mediano plazo la operatividad de las instituciones creadas.

Conviene no perder de vista, de todas formas, que esta falta de precisión del Tratado no es sino el reflejo de las limitaciones del propio sistema de representación de los agentes sociales a escala comunitaria. A nadie escapa, en este sentido, que la CES no ha logrado aún trascender del todo el rol de mero instrumento de coordinación de la actividad de los sindicatos nacionales para el cual fue originalmente concebida, dando pasos firmes hacia su configuración como un auténtico sujeto sindical de nivel europeo, con plena capacidad para adoptar compromisos que obliguen a los entes que agrupa. Para tomar cuenta de ello basta con advertir que su funcionamiento sigue estando basado, pese a las sucesivas reformas de su estructura, en la regla de la mayoría calificada de dos tercios. Otro tanto puede decirse de la patronal UNICE, que requiere del voto favorable de catorce de las diecisiete federaciones que la componen para conseguir de ellas un mandato negociador. Las organizaciones de trabajadores y empresarios a nivel europeo se encuentran aquejadas, desde esta perspectiva, de una clara debilidad estructural, cuyo origen hay que situarlo, antes que en una supuesta falta de implantación o representatividad, en el carácter limitado de sus poderes, que termina por hacer depender de la disponibilidad de las confederaciones nacionales cualquier avance en la asunción de sus nuevas funciones. La situación se torna más grave si se tiene en cuenta que este déficit de capacidad se ve acompañado de una análoga situación de penuria en cuanto a los recursos y personal a disposición de estas organizaciones, que restringe aun más sus posibilidades de actuación.

Naturalmente, poco más podía avanzarse en la juridificación de la negociación colectiva europea mientras no se marchase paralelamente hacia la constitución de un verdadero sistema comunitario de

representación de los trabajadores y empresarios, que ponga fin al desfase actualmente existente entre las formas predominantes de organización colectiva, limitadas aun a los territorios de los respectivos Estados, y el nuevo espacio de actuación que empieza abrirse para las mismas en el plano supranacional. De allí que la regulación introducida en 1992, a pesar de su precariedad jurídica, haya sido calificada de “pragmática y realista”, en la medida en que permite sentar las bases a partir de las cuales será la actuación autónoma de los entes sindicales y patronales a nivel comunitario la que podrá avanzar en el futuro hacia la construcción de un verdadero sistema europeo de negociación colectiva.

## 5. ¿Hacia un sistema europeo de negociación colectiva?

¿Existen en la actualidad condiciones para avanzar en esa dirección? Desde luego, los resultados de la aplicación de la nueva normativa, si bien no son desdeñables, tampoco pueden ser calificados de espectaculares. A lo largo de una década de aplicación de la misma se han alcanzado apenas cuatro acuerdos marco de alcance general. Tres de ellos sustitutivos de otras tantas iniciativas de la Comisión (los acuerdos sobre permiso parental, de 1995; trabajo a tiempo parcial, de 1997; y trabajo de duración determinada, de 1999), todos ellos recogidos posteriormente por directivas comunitarias con el objeto de garantizar su vinculabilidad; y uno de carácter autónomo (el muy reciente acuerdo marco sobre teletrabajo, de mayo de 2002), cuya aplicación se llevará a cabo por primera vez de acuerdo con los procedimientos y prácticas de los interlocutores sociales de los Estados miembros. A estos cuatro instrumentos puede añadirse únicamente la suscripción de algunos pactos de carácter sectorial, en el campo de la agricultura, los servicios, el comercio, las telecomunicaciones, el transporte marítimo o la aviación civil, en estos últimos dos casos igualmente recogidos a través de sendas directivas.

