

# INTEGRACIÓN DEL DIÁLOGO SOCIAL EN EL SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN DEL TRABAJO (LA PERSPECTIVA DEL DERECHO INTERNACIONAL DEL TRABAJO)

JOSÉ ANTONIO FERNÁNDEZ AVILÉS

*Profesor Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*  
Universidad de Granada

## EXTRACTO

**Palabras clave: Diálogo Social, Gobernanza Socio-Laboral, Derecho Internacional del Trabajo**

El diálogo social se ha convertido en un elemento central de la gobernanza socio-laboral en las sociedades contemporáneas. El Derecho Internacional del Trabajo pertrucha un modelo de regulación que imbrica al diálogo social dentro del propio "sistema de Administración del Trabajo". El marco normativo internacional del trabajo es muy fecundo en reglas que promueven la participación de los interlocutores sociales en el diseño e implementación de las políticas socio-laborales dentro del sistema de Administración del Trabajo.

En este sentido, el propio Convenio n. 150 OIT –y todo un conjunto normativo más amplio que se analiza en el estudio- promueve decididamente el diálogo social, estableciendo diversas fórmulas de participación. La fórmula de la consulta tiene una gran centralidad en la regulación internacional, pero debe concebirse como regla de mínimos, dado que existen múltiples manifestaciones normativas que permiten mecanismos de participación –y democratización- mucho más incisivos.

Por otra parte, los ámbitos materiales del diálogo social en el sistema de Administración del Trabajo no tienen límites precisos, abarcando numerosas esferas de la política socio-laboral. Dada la "transversalización" de numerosas políticas sociales, la principal encrucijada que afronta el diálogo social es el dilema entre el mantenimiento del tripartismo -y sus límites intrínsecos- o la evolución hacia un multipartismo de articulación más compleja. La renovación estructural del diálogo social es una de las cuestiones pendientes, especialmente cuando se trata de abordar los problemas socio-laborales derivados de la globalización económica. Los "espacios supranacionales" de diálogo social hasta ahora existentes suponen una respuesta muy limitada, imperfecta y débil frente a los nuevos retos sociales que se plantean a nivel global.

## ABSTRACT

**Key Words: Social dialogue, Governance Socio-Labour, Labour Administration, International Labour Law**

Social dialogue is a central element of socio-labour governance in contemporary societies. The International Labour Law grants a regulation model that overlaps the social dialogue within the proper "Labour Administration System". The international labour law framework is rich in norms and regulations that promote the participation of social interlocutors in the design and implementation of the socio-labour policies within the Labour Administration System.

In this sense, the Agreement n.150 ILO –and more regulations that are analysed in our study- promote undoubtedly the social dialogue, while establishes different participation formulas to promote interaction between social interlocutors with the Public Powers. The consultation formula is the core of the international regulation, but it must be conceived as the minimum rule, because there are multiple norms that allow participation mechanisms –and of democratization- much more incisive. On the other hand, social dialogue premises in the Work Administration System do not have precise limits; they embrace numerous aspects of the socio-labour policy.

Given that many social policies transversally affect others, the social dialogue crossroad is the dilemma between the tripartisym –and its limits- and, or the evolution towards a multipartisim of a more complex scenario. The renovation of the social dialogue structure is one pending issue, especially when dealing with socio-labour problems given by economic globalisation. The "supranational places" of the social dialogue that exist to date have a very limited answer, imperfect and weak in the new social challenges that are raised at a global level.

## ÍNDICE

1. LA TRASCENDENCIA DEL DIÁLOGO SOCIAL EN LAS SOCIEDADES CONTEMPORÁNEAS COMO MÉTODO DE GOBERNANZA.
2. EL PAPEL DEL DIÁLOGO SOCIAL EN EL CONVENIO N. 150 DE LA OIT SOBRE LA ADMINISTRACIÓN DEL TRABAJO (Y EN EL “SISTEMA NORMATIVO” INTERNACIONAL DEL TRABAJO).
  - 2.1. El Convenio n. 150 OIT como norma “marco” promotora del diálogo social
  - 2.2. Las fórmulas de participación en el “sistema de administración del trabajo” (textura abierta del Convenio)
  - 2.3. La centralidad de la consulta como fórmula participativa (norma de mínimos o mera “apariciencia”)
  - 2.4. Los ámbitos materiales del diálogo social en el sistema de administración del trabajo
  - 2.5. Intervención pública sobre la negociación colectiva
  - 2.6. Descentralización, delegación de funciones y ampliación del ámbito de actuación de la administración del trabajo (su incidencia sobre el diálogo social)
3. RENOVACIÓN ESTRUCTURAL DEL DIÁLOGO SOCIAL (TRIPARTISMO O MULTIPARTISMO).
4. LOS “ESPACIOS SUPRANACIONALES” DE DIÁLOGO SOCIAL.

### 1. LA TRASCENDENCIA DEL DIÁLOGO SOCIAL EN LAS SOCIEDADES CONTEMPORÁNEAS COMO MÉTODO DE GOBERNANZA

El diálogo social no admite una definición precisa y unívoca, constituye una categoría genérica en la que pueden reagruparse diferentes procedimientos jurídicos –más o menos formalizados o institucionalizados- susceptibles de generar tanto un acuerdo colectivo como una decisión del poder político. Es “una noción polivalente que connota plasticidad, lo que no deja de ser una virtud”<sup>1</sup>. Más que un concepto jurídico, constituye un “método” para abordar las reformas sociales. Negociación colectiva, concertación, consulta e información son partes integrantes del diálogo social que pretende implicar a los interlocutores sociales en la elaboración de la “decisión pública”<sup>2</sup>. Incluiría todas las formas de relación entre los agentes del sistema de relaciones laborales distintas al conflicto abierto, episodio en que el conflicto inmanente a las relaciones de trabajo aflora y abre uno o varios “procesos” tendentes a la composición del mismo. Se trata de una categoría poco precisa jurídicamente, no circunscrita a ninguna de las preexistentes, y que se define mejor en función de sus finalidades que en su estructura técnica, así pues es “práctica” más que noción jurídica. En una perspectiva funcional, sus heterogéneas formas e instituciones pueden servir para: compartir información, la consulta con los interlocutores sociales, la negociación de determinadas materias o incluso la toma de decisiones conjunta o participada.

El diálogo social se erige así en un instrumento clave de la “gobernanza” o coparticipación en ámbitos socio-laborales, y se vincula, no solamente con

<sup>1</sup> Villasmil, H.: La estrategia del diálogo social: de la concentración al reparto del poder decisorio en las relaciones laborales, OIT, San José, 2002, p. 3.

<sup>2</sup> Maggi-Germain, N.: “Sur le dialogue social”, *Droit Social*, n. 7-8, 2007, pp. 799-800.

la ampliación de los cauces de participación ciudadana en lo “público”, sino como un instrumento de mejora de la productividad y de competitivas de las economías, propiciando un reparto de la riqueza más equitativo (instrumento para el diseño e implementación de políticas sociales redistributivas). Los procesos de globalización también reclaman de instrumentos de consenso social para abordar la reestructuración permanente de los mercados y por ende, de las organizaciones productivas. El diálogo social ya ha demostrado ser un instrumento útil en la gestión de los cambios sociales y económicos, preservando el consenso y la estabilidad social, a través de la promoción del desarrollo equitativo y duradero del conjunto de la sociedad, afrontando los nuevos escenarios con una visión estratégica común (el caso irlandés, calificado de “corporativismo competitivo”, es buena muestra de ello)<sup>3</sup>.

En el plano internacional, el valor del diálogo social ha ido ganando relevancia bajo la “Decent Work Agenda” de la OIT, en la que el diálogo social se eleva a uno de los pilares estratégicos de la organización, como instrumento del fortalecimiento de la gobernanza democrática, construyendo sólidas instituciones del mercado de trabajo que contribuyen a una paz social y a una estabilidad socio-económica a largo plazo<sup>4</sup>. Para afrontar estos desafíos, el diálogo social requiere una serie de prerequisites como: una decidida voluntad política de todas las partes implicadas en el diálogo social; unas organizaciones de trabajadores y empleadores, dotadas de las adecuadas capacidades técnicas y con acceso a la información necesaria para poder participar en el diálogo social; el respeto de los derechos fundamentales de libertad sindical y negociación colectiva (sujetos a constantes embestidas y amenazas) (en este sentido, va íntimamente relacionado con las normas relativas al reconocimiento y tutela de tales derechos fundamentales del trabajo); junto con el respaldo institucional –y financiero- adecuado.

El diálogo social comporta una práctica neocorporativa que implica la localización de puntos de encuentro entre los propios agentes sociales (bilateral o trilateralmente) y un intercambio de informaciones, ideas y opiniones entre las partes sociales y asimismo un intento de búsqueda de posiciones convergentes sobre cuestiones de interés común, no necesariamente formalizadas mediante acuerdos sociales o colectivos. Supone una ampliación de la acción sindical típica (fijación de las condiciones de trabajo a través de la negociación colectiva bipartita) hacia el marco más amplio de la participación de la adopción de las decisiones de contenido socioeconómico. Más específicamente, la concerta-

<sup>3</sup> Vid. Roche, W. K.: “Social partnership in Ireland and new social pacts”, *Industrial Relations*, vol. 46, n. 3, 2007, pp. 395 y ss.

<sup>4</sup> ILO: *Decent work*, Report of the Director-General, International Labour Conference (87th Session), ILO, Geneva, 1999, p. 38.

ción social –englobada en el concepto más amplio de diálogo social<sup>5</sup>- constituye más específicamente “una técnica política de consenso que comporta la presencia directa o indirecta del poder público (y en particular del Gobierno) en el proceso negociador en condición de “parte” implicada en el mismo”<sup>6</sup>.

El diálogo social –en sus diferentes manifestaciones- está presente en todos los sistemas políticos democráticos y desarrolla también un papel en los procesos de integración económica. Cuando el diálogo social trasciende del reducido ámbito de las relaciones laborales, y se plantea como instrumento para conseguir la colaboración de las organizaciones representativas de intereses económicos y sociales en la adopción de las decisiones fundamentales en materia de política económica y social, garantizando de esta forma la mayor aceptación social de las mismas, se plantea inevitablemente el tema de su formalización, esto es, del establecimiento de procedimientos y cauces institucionales para el mismo que den mayor claridad y transparencia a su desarrollo y mejoren su encaje en el funcionamiento de las instituciones democráticas<sup>7</sup>. La incorporación a la arena política de los grupos políticamente activos hace posible la coordinación de intereses y propicia la solución negociada de los conflictos sociales. El método del diálogo social se valora por su capacidad de mejorar la transparencia y la responsabilidad en las políticas nacionales y su formulación a través de su aproximación participativa, ampliando la comprensión e incrementando la conciencia de la importancia de los propios procesos de elaboración de las políticas públicas.

La aceptación sindical de políticas de consenso corporativo –a través de fórmulas de concertación social- han sido frecuentes en los períodos en que la economía nacional atraviesa una profunda crisis o se encuentra expuesta a una fuerte competencia internacional. En el dilema de utilizar su fuerza contractual para utilizar objetivos a corto plazo, poniendo en peligro las bases de la economía y las de su propio poder, o de moderar su acción en el campo de la negociación colectiva, arriesgando la aparición de disidencias interiores o

<sup>5</sup> Como se sostiene en la doctrina, el diálogo social hace referencia a un intercambio de comunicaciones entre actores sociales y actores políticos que no requiere llegar a un acuerdo; el diálogo social puede existir sin necesidad de tener en el horizonte un acuerdo social: puede constituir sencillamente un cambio de impresiones, más o menos continuo y más o menos institucionalizado entre distintos sujetos responsables de la política social y de las relaciones laborales [Martín Valverde, A.: “Concertación social y tripartismo: modelos de concertación social en Europa”, en AA.VV., *El diálogo social y su institucionalización en España e Iberoamérica*, CES, Madrid, 2002, p. 105].

<sup>6</sup> Monereo Pérez, J. L.: *Concertación y diálogo social*, Lex Nova, Valladolid, 1999, pp. 19-20; sobre el método consensual en la acción pública, vid. García-Pelayo, M.: *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Alianza Editorial, Madrid, 1995, pp. 214-217.

<sup>7</sup> Durán López, F.: “El Consejo Económico y Social, instrumento del diálogo social”, *RMTAS*, n. 3, 1997, p. 187; sobre las fórmulas de institucionalización, vid. Villasmil, H.: “El Derecho del diálogo social”, en AA.VV., *El Derecho del Diálogo Social*, San José, OIT, 2004, pp. 28 y ss.

debilitando la cohesión y unidad internas, el sindicato puede preferir la apertura de un proceso de negociación política. El autocontrol en la esfera de las relaciones laborales se compensa con el acceso a los recursos que el Estado puede ofrecer<sup>8</sup>.

## **2. EL PAPEL DEL DIÁLOGO SOCIAL EN EL CONVENIO N. 150 DE LA OIT SOBRE LA ADMINISTRACIÓN DEL TRABAJO (Y EN EL “SISTEMA NORMATIVO” INTERNACIONAL DEL TRABAJO)**

### **2.1. El Convenio n. 150 OIT como norma “marco” promotora del diálogo social**

De partida, interesa destacar que en el Convenio n. 150 OIT (1978) subyace la idea de conjugar la *racionalidad vertical* (propia de la intervención heterónoma estatal) con la *racionalidad horizontal* (propia de la actuación de los sujetos colectivos en el terreno de las relaciones laborales). Al respecto, se establecen previsiones que procuran una combinación variable de ambos tipos de intervención en el amplio terreno de la política socio-laboral. Se trata de una *norma “marco” (estructural)* que no pretende actuar de guía predefiniendo los resultados de la intervención administrativa, sino que procura un marco institucional (estructural) en el sistema de relaciones laborales que permita el desarrollo de políticas socio-laborales a través de una intervención administrativa en cuya gestación e implementación (y en cuyo sistema institucional) se encuentren presentes –con intervención variable- los interlocutores sociales.

La Administración del trabajo presenta numerosos vínculos con el diálogo social, entendiendo el mismo de una manera amplia, como hace la Oficina Internacional del Trabajo, al considerar que “abarca todos los tipos de negociación, consulta o, simplemente, de intercambio de información entre representantes de gobiernos, empleadores y trabajadores acerca de interés común en materia de política económica y social”. En el sistema normativo internacional del trabajo, el diálogo social no se concibe como algo separado, sino integrado en la Administración del trabajo, la infraestructura normativa trata de imbricar ambos modos regulativos en la actividad administrativa pública dedicada a abordar las cuestiones socio-laborales.

La participación social constituye un mecanismo de control externo sobre los organismos públicos laborales que debe configurar y guiar el desarrollo de las políticas socio-laborales que gestionan. Los interlocutores sociales pueden proporcionar a la Administración del Trabajo información decisiva –no solamente sobre la actuación de los funcionarios públicos encargados de

<sup>8</sup> Valdés Dal-Ré, F.: “La legislación laboral negociada”, RMTAS, n. 3, 1997, p. 179.

tales servicios- sino también sobre las causas, los lugares y las consecuencias del incumplimiento de la normativa laboral y los posibles ajustes normativos e institucionales para solucionar dicha situación. Se trata de hacer de la Administración laboral una instancia responsable ante la sociedad, por ello, los cauces de participación e información/formación de los interlocutores sociales y de las empresas y trabajadores individualmente considerados deben considerarse prioritarios para una buena gobernanza.