No debe perderse de vista, de todas formas, que los tres acuerdos referidos en primer término se ocupan de cuestiones para las cuales se venía intentando infructuosamente a lo largo de más de una década llevar a cabo una intervención a nivel comunitario bajo la dirección de la Comisión. La intervención de los agentes sociales ha servido en estos casos para poner fin a dicha situación de bloqueo, haciendo posible la adopción de un instrumento comunitario. Con todo, a poco que se repare en el contenido de los referidos acuerdos, se podrá apreciar que éste parece encaminado, más a garantizar

una homogeneización de los mínimos de tutela garantizados a los trabajadores por todos los Estados miembros, combatiendo los aspectos más significativos de desprotección existentes en algunos de ellos, que a introducir garantías adicionales a las ya existentes o regulaciones novedosas de las instituciones. Sólo en el flamante acuerdo sobre teletrabajo se aprecia un interés por llevar a cabo una regulación básica relativamente innovadora y de orientación garantista de esta modalidad de trabajo, dirigida a paliar en la medida de lo posible la situación de anomia normativa en la que ésta se debate en la mayor parte de ordenamientos europeos.

En estos matizados resultados seguramente han influido las grandes diferencias existentes en materia de tutela entre los distintos sistemas nacionales, que no sólo dificultan cualquier intento homogeneizador, sino que hacen necesario comenzar dicha labor garantizando a todos una tutela básica. Pero también la actitud de la patronal UNICE, que hasta hace muy poco ha visto en la negociación básicamente un instrumento para detener la iniciativa legislativa de la Comisión, reemplazándola por un instrumento pactado con su intervención. Ello ha determinado que la negociación colectiva se haya desarrollado principalmente en el marco de la potestad de sustitución de la acción de la Comisión reconocida a las partes sociales por el artículo 138.4 del TCE, sin pasar a ocuparse de forma autónoma de otras cuestiones hasta etapas muy recientes.

La presencia de estos condicionantes induce a relativizar la postura optimista que en principio cabría asumir en cuanto al futuro de la negociación colectiva a escala europea. La dinámica misma del proceso de integración europea, sin embargo, parece estar en condiciones, sino de favorecer de manera directa dichos avances, al menos de poner sobre el tapete la necesidad de su realización.

Ha de tenerse en cuenta que una de las consecuencias más significativas de la entrada en vigor de la unión económica y monetaria es la desaparición de la mayor parte de los instrumentos de política económica que hasta entonces se encontraban a disposición de los Estados. En concreto, el manejo de los tipos de cambio y de las tasas de interés. Ante situaciones de pérdida de competitividad, no tan improbables tratándose de países con economías no homogéneas, estos no podrán recurrir ya, ni a devaluaciones competitivas, ni a reducciones de los tipos de interés, para contrarrestar sus efectos. Antes bien, el único mecanismo a su alcance estará constituido por el ajuste a la baja de los costes laborales y la elevación de la productividad. Ello permite avizorar que la unión

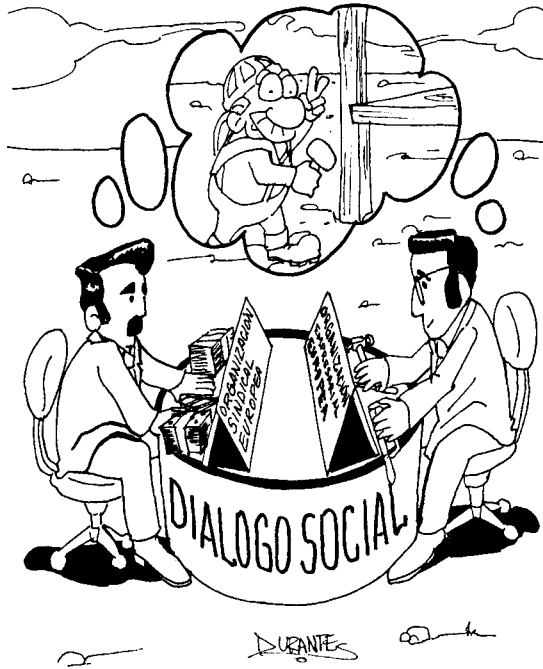
económica y monetaria tendrá el efecto perverso de incrementar las presiones en favor de una desregulación de los mercados de trabajo nacionales, encaminada a sostener o mejorar la propia posición competitiva mediante la reducción de los estándares de protección garantizados a los trabajadores.