El Convenio n. 150 OIT es una norma que no se ciñe a la intervención pública en materia socio-laboral, sino que reconoce –abre la posibilidad a amplias- posibilidades de participación e intervención de los agentes sociales –a través de sus representaciones- en la toma de decisiones públicas sobre estas materias. Aborda cuestiones cruciales sobre la concertación y el diálogo sociales, erigiendo a tales modos de gobernanza en principios axiales del propio Convenio. Estamos así ante una norma que reconoce y fomenta claramente el potencial participativo de las organizaciones sindicales y patronales en la elaboración y ejecución de las políticas socio-laborales. Por ello, no existen dudas de que puede calificarse como un instrumento inherente al propio modelo social-democrático de relaciones laborales. El diálogo social “tiene que ver, indisolublemente, con la democratización del sistema político y de las relaciones laborales”<sup>9</sup>.

El Convenio promueve la institucionalización mecanismos de participación política al margen de los instrumentos tradicionales (liberales), lo que constituye un elemento consustancial a la fisonomía de los estados sociales y democráticos de derecho. Se trata del reconocimiento de fórmulas que amplían los cauces de participación política, incrementando los instrumentos de participación de la ciudadanía en la vida política y socio-económica. Potenciando pues, una mayor plenitud de la participación ciudadana en la vida social y económica. Supone así un método de consecución de la paz social, un método de legitimación social del poder político que compensa carencias del sistema político aisladamente considerado. Se trata de superar la insuficiencia de la representación parlamentaria para articular y exponer la complejidad de los intereses socioeconómicos, como también conllevan la creación de un espacio de cooperación y de diálogo -no necesariamente negocial- entre las partes sociales y los poderes públicos, evitando al mismo tiempo la fragmentación de intereses dentro de las respectivas organizaciones sindicales y empresariales<sup>10</sup>.

Bajo esta orientación general, las fórmulas de participación de los interlocutores sociales se van introduciendo en las diferentes materias que aborda

<sup>9</sup> Villasmil, H.: *La estrategia del diálogo social...*, cit., p. 3.

<sup>10</sup> Rodríguez-Piñero, M.: “La institucionalización de la representación de intereses: los consejos económicos y sociales”, en AA.VV., *El diálogo social y su institucionalización en España e Iberoamérica*, CES, Madrid, 2002, pp. 81-82.

el Convenio a modo de “principio de regulación”. El diálogo social se inserta como eje axial en la propia estructura del Convenio. El Convenio –como es propio de este tipo de norma- no desciende al detalle en la formación de los posibles instrumentos de concertación social y participación institucional de los agentes sociales<sup>11</sup>. En este sentido, podemos hablar más bien de un Convenio “marco”. No establece un modelo predefinido de diálogo social que pueda extrapolarse a cualquier país, algo que ni siquiera sería deseable, pero sí que provee de un marco conceptual básico -pero muy válido- y adaptable a la práctica totalidad de los sistemas democráticos de relaciones laborales. No facilita fórmulas definidas y precisas, pero ahí reside su virtualidad, pues ofrece importantes márgenes de desarrollo para los Estados signatarios, que podrán implementar las previsiones del Convenio buscando las fórmulas –institucionales o de práctica de la concertación social- más adecuadas a las particularidades culturales, históricas, económicas, políticas e institucionales de su propio sistema de relaciones laborales<sup>12</sup>.

Podría decirse que los cambios (sociales, políticos y económicos) y avances producidos desde su adopción –en el plano institucional o en el desarrollo fáctico de prácticas de concertación y diálogo social- han fortalecido el valor y la pertinencia de estos instrumentos. Más que la bondad de sus resultados, lo que promueve el Convenio es el diálogo social como “método” de consenso, y como elemento central de la gobernabilidad del sistema de relaciones laborales. Se inscribe en el método de política legislativa laboral basada en la “procedimentalización” más que en el consenso sustantivo<sup>13</sup>. En el ámbito de la política económica y sociolaboral es de extrema relevancia el consenso procedimental, que establece las reglas de juego y las reglas que establecen los mecanismos para resolver los conflictos.

Gracias a la flexibilidad del Convenio, las estructuras y mecanismos de los sistemas de administración del trabajo pueden evolucionar dinámicamente para afrontar los retos que deben afrontar todos los países: cambios resultantes de la mundialización de la economía, de las integraciones económicas regionales, de los programas de ajuste estructural, de la transición hacia la economía de mercado, de la privatización y reestructuración de las empresas, o del fomento de la democracia en el terreno socio-económico. Asimismo, las fórmulas de diálogo social pueden constituir un freno que compense –bajo criterios de “socialidad” (redistributivos)- los desequilibrios económicos inducidos por la puesta en práctica de políticas neoliberales. Su capacidad de

<sup>11</sup> Sobre las posibles formas y grados de institucionalización de la representación de intereses en el plano político, vid. Monereo Pérez, J. L.: *Concertación y diálogo social*, cit., pp. 26 y ss.

<sup>12</sup> Cfr. Servais, J.-M.: “Normas internacionales del trabajo y culturas nacionales”, *Educación Obrera*, n. 143-144, 2006, pp. 31 y ss.

<sup>13</sup> Fox, A., Flanders, A.: “Collective bargaining: from Donovan to Durkheim”, *BJJR*, vol. 7, n. 2, 1969, pp. 151 y ss.

influencia también estará en función del papel atribuido a la administración del trabajo, que en algunos países avanzados ha sufrido un proceso de erosión o de disminución de influencia frente a la administración económica, relegándose a una posición subalterna a las prioridades económicas<sup>14</sup>.

En todo ello reside precisamente la riqueza del diálogo social y, en general, de las diversas fórmulas de participación social. En el mundo existe una gran variedad de disposiciones institucionales, marcos jurídicos, tradiciones y prácticas de diálogo social. Una lectura “actualizada” del Convenio nos permite contrastar sus previsiones con el amplio abanico de experiencias nacionales (y supranacionales), identificando las “buenas prácticas”<sup>15</sup>, y seleccionando – con suma cautela- las instituciones que puedan ser exportables a los diferentes sistemas nacionales de relaciones laborales sin causar indeseables disfuncionalidades.

## **2.2. Las fórmulas de participación en el “sistema de administración del trabajo” (textura abierta del Convenio)**

Debido a su interacción constante con los interlocutores sociales, la administración pública encargada de la administración del trabajo representa un caso particular dentro del dispositivo gubernamental. Más que simples usuarios del sistema de administración del trabajo, los trabajadores y los empleadores son –a través de sus representantes- actores, cuando no participan en la propia concepción y gestión del mismo. Así pues, la concertación social, tradicionalmente concebida como la institucionalización de relaciones de intercambio político, pasa a desarrollarse también como delegación de funciones públicas en las asociaciones de intereses, y particularmente a los sindicatos, en el marco de políticas redistributivas. La concertación ha dado así un salto cualitativo: del intercambio político (entre recursos materiales o simbólicos y consenso) se pasa a un modelo centrado sobre la codecisión y objetivos compartidos, modelo en el que la concertación pasa a ser un *método de la acción política*.

El Convenio n. 150 OIT es un mecanismo pro-activo de participación social, pues considera que la estructura institucional “para la consulta y participación de los empleadores y de los trabajadores y de sus organizaciones” forma parte del “*sistema de administración del trabajo*” [art. 1 b)]. Reténgase que la norma emplea el término “participación” que, aunque anfibológico, abre genéricamente mayores posibilidades participativas que la mera información y/o consulta. Importa destacar que –en la lógica del Convenio- estos actores

<sup>14</sup> Cfr. Heyes, J.: *The Changing Role of Labour Ministries: Influencing Labour, Employment and Social Policy*, ILO, Geneva, 2004, especialmente pp. 42 y ss.

<sup>15</sup> Vid. Sivananthiran, A., Venkata Ratnam, C. S. (eds.): *Best Practices in Social Dialogue*, ILO, Geneva, 2003.



no se conciben como convidados “externos” a dicho sistema, sino como *integrantes y corresponsables* del funcionamiento y resultados del mismo.

Para lograr un funcionamiento eficaz del sistema de administración del trabajo que otorgue preferencia al diálogo social y mantenga la paz social, el Convenio exige la participación activa tanto de los interlocutores sociales como de las autoridades públicas en la elaboración y aplicación de las políticas nacionales del trabajo<sup>16</sup>. El Convenio presupone asimismo la existencia de un interés por parte del poder público en una intervención equilibrada en materia socio-laboral, lejos del *laissez-faire* propio de la tradición liberal en el terreno de las relaciones laborales.

Los órganos de consulta, cooperación y negociación presentan una gran diversidad en las diferentes experiencias nacionales. Existen formas institucionalizadas permanentes de consulta, que englobarían a organismos del tipo Consejos económicos y sociales (independientes del poder ejecutivo y llamados a dar su opinión respecto de las grandes cuestiones de política económica y social, y también de lo relativo a la política nacional del trabajo), organismos de consulta cuyas competencias están más especializadas y que están vinculados de manera más directa a los ministerios de trabajo (los Comités o Consejos consultivos nacionales de trabajo), como también los Consejos consultivos sectoriales (referidos a ámbitos específicos de la actividad de la administración del trabajo: formación profesional, empleo, seguridad salud en el trabajo, etc.). La experiencia comparada también muestra la existencia de organismos de cooperación y de negociación, donde los interlocutores sociales intervienen en la implementación de la política nacional de trabajo y de empleo (a través de las Independent Agencies u Organismos Autónomos), en la mayoría de los países la facultad de autonomía de tales organismos se equilibra a través de su vinculación con una autoridad pública responsable de la administración del trabajo.

Sin desconocer la heterogeneidad de las diversas fórmulas participación de los interlocutores sociales en el sistema de administración del trabajo. A efectos expositivos, las mismas puede revestir tres formas fundamentales, que a su vez pueden estar dotadas de una mayor o menor institucionalización, de una mayor o menor prolongación o periodicidad a lo largo del tiempo, como también una mayor o menor extensión objetiva en función de las materias objeto de diálogo (o de los colectivos afectados por el mismo).

Una de las fórmulas posibles consiste en la consulta a los empleadores y a los trabajadores que se realiza en el seno de un organismo preestablecido y

<sup>16</sup> Es una norma que encaja en la concepción de la concertación como una delegación de autoridad o de responsabilidad pública a los intereses organizados para la realización de las políticas de intervención, lo que conlleva también la consulta preventiva de las partes sociales respecto a la emanación de intervenciones públicas (no solamente legislativas) [cfr. Offe, C.: “The Attribution of Public Status to Interest Groups: Observations on the W. German Case, en AA.VV., Berger, S. (ed.), *Organizing Interests in Western Europe*, Cambridge University Press, Oxford, 1981].

cuyo mandato consiste en emitir dictámenes (fórmula típica de los consejos económico-sociales o de relaciones laborales que institucionalizan una plataforma permanente para el diálogo social). Se trata de organismos que carecen de facultades legislativas y decisorias, aunque en algunos casos tengan participación en la planificación económica y en su ejecución, o bien cierta iniciativa legislativa. Su naturaleza predominante es la de ser órganos consultivos, predominantemente del Gobierno, y accesoriamente de los Parlamentos, en materias socioeconómicas<sup>17</sup>. Entre otras, esta fórmula presenta la ventaja de que garantiza la participación por encima de la coyuntura política, del color y de la voluntad política de los sucesivos Gobiernos, dado que la participación está institucionalizada y no depende de la apertura de un determinado gobierno a las prácticas de negociación informal. Por otra parte, una participación institucionalizada de este tipo y formalizada dentro del iter legislativo, concede seguridad y transparencia al procedimiento, y garantiza la participación de todos los agentes económicos y sociales, y aleja determinados peligros de las consultas o negociaciones informales<sup>18</sup>. Este método constituye la variante participativa de la “participación consultiva” que, a través de un organismo consultivo específico, asesora a la Administración.

Otra fórmula puede consistir en la colaboración en la gestión efectiva de ciertas actividades de administración del trabajo, lo que permite a los interlocutores sociales desempeñar un papel activo en la cooperación tripartita. Esta fórmula supone integrar a los interlocutores sociales en la propia actividad de gestión administrativa, y puede garantizarse a través de su presencia de los órganos de dirección o control de las instituciones públicas socio-laborales<sup>19</sup>. Se trata de la conocida participación institucional a través de la “participación orgánica”, que se reconoce genéricamente como la intervención de un particu-

<sup>17</sup> Durán López, F.: “La participación en las relaciones laborales y en el gobierno de la economía: el Consejo Económico y Social español”, en AA.VV., *El diálogo social y su institucionalización en España e Iberoamérica*, CES, Madrid, 2002, p. 73.

<sup>18</sup> Durán López, F.: “El Consejo Económico y Social, instrumento del diálogo social”, cit., p. 191.

<sup>19</sup> Se puede observar así una bifurcación de posibilidades en lo que se denomina la “participación institucional” de los agentes sociales. Una que se desarrolla desde ciertas instituciones públicas, que no forman parte de la estructura orgánica de la Administración Pública, y que consistiría en la institucionalización pura de la participación, a través de organismos consultivos externos, creados directamente para ser sedes participativas, para ser canal de reunión, formación y expresión del parecer o voluntad sindicales. La otra se desenvolvería dentro de las instituciones públicas, en organismos públicos enmarcados en la configuración administrativa del Poder público, donde, de modo extraordinario, se cedería espacio público en manos privadas, para que éstas desarrollaran una cierta labor participativa en la actividad habitual de dichas instituciones públicas, en tocando su colaboración hacia la defensa del interés general (desde su condición de titulares del interés político tutelado o, lo que es lo mismo, desde la defensa del interés general) [vid. Vida Soria, J., Prados de Reyes, F. J.: “Artículo 129: principios constitucionales sobre la participación social”, en AA.VV., *Alzaga Villaamil, O. (dir.), Comentarios a la Constitución española de 1978*, Ed. De Derecho Reunidas, Madrid, 1998, p. 93].

lar o un grupo social en un órgano administrativo de decisión o bien de control de las decisiones burocráticas o de una actividad administrativa específica<sup>20</sup>.

En tercer lugar, la participación puede consistir en la negociación tripartita de acuerdos de amplio alcance. Se trata de fórmulas de concertación social a través del “Pacto”, esto es, acuerdos políticos donde se fijan unos objetivos comunes a perseguir y cada una de las partes se compromete a desarrollar una determinada actuación en pro de la consecución de dichos objetivos<sup>21</sup>. De todos modos, puede existir también concertación aunque no tenga como resultado la celebración de pactos, o bien con resultados que presenten un grado menor de formalización.

La Recomendación n. 158 OIT complementa esta visión integrada de la participación social en la Administración del trabajo al recomendar el establecimiento de la obligación que tendrían los servicios principales de administración del trabajo de “someter periódicamente informaciones o informes sobre sus actividades... a las organizaciones de empleadores y de trabajadores” [disp. 20. 1)]. Y ello incluso sobre los aspectos estructurales y orgánicos del sistema nacional de administración del trabajo. Al respecto, la disp. 21 de la Recomendación considera que “se deberían reexaminar de manera constante las estructuras del sistema nacional de administración del trabajo en consulta con las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores”. En una época en que la legitimidad de las instituciones se mide por un criterio de eficacia (la “legitimación por la función”), estaríamos ante un test dinámico –y lo que es también relevante, participado institucionalmente- sobre la eficacia de la organización pública predispuesta para el cumplimiento de las funciones propias de la administración del trabajo. Precisamente, la reingeniería de los sistemas de administración del trabajo habrá de afrontar la implantación de sistemas de evaluación de los resultados de las políticas puestas en práctica, como elemento central de transparencia de la gestión pública y de responsabilidad frente a la ciudadanía. El diálogo social, en sus diferentes formas, puede

<sup>20</sup> Cfr. García de Enterría, E., Fernández, T. R.: *Curso de Derecho Administrativo*, t. II, Civitas, Madrid, 2002, pp. 84 y ss.