A lo anterior hay que añadir que el incremento de la competencia internacional impulsará también a las empresas, tanto a desplazar la negociación de las condiciones de trabajo hacia ámbitos cada vez más reducidos, en los que puedan contemplarse mejor sus particulares necesidades, como a adoptar políticas salariales muy prudentes, cuando no reductoras de las situaciones precedentes. El escenario que se dibuja a este nivel no difiere, desde esta perspectiva, del previsible en el ámbito de las políticas estatales, en la medida en que también aquí pueden vislumbrarse presiones a la baja, dirigidas a optimizar la situación de cada uno de los empresarios en un mercado cada vez más competitivo por la vía de la reducción y fragmentación de los salarios y las condiciones de trabajo en general.

La unión económica y monetaria es capaz, de este modo, de empujar a los Estados y las empresas hacia un doble proceso de degradación competitiva de las condiciones de trabajo de muy negativas consecuencias a largo plazo, especialmente para los trabajadores. No debe perderse de vista que las ventajas obtenidas de tal modo pueden ser contrarrestadas mediante la introducción de otros tantos ajustes por parte de los afectados, los cuales restablecerán la situación de partida, haciendo necesarios nuevos cambios, siempre a la baja. A fin de cuentas, la competitividad no es una noción susceptible de valoración objetiva sino más bien relacional. El resultado termina por ser, virtud de ello, la obtención de ventajas de mercado puramente coyunturales, a cambio de una continua e irrecuperable degradación de las condiciones de trabajo.

La única manera de poner freno a esta previsible espiral descendente es creando mecanismos que permitan una mayor coordinación de las políticas salariales y de fijación de las condiciones de trabajo que se pongan en marcha en los distintos Estados, tanto por los poderes públicos como por los agentes sociales. Sólo así se conseguirá combatir eficazmente el “*dumping* social”, favoreciendo que la competencia entre las distintas economías y empresas tenga lugar en el terreno de la eficiencia y la productividad, y no en el de los costes laborales.

El funcionamiento equilibrado del proceso de integración depende también de la consecución de dicho



objetivo homogeneizador. De allí que, en la satisfacción de esta necesidad, sea posible encontrar la base objetiva sobre la cual puede asentarse en el futuro un sistema europeo de negociación colectiva, cuya misión sea la de imponer límites a las presiones desreguladoras generadas por la dinámica misma de la unión económica y monetaria.

Los niveles en los que este sistema estaría en condiciones de operar serían los siguientes: (i) un primer nivel interprofesional, dentro del cual las confederaciones sindicales y empresariales europeas, en contacto con las instituciones comunitarias, procederían a la aprobación de acuerdos marco dirigidos a favorecer una progresiva aproximación de los niveles de protección garantizados a los trabajadores por todos los Estados; (ii) un segundo nivel sectorial, especialmente relacionado con aquellas ramas que se han visto sujetas a procesos de reestructuración o en relación con los cuales los efectos de la apertura de mercados resultan especialmente significativos, dentro del cual las correspondientes federaciones europeas podrían celebrar acuerdos de muy diverso tipo: desde los encaminados a introducir una regulación común sobre algún aspecto de las relaciones de trabajo especialmente relevante, hasta los que se propongan la

fijación de condiciones a ser respetadas -o servir de guía- a la hora de la negociación de los convenios nacionales; y, (iii) un tercer y último nivel vinculado con las empresas y grupos de empresas de dimensión comunitaria, en el que cabría igualmente la suscripción de compromisos de muy variado alcance: no sólo pactos a través de los cuales se busque resolver problemas de incidencia común, sino incluso acuerdos por los que se establezcan orientaciones generales para los convenios de la empresa en cada país. El germen de este último escalón, para cuyo desarrollo el TCE ofrece una base de apoyo ciertamente precaria, estaría constituido por la actividad de los Comités de Empresa Europeos, en la medida en que, aunque la Directiva 94/45/CE les asigna exclusivamente facultades de participación, el desarrollo de las mismas es capaz de dar lugar a prácticas de negociación.