<sup>21</sup> Sobre la naturaleza de este tipo de pactos tripartitos, vid. Moreno Vida, M. N.: *Los pactos sociales en el Derecho del Trabajo*, Universidad de Granada, Granada, 1989. En el caso español, una modalidad soft de acuerdo social se produce a través de las denominadas “Declaraciones” conjuntas, como nueva modalidad de producto derivado del diálogo social tripartito caracterizada por la inexistencia de mandatos con proyección hacia el ámbito jurídico, esto es, fuera “de toda vocación de intervenir en un terreno ajeno al de la concertación social”. La función de estos mandatos simplemente consiste en programar los tratos cooperativos entre el gobierno y los interlocutores sociales a fin de que todos ellos, en las materias previamente identificadas y de conformidad con los criterios básicos igualmente preestablecidos, puedan alcanzar un acuerdo socio-político que, entonces sí, ya requerirá, para poder desarrollar plena eficacia jurídica, la adopción de las oportunas medidas normativas. Se trata de programar conjuntamente un proceso abierto y continuado de diálogo social tripartito (Valdés Dal-Ré, F.: “Concertación social y mercado de trabajo”, RL, n. 12, 2006, pp. 11-12).

ser un instrumento adecuado para la fijación consensuada de los objetivos prioritarios, como también para el establecimiento de los indicadores relativos al cumplimiento de tales objetivos.

### **2.3. La centralidad de la consulta como fórmula participativa (norma de mínimos o mera “apariencia”)**

El Convenio n. 150 OIT –junto con su complemento normativo, la Recomendación n. 158 OIT- trata de fomentar las fórmulas de concertación y diálogo social, aunque se ciñe predominantemente en su letra a la fórmula jurídica de la “consulta”. Como es sabido, la consulta es un medio de participación más incisivo que la mera información, pero sin llegar a constituir propiamente una instancia de codecisión. A través de la consulta, los interlocutores sociales pueden *-ex ante-* manifestar su opinión sobre una propuesta de medida en el terreno socio-laboral. La incisividad de esta fórmula participativa dependerá del grado de asunción e influencia que la opinión de los sujetos consultados tenga sobre la formación de la voluntad del órgano decisorio.

El propio Comité de Libertad Sindical de la OIT –en adelante, CLS- ha considerado esencial que, cuando se introduzca un proyecto de legislación que afecte a la negociación colectiva o las condiciones de empleo, se proceda antes a consultas detalladas con las organizaciones de trabajadores y de empleadores interesadas (Informe caso núm. 1338, párr. 71), como especialmente ha recalcado la necesidad de que los interlocutores sociales sean “consultados sobre el alcance y las modalidades de las medidas decididas por las autoridades” en relación a cambios importantes en terreno social y sindical, como sucede con las políticas que introducen mayor precariedad en el empleo (contracción del sector públicos o una flexibilidad laboral propiciada por la instauración de contratos de corta duración) [Informe caso núm. 1625, párr. 395; Informe casos núm. 1434 y 1477, párr. 263)]. Lamentándose, en numerosas resoluciones del CLS, de que los procesos de reestructuración, o de racionalización económica y de reducción de personal no hayan venido previamente acompañados de la consulta o el intento de consecución de un acuerdo con las organizaciones sindicales. Como también el CLS ha indicado que en los casos donde las decisiones reorganizativas acarreen reducciones de empleo, dicha consulta debería producirse al objeto de planificar el porvenir profesional de estos trabajadores de acuerdo con las posibilidades del país (Informe caso núm. 1378, párr. 139).

Esta obligación de consulta debe integrarse en el cuadro de un grupo normativo internacional más amplio dentro del “sistema de normas internacionales del trabajo”, teniendo presente el Convenio n. 144 OIT, sobre la consulta tripartita para promover la aplicación de las normas internacionales del trabajo (1976), complementado con la Recomendación n. 152 OIT, sobre

la consulta tripartita para promover la aplicación de las normas internacionales del trabajo y las medidas nacionales con las actividades de la OIT (1976). Dichas normas que tratan de proyectar el principio del tripartismo –al menos en el plano de la consulta- sobre las actividades y decisiones nacionales relativas a la participación de cada Estado en la OIT. Como reza en el propio art. 1 del Convenio n. 144, la finalidad de este instrumento internacional es asegurar las “consultas efectivas”, entre los representantes del gobierno, de los empleadores y de los trabajadores, sobre los asuntos relacionados con las actividades de la OIT (art. 1 Convenio n. 144). Según el art. 5.1 del Convenio n. 144, ello engloba las siguientes actividades gubernamentales: respuestas de los gobiernos a los cuestionarios relativos a los puntos del orden del día de la Conferencia Internacional del trabajo y los comentarios de los gobiernos sobre los proyectos de texto que deba discutir la Conferencia, propuestas que hayan de presentarse ante la autoridad competente en relación con la sumisión de los convenios y recomendaciones *ex art. 19 Constitución OIT*, re-examen de convenios no ratificados y de recomendaciones a las que no se haya dado aún efecto para estudiar qué medidas podrían tomarse para promover su puesta en práctica y su ratificación eventual, cuestiones que puedan plantear las memorias que hayan de comunicarse a la Oficina Internacional del Trabajo *ex art. 22 Constitución de la OIT*. Las consultas deberán celebrarse “a intervalos apropiados fijados de común acuerdo y al menos una vez al año” (art. 5.2. Convenio n. 144); responsabilizando a la autoridad competente de “los servicios administrativos de apoyo a los procedimientos previstos” en el Convenio (art. 4.1 Convenio n. 144) y contemplando la obligación de la obligación de celebrar “acuerdos apropiados entre la autoridad competente y las organizaciones representativas... para financiar la formación que puedan necesitar los participantes en estos procedimientos” (art. 4.2 Convenio n. 144).

Además, dentro de este grupo normativo relativo a las consultas tripartitas, es de especial importancia un instrumento anterior como es la Recomendación n. 113 OIT, sobre la consulta y la colaboración entre las autoridades públicas y las organizaciones de empleadores en las ramas de actividad económica y en el ámbito nacional (1960), que podrían canalizarse a través de “medidas voluntarias adoptadas por las organizaciones de empleadores y de trabajadores”, “medidas adoptadas por las autoridades públicas que sirvan de estímulo a estas organizaciones”, por “la legislación” o “combinando cualesquiera métodos” (disp. 3 Recomendación n. 113). Y en cuanto a los ámbitos materiales de dichos procedimientos, además de “la preparación y aplicación de la legislación relativa a sus intereses”, destaca la inclusión de la materia relativa a “la creación y funcionamiento de los organismos nacionales, tales como los que se ocupan de la organización del empleo, formación y readaptación profesionales, protección de los trabajadores, seguridad e higiene en el trabajo, productividad, seguridad y bienestar sociales” [disp. 5 b) ii) Recomendación n.

113], lo que supone la apertura de espacios de diálogo social en relación a las *potestades de autoorganización* de la Administración del trabajo.

A pesar de una apariencia inicial, el articulado del Convenio n. 150 OIT no se ciñe a la mera consulta, pues consagra el principio del tripartismo y obliga a los Estados signatarios a “establecer procedimientos apropiados a las condiciones nacionales para garantizar, dentro del sistema de administración del trabajo, *la consulta, la cooperación y la negociación* entre las autoridades públicas y las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores, o –cuando fuere apropiado– los representantes de los empleadores y de los trabajadores” (art. 5).

La propia institucionalización de mecanismos tripartitos es una decisión que debe someterse también a un procedimiento de consulta previo con los interlocutores sociales. El CLS ha señalado que toda decisión referente a la participación de organizaciones de trabajadores en un organismo tripartito debería adoptarse tras consultar plenamente a la totalidad de las organizaciones sindicales cuya representatividad se determine con criterios objetivos (Informe, caso num. 1314, párr. 187).

#### **2.4. Los ámbitos materiales del diálogo social en el sistema de administración del trabajo**

La normativa internacional –salvo las indicaciones expresas a las que nos referiremos– no prejuzga los ámbitos materiales específicos –ni mucho menos los objetivos concretos– que deben abordarse mediante el enfoque tripartito (cooperación entre el Gobierno y los interlocutores sociales), en detrimento del método parlamentario tradicional, y qué asuntos de mayor amplitud relativos a la política social deben permanecer en la esfera del Parlamento<sup>22</sup>. En esta dirección, se ha distinguido entre el diálogo social “restringido”, en el que se abordan los temas más propios de los trabajadores (temas “insider”), de lo que se denomina diálogo social amplio donde los representantes de los trabajadores también dialogan sobre cuestiones que afectarán a los no representados por ellos (outsiders), como por ejemplo las medidas para la creación de puestos de trabajo y la política de empleo. Se habla también del diálogo social “extendido”, que tiene lugar en foros donde tanto los empleados como los desempleados debaten sobre las cuestiones sociales y económicas en las que ambos están interesados. En este tipo de foros, junto a las organizaciones de empleadores y trabajadores participan, entre otros, los representantes de los jóvenes, los desempleados, los pensionistas, los consumidores y los grupos del entorno<sup>23</sup>.

<sup>22</sup> Este debate se está produciendo en países de tradición neo-corporativa como Finlandia, vid. EIRR: “Finland: Tripartite approach gains ground”, *European Industrial Relations Review*, n. 394, 2006, p. 30.

<sup>23</sup> Vid. Casey, B., Gold, M.: *Social Partnership and Economic Performance: the Case of Europe*, Edward Elgar, Cheltenham, 2000, pp. 119 y sigs.

La Recomendación n. 158 OIT precisa que los organismos competentes dentro del sistema de administración del trabajo deberían participar activamente en la preparación, desarrollo, adopción, aplicación y revisión de las normas del trabajo, inclusive las leyes y los reglamentos pertinentes, señalando que dicha participación debe hacerse “en consulta con las organizaciones de empleadores y de trabajadores” [disp. 5. 1) Recomendación]. Se abren así posibilidades a la participación de los interlocutores sociales en el iter legislativo, bien a través de instrumentos institucionalizados de consulta (órganos consultivos en materia socio-laboral) o a través de consultas ad hoc con las organizaciones sindicales y patronales más representativas bajo diferentes fórmulas (negociación en mesas separadas, “legislación negociada”, negociaciones tripartitas, etc.).

La característica de las “leyes negociadas” consiste en la incorporación al derecho estatal del contenido de previos acuerdos a los que cabe calificar como acuerdos sociales. En su aplicación al ámbito de las relaciones laborales, el fenómeno de la legislación negociada “constituye el procedimiento normativo de síntesis en el que se funden los dos cauces históricos de juridificación de aquellas relaciones sociales; en el que convergen, en suma, soberanía política y autonomía privada”<sup>24</sup>. El Estado delega parcelas de su facultad soberana de toma de decisiones, llamando a los sindicatos a intervenir en la formación de la voluntad política. En contraprestación, estos garantizan al Estado su consenso, asegurando legitimidad, eficacia y rendimiento a la gestión pública. Este mutuo intercambio de poder implica una limitación de autonomía de cada uno de los actores: los beneficios derivados del cambio político llevan asociados recíprocos costes<sup>25</sup>.

También la Recomendación n. 158 (art. 13) establece que los organismos competentes dentro del sistema de administración del trabajo “deberían ser responsables de establecer o de promover el establecimiento de métodos y procedimientos para asegurar que se consulte a las organizaciones de empleadores y de trabajadores, o –cuando fuere apropiado- a representantes de los empleadores y de los trabajadores, sobre la política del empleo, y para fomentar su colaboración en la puesta en práctica de dicha política”. Al respecto, propone que los organismos competentes promuevan “una acción conjunta de los empleadores y de los trabajadores, con la asistencia que se requiera de las autoridades y organismos públicos, en materia de políticas de empleo tanto a corto plazo como a largo plazo” [disp. 14.3) Recomendación n. 158 OIT].

Esta es una obligación de consulta también contemplada en el art. 3 del Convenio n. 122 sobre política y promoción del empleo, con el objeto de tener

<sup>24</sup> Valdés Dal-Ré, F.: “La legislación laboral negociada”, cit., pp. 171-172.

<sup>25</sup> Cfr. Pizzorno, A.: “Scambio político e identità collettiva nel conflitto di classe”, en AA.VV., Crouch, C., Pizzorno, A., (edits.), *Conflitti in Europa*, Etas Libri, Milano, 1977, pp. 407 y ss.

en plenamente en cuenta sus experiencias y opiniones y, además, de lograr su plena cooperación en la labor de formular dicha política y obtener el apoyo necesario para su ejecución. Es de interés la prescripción normativa dónde se indica que, en la determinación del sujeto pasivo de la consulta, debería tenerse en cuenta la posibilidad de ampliar las consultas a los representantes de las categorías que puedan verse afectadas por las medidas de política de empleo, pero que pudieran no estar representadas adecuadamente por las organizaciones de empleadores o de trabajadores (v. gr. autónomos parasubordinados o económicamente dependientes, colectivos en riesgo de exclusión social, etc.).

Son frecuentes en Derecho comparado los casos en que el Gobierno delega en órganos tripartitos nacionales, regionales y a veces locales, como también sectoriales la tarea de concretar, de finalizar y de completar, las medidas especiales y los programas que favorecen el empleo en función de las necesidades específicas de una región o de un sector de actividad económica<sup>26</sup>. Pero la Recomendación n. 158 OIT sienta también las bases para a promoción de una política de empleo, no solamente a través de consultas con los agentes sociales, sino también de manera concertada entre los propios interlocutores sociales, a través de Acuerdos Interconfederales o a través de las cláusulas convencionales de tratamiento de la política de empleo en los diferentes niveles de negociación (la capacidad adaptativa de la negociación colectiva a los contextos y particularidades de los mercados de trabajo –los “sistemas” del entorno– en que operan las organizaciones colectivas otorga especial relevancia a este instrumento como mecanismo de consenso social e implementación de políticas específicas de empleo).

Del mismo modo, el Convenio n. 142 sobre orientación y formación profesionales requiere la participación de los representantes de empleadores y trabajadores. De conformidad con su art. 5, “las políticas y programas de orientación profesional y formación profesional deberán establecerse y ejecutarse con colaboración con las organizaciones de empleadores y de trabajadores y, según los casos y de conformidad con la ley y las prácticas nacionales, con otros organismos interesados”.