Para avanzar en esta dirección es necesaria, de todas formas, como se ha afirmado por un observador atento de estos procesos, una auténtica revolución cultural e institucional, tanto a nivel de las organizaciones sindicales como empresariales de la Unión Europea, que las conduzca no sólo a construir confederaciones sólidas y dotadas de plena capacidad representativa a nivel comunitario, sino a contemplar la dimensión europea de los problemas en el momento de elaborar sus estrategias y planes de acción.

Desde esta perspectiva ha resultado especialmente relevante la celebración en julio de 1999 del IX Congreso Estatutario de la CES. Es cierto que este Congreso, pese a los esfuerzos del Comité de Dirección, no alcanzó el consenso necesario para aprobar una reforma estatutaria que transforme a la CES en un auténtico sindicato europeo, con cesión plena de soberanía por parte de las confederaciones y federaciones nacionales de rama. Frente a ello, se acordó únicamente nombrar un grupo de trabajo encargado de "elaborar las propuestas de cambio de los estatutos necesarias para conseguir una CES más eficaz y apta para hacer frente a los nuevos desafíos". No obstante, de forma paralela, se procedió también a la adopción de una importante resolución, titulada *Hacia un sistema europeo de relaciones laborales*, que apunta a la creación de las condiciones necesarias para que esa evolución se produzca. En ella se parte de reconocer que la profundización de la integración económica y monetaria exige cada día con mayor urgencia una reglamentación armonizadora de las condiciones laborales a escala comunitaria, para postular la atribución de un papel central en su elaboración a la negociación entre los agentes sociales, en coherencia

con las líneas de actuación introducidas en 1992. En función de ello se sustenta la necesidad de dotar a las relaciones colectivas de trabajo de un régimen jurídico que posibilite su desarrollo a nivel europeo, el cual debería estar basado en dos pilares fundamentales: (i) el pleno reconocimiento de la operatividad en este ámbito de los derechos sindicales, mediante la inclusión en el Tratado de la Unión Europea de preceptos que consagren los derechos de asociación, negociación colectiva y huelga; y, (ii) la definición de un nuevo marco legal para la negociación colectiva europea, que supere las limitaciones del actual. Los contornos de este sistema europeo de relaciones laborales, que complementaría los sistemas nacionales, serían diseñados a través de un nuevo acuerdo con la UNICE y la CEEP, cuyo contenido se ofrecería a las instituciones comunitarias para su recepción.

Además de esta propuesta de futuro, el Congreso de la CES adoptó también un importante acuerdo de aplicación inmediata sobre la materia. Se trata de la puesta en marcha de una política de negociación colectiva coordinada por parte de los sindicatos europeos, cuyo objetivo prioritario será el de “garantizar a los trabajadores un reparto justo de los ingresos y la armonización de las condiciones de vida y trabajo”, contribuyendo así a “combatir el riesgo de *dumping* social”. El desarrollo de esta política se deja en manos de las federaciones europeas de sector, a las que se considera “las primeras responsables de la coordinación de la negociación colectiva a nivel comunitario”. El papel de la CES se limita, en cambio, a “impulsar la coordinación para garantizar la coherencia general de las reivindicaciones del movimiento sindical europeo y apoyar en todo lo posible a las Federaciones Sindicales Europeas en sus iniciativas”. Con este fin se ha decidido crear un Comité Permanente para la Coordinación de la Negociación Colectiva, que habrá de servir de foro para la puesta en común de los criterios que habrán de ser defendidos por los sindicatos nacionales.