Conforme a estas premisas normativas, se trataría de incardinar la formación continua dentro del sistema integral de formación profesional, estableciendo los criterios de vinculación de dicha formación con los sistemas de clasificación profesional y con los sistemas nacionales de cualificaciones. El objetivo común sería la búsqueda de una coherencia entre la oferta formativa en todos sus grados y niveles y las cualificaciones profesionales requeridas por el mercado de trabajo, teniendo presente la constante recomposición de las competencias profesionales necesarias en los procesos productivos. La

<sup>26</sup> Vid. Biagi, M.: *Job Creation Policies at Local Level and the Role of the Social Partners in Europe*, ILO, Geneva, 2002.



descripción de un mercado de cualificaciones globalmente considerado y en permanente renovación garantiza la adecuación del repertorio de cursos a las demandas del mercado de trabajo y un acercamiento de las formaciones a los sistemas de clasificación profesional que se pacten en la negociación colectiva. El diálogo social es un instrumento clave para el desarrollo de esta dinámica de renovación de los sistemas formativos en función de las necesidades de los tejidos productivos<sup>27</sup>. La participación empresarial está especialmente legitimada en la medida que las empresas contribuyen económicamente –vía cotizaciones– a la financiación de los programas de formación profesional<sup>28</sup>. Además, es el instrumento potencialmente adecuado para resolver los desacuerdos que afloran en la materia sobre cómo las responsabilidades de fomento de los diferentes tipos de formación deben repartirse y la determinación de qué tipo de formación debe atribuirse como un derecho a los trabajadores. El diálogo social es un instrumento adecuado para la determinación de los recursos, su destino y su forma de administración. Indudablemente, la mejora de la transparencia en la determinación de las cualificaciones y otras medidas destinadas a reducir los costes de transacción (información) y facilitar la movilidad en los mercados de trabajo ha generado menor fricción y abre mayores perspectivas de cooperación en este ámbito<sup>29</sup>. En una “sociedad del conocimiento” que requiere el “aprendizaje permanente” (longlife learning), el diálogo social debe ser un instrumento fundamental para el diseño e implementación de las políticas de enseñanza de todos los niveles y muy especialmente de las de formación profesional.

Junto a estas materias, el diálogo social –en todas sus dimensiones– también es un instrumento llamado a afrontar la perspectiva de género. El fomento de la igualdad (el diseño y desarrollo de Planes de Igualdad a diversos niveles) debe ser uno de los elementos centrales de las diferentes formas de diálogo social<sup>30</sup>.

Uno de los retos pendientes –o mejor, de las asignaturas pendientes– es el fortalecimiento del diálogo social en la reforma de los servicios públicos. Los procesos de privatización no han venido acompañados de la suficiente transparencia y del diálogo social, a pesar sus indudables y relevantes repercusiones en el plano socio-laboral. Pero los procesos de reforma de tales servicios son continuos, en respuesta a la variedad de objetivos y necesidades que deben

<sup>27</sup> Vid. Barretto Ghione, H.: Formación profesional en el diálogo social, Cinterfor/OIT, Montevideo, 2007.

<sup>28</sup> Luttringer, J.-M.: “Diálogo social sobre formación profesional en la Unión Europea: realidad y diversidad de prácticas”, Boletín Cinterfor, n. 142, 1998, p. 97.

<sup>29</sup> Vid. el estudio comparado de Heyes, J.: “Training, social dialogue and collective bargaining in Western Europe”, Economic and Industrial Democracy, vol. 28, n. 2, 2007, pp. 239 y ss.

<sup>30</sup> Ruano Albertos, S., Vicente Palacio, A.: “Transversalidad y diálogo social: los planes de igualdad como técnica para la consecución de la igualdad en las empresas. Regulación internacional y comunitaria”, RMTAS, n. 67, pp. 147 y ss.

cubrir. La toma de decisiones al respecto debería basarse en el consenso de todas las partes afectadas (combinando los procesos bipartitos y tripartitos), en especial, teniendo presente la protección de los derechos de los trabajadores y de sus organizaciones, así como la necesidad de garantizar las inversiones en el desarrollo del personal necesarios para superar las dificultades que surjan al respecto. El diálogo social –la formulación participativa de las políticas de reforma- puede contribuir así a crear servicios públicos de calidad, tanto en relación a la calidad de las condiciones de trabajo personal encargado de los mismos, como respecto a la calidad de la prestación recibida por los usuarios. En este sentido, las medidas de supervisión y evaluación están destinadas a cobrar especial relevancia<sup>31</sup>. Y son todas estas instituciones las que deben garantizar que la nueva preeminencia de las técnicas de organización y gestión privatizada de los servicios públicos no ignoren valores universales como la equidad y la responsabilidad social.

En algunos ordenamientos laborales la tensión se ha presentado en relación al retroceso del intervencionismo administrativo como condicionante la adopción de ciertas medidas empresariales de gestión del personal (modificaciones de condiciones de trabajo, expedientes de regulación de empleo, etc.). Estos modelos heterodirigistas han cedido para liberar espacios a la gestión empresarial autónoma por exigencias económicas y productivas (mayor flexibilidad en la toma de decisiones empresarial), reforzando así el principio de libertad de empresa en el marco de una economía de mercado. Ello ha hecho aflorar la importancia de los mecanismos de participación de los trabajadores en la gestión de la empresa: el diálogo social a escala empresarial, caracterizado prevalentemente por su carácter bilateral, aunque no cabe descartar el desplazamiento “vertical” de los conflictos colectivos laborales empresariales que tienen importantes consecuencias sobre el desarrollo económico de un territorio concreto, donde los poderes públicos intervienen para evitar el desmantelamiento de actividades productivas y mantener puestos de trabajo.

## **2.5. Intervención pública sobre la negociación colectiva**

Aunque en un sentido amplio la negociación colectiva forma parte del “diálogo social” en su dimensión bipartita, los procesos de diálogo social no deben confundirse con la negociación colectiva ni tampoco sustituirla<sup>32</sup>.

Una de las cuestiones centrales es la determinación del grado de intervención del poder público –vía administración del trabajo- para el fomento, establecimiento y desarrollo de relaciones de trabajo que promuevan progresi-

<sup>31</sup> Vid. Ratnam, V., Tomoda, S.: *Guía Práctica para fortalecer el Diálogo Social en la Reforma de los Servicios Públicos*, OIT, Ginebra, 2005.

<sup>32</sup> Rodríguez-Piñero, M.: “La protección internacional de la contratación colectiva: una tarea difícil”, *Educación Obrera*, n. 143-144, 2006, p. 58.

vamente la mejora de las condiciones de trabajo y de vida profesional. Se trata de abordar el delicado equilibrio entre intervención heterónoma y autonomía colectiva. En este sentido, la normativa internacional promueve lo que se ha denominado legislación promocional (*auxiliary legislation*) de la autotutela colectiva, siempre que no sea de tal intensidad que fagocite o paralice el funcionamiento del propio “sistema intersindical”. En concreto, es una obligación establecida por el art. 4 del Convenio n. 98 OIT: “Deberán adoptarse medidas adecuadas a las condiciones nacionales, cuando ello sea necesario, para estimular y fomentar entre los empleadores y las organizaciones de empleadores, por una parte, y las organizaciones de trabajadores, por otra, el pleno desarrollo y uso de procedimientos de negociación voluntaria, con objeto de reglamentar, por medio de contratos colectivos, las condiciones de empleo”.

Como límite, esa intervención relativa a las condiciones de trabajo y de vida profesional, ha de ser respetuosa con el derecho de sindicación y de negociación colectiva [disp. 8.1) Recomendación n. 158 OIT], lo que inevitablemente conlleva la cesión amplios espacios regulativos para los interlocutores sociales; además de ello, los organismos del sistema de administración del trabajo “deberían promover el pleno desarrollo y utilización de los procedimientos de negociación voluntaria” (disp. 9 Recomendación n. 158 OIT); y “proveer, de acuerdo con las organizaciones interesadas de empleadores y de trabajadores instancias de conciliación y mediación apropiadas a las condiciones nacionales, en los casos de conflicto colectivo” (disp. 10 Recomendación n. 158 OIT).