Este tipo de iniciativas cuentan, por lo demás, con el decidido respaldo de las instituciones comunitarias, y muy especialmente de la Comisión, que en más de una ocasión ha expresado su voluntad de contribuir de forma decidida al desarrollo de las distintas modalidades de diálogo social y negociación colectiva de nivel europeo previstas por el tratado. Expresión de este interés es la reciente elaboración por parte de la Comisión de una Comunicación al Consejo titulada *El diálogo social europeo, fuerza de modernización y cambio*. En este importante documento, aprobado el 26 de junio de 2002, luego de destacar que el diálogo social

constituye “una dimensión esencial del modelo europeo de sociedad” y poner de manifiesto la importancia que éste asume para una “gestión positiva del cambio”, que permita “conciliar la flexibilidad indispensable para las empresas con la seguridad necesaria para los trabajadores”, la Comisión introduce una serie de propuestas dirigidas a “promover y mejorar” su contribución “a una mejor gobernanza europea”. Entre ellas destacan las encaminadas a: (i) perfeccionar la consulta a los interlocutores sociales, sometiendo a su parecer las principales iniciativas con consecuencias sociales, estructurando un grupo interservicios que haga inventario de los métodos o estructuras de consulta existentes con el fin de optimizar su empleo y elaborando un código de conducta interno sobre la materia; (ii) garantizar la representatividad de los agentes sociales implicados, promoviendo nuevos estudios sobre representatividad en diversos sectores y preparando una lista corregida de organizaciones consultadas en virtud del artículo 138 TCE; (iii) “aumentar la visibilidad del diálogo social”, creando un sitio Internet que ofrezca toda la información sobre la materia en todas las lenguas oficiales de la Unión, apoyando la organización de mesas redondas nacionales que valoricen su contribución a la construcción europea y convocando periódicamente conferencias europeas sobre la materia, abiertas a todas las organizaciones nacionales que participen en él; (iv) reforzar el papel de los interlocutores sociales en los distintos niveles en los que puede realizarse el diálogo social (niveles europeo, nacional, local y empresarial), fomentando una mejor articulación entre éstos; y, (v) avanzar en la estructuración de la concertación tripartita a nivel europeo, mediante la creación de “una nueva Cumbre Social tripartita para el crecimiento y el empleo en la que estén la *troika* de los jefes de estado y de gobierno, el presidente de la comisión y una delegación restringida de los interlocutores sociales”. No obstante, consciente de que la construcción de un auténtico sistema de negociación colectiva a nivel europeo, indispensable para una gestión equilibrada de la adaptación de las relaciones laborales europeas a las transformaciones en curso, precisa de una decidida voluntad de los interlocutores sociales de hacer uso de los mecanismos creados por el TCE, la Comisión insta también a éstos a “reforzar su cooperación” y seguir mejorando sus mecanismos de decisión interna, “en particular para la definición de mandatos de negociación y la celebración de acuerdos”, a la vez que los invita a “a ocupar mejor su espacio contractual a nivel europeo, celebrando, sobre la base de la experiencia adquirida, acuerdos integrados

en el Derecho Comunitario o que se apliquen según sus propios procedimientos y prácticas nacionales, a la luz de la primera experiencia sobre teletrabajo”.

Todo lo dicho permite apreciar cómo la negociación colectiva europea, si bien ha dejado de ser un mero proyecto de futuro, no ha alcanzado aún una plena realización institucional. Las bases para avanzar en esa dirección, sin embargo, se encuentran presentes en el ordenamiento comunitario, que atribuye a la autonomía colectiva un rol

de primer orden en la elaboración de las normas sociales europeas y establece los cauces básicos por los que habrá de desenvolverse. Que estas herramientas se utilicen, desarrollen y amplíen depende, pues, una vez asegurada la receptividad de las instituciones comunitarias, esencialmente de la disposición de los agentes sociales. En sus manos está, en consecuencia, el futuro de esta nueva y trascendental forma de expresión colectiva de las relaciones de trabajo.  $\text{E}$