El fomento de la negociación colectiva –como forma de “diálogo social”– se prevé en el Convenio n. 154 OIT sobre la negociación colectiva (1981) [complementado por la Recomendación n. 163 OIT sobre el fomento de la negociación colectiva (1981)], cuyo art. 5.1 se refiere a la obligación de “adoptar medidas adecuadas a las condiciones nacionales para fomentar la negociación colectiva”, con varias precisiones adicionales de sumo interés, de entre las que destacan: que la negociación sea progresivamente extendida en cuanto a su ámbito material de regulación [art. 2 d) Convenio n. 154 OIT] (lo que conlleva una contención del intervencionismo público en cuanto a contenidos materiales, que pasaría a cumplir una función de establecimiento de estándares mínimos de tutela, y no de competidos con la negociación colectiva en la fijación de condiciones de trabajo); que “la negociación colectiva no resulte obstaculizada por la inexistencia de reglas que rijan su desarrollo o la insuficiencia o el carácter impropio de tales reglas” [art. 2 d) Convenio n. 154 OIT] (lo que obliga al establecimiento de una “infraestructura jurídico-procedimental” que de seguridad jurídica a los procesos de negociación colectiva) como también que “los órganos y procedimientos de solución de conflictos laborales estén concebidos de tal manera que contribuyan a fomentar la negociación colectiva” [art. 2 e) Convenio n. 154 OIT] (lo que supone atender al carácter autorreflexivo de la negociación colectiva”).

La figura de la mayor representatividad en orden a la negociación colectiva puede considerarse una medida promocional de la negociación colectiva, siempre que supere el test de compatibilidad con el principio de libertad sindical, conforme a los tratados internacionales y a los parámetros y criterios interpretativos establecidos por el CLS.

Como medida instrumental, es conveniente recordar –sobre el elemento informativo- que la Recomendación n. 163 OIT, establece que en caso de que sea necesario, “deberían adoptarse medidas para que las partes dispongan de las informaciones necesarias para poder negociar con conocimiento de causa” [disp. 7.1 Recomendación n. 163 OIT], y con este objeto [disp. 7.2 b) Recomendación n. 163 OIT] “las autoridades públicas deberían proporcionar las informaciones necesarias sobre la situación económica y social global del país y de la rama de actividad en cuestión, en la medida que la difusión de tales informaciones no resulte perjudicial para los intereses nacionales”.

También el establecimiento de estas medidas de estímulo y fomento del desarrollo de la negociación colectiva se somete, en el sistema de normas internacionales, a la obligación “de consultas previas y, cuando sea posible, de acuerdos entre las autoridades públicas y las organizaciones de empleadores y de trabajadores” (art. 7 Convenio n. 154 OIT). El funcionamiento de estos principios en el marco de un sistema democrático de relaciones laborales tiene como prerequisite la existencia de organizaciones libres, independientes y representativas de empleadores y trabajadores, cuya existencia debería facilitada por la acción pública (disp. 2 Recomendación n. 163 OIT).

Conviene advertir de un cierto fenómeno derivado de la “hiperinflación” normativa consistente en la remisión constante de las normas estatales a la regulación de determinadas cuestiones laborales a la fuente de regulación convencional. Si bien se realiza a modo de admonición o invitación a la regulación de una determinada materia, en muchos casos son remisiones exuberantes por innecesarias, dada la capacidad normativa general de los interlocutores sociales en virtud del principio de autonomía colectiva. Genera la falacia de que la autonomía colectiva solamente puede intervenir bajo remisiones expresas legales para cada ámbito material. En muchos casos, supone una desresponsabilización pública sobre el ámbito material o sustantivo de que se trate, en ocasiones abandonando la efectividad de determinados derechos recogidos de manera retórica o programática a la suerte de una negociación condicionada por el contingente equilibrio de fuerzas de los sujetos negociadores. En ocasiones, el legislador espera o traslada a la negociación colectiva mucho más de lo de la misma puede asumir. El peligro subyacente es que –en defecto de norma paccionada- el poder unilateral de decisión empresarial siempre actuar como criterio de cierre, luego esta técnica legislativa puede derivar hacia un –deseado o no- fortalecimiento de los poderes empresariales.

## **2.6. Descentralización, delegación de funciones y ampliación del ámbito de actuación de la administración del trabajo (su incidencia sobre el diálogo social)**

La norma obliga a articular los procedimientos de participación en función del propio modelo territorial de Estado pues señala que: “En la medida que sea compatible con la legislación y la práctica nacionales, estos procedimientos deberán aplicarse a nivel nacional, regional y local, así como de los diferentes sectores de actividad económica” (art. 5.2 Convenio n. 150 OIT). La descentralización de las fórmulas de concertación social se viene demostrando muy adecuada para abordar los complejos problemas de fomento del empleo (las políticas de empleo), adaptando por la vía del consenso social – y de manera tripartita- los instrumentos económicos y jurídicos de tutela de los trabajadores en función a las particularidades de los mercados de trabajo y las necesidades específicas que surgen en los diferentes ámbitos territoriales y sectores de actividad.

Pero el Convenio va mucho más allá, y abre otras posibilidades de participación en determinadas actividades de administración del trabajo a los interlocutores sociales.

En primer lugar, permite a los Estados signatarios que deleguen o confíen “con arreglo a la legislación o práctica nacionales, determinadas actividades de administración del trabajo a organizaciones no gubernamentales, particularmente a organizaciones de empleadores y de trabajadores o –cuando fuere apropiado- a representantes de los empleadores y de los trabajadores” (art. 2 Convenio n. 150 OIT). Resulta paradójico que algunos Gobiernos se hayan escudado en esta “facultad” de delegación para no ratificar el Convenio (casos de Mauricio, Senegal, Sudáfrica). Al respecto, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones ha señalado que “los Estados miembros que ratifican el Convenio no están obligados a delegar actividades de la administración del trabajo”.

En segundo término, extiende explícitamente el terreno aplicativo de las políticas laborales a las cuestiones que “con arreglo a la legislación o a la práctica nacionales, se regulan mediante negociaciones directas entre las organizaciones de empleadores y de trabajadores” (art. 3 Convenio n. 150 OIT). Lo que implica una visión interactiva de los métodos de la intervención estatal y de la negociación colectiva en los temas abordados por ésta última.

En tercer lugar, algo que ahora nos parece novedoso, como la extensión de la actuación del sistema de Administración del trabajo en relación a actividades “relativas a las condiciones de trabajo y de vida profesional de determinadas categorías de trabajadores que, a efectos jurídicos, no se pueden considerar personas en situación de empleo” (art. 7 Convenio n. 150 OIT), entre las que incluye –con carácter ejemplificativo- a los pequeños agricultores que no con-

tratan mano de obra exterior, los aparceros y categorías similares de trabajadores agrícolas, las personas sin trabajadores a su servicio ocupados por cuenta propia en el “sector no estructurado” (economía informal), etc. Ello implica un principio de extensión de las funciones del sistema de Administración del Trabajo (incluidas las relativas al diálogo social y la participación institucional) a categorías de trabajadores con relaciones extralaborales, pero con la suficiente afinidad en el plano sociológico con el trabajo por cuenta ajena como para requerir una intervención pública en las materias de política de empleo, mejora de sus condiciones de empleo y de vida profesional, asesoramiento técnico, etc., englobando también la promoción de consultas y cooperación efectiva con los organismos públicos. El objetivo de esta intervención administrativa debe ser prevenir el crecimiento de la informalidad, formalizar (“juridificar”) las actividades y relaciones informales, con el objeto de reducir la diferencia de protección social, extenderles la inspección del trabajo y promover los derechos colectivos en estos ámbitos<sup>33</sup>. En algunas experiencias nacionales, el diálogo social ha sido un instrumento adecuado para que los interlocutores sociales colaboren en la “normalización” jurídica de este ámbito de las relaciones de trabajo (v. gr. el caso de Bulgaria), o para el establecimiento de instrumentos colectivos de protección social<sup>34</sup>.

No obstante, la preceptividad de la previsión es relativa, pues la promoción de la ampliación se producirá únicamente cuando lo exijan las condiciones nacionales, pudiendo aplicarse de manera progresiva o gradual. La propia Comisión de Normas ha señalado que el instrumento no impone la obligación de producir un resultado preciso, “sino más bien en esforzarse al máximo para darle cumplimiento”. La norma es “hija de su tiempo”, esto es, de un periodo de “irradiación” subjetiva de la tutela laboral que posteriormente ha entrado en crisis.

El Convenio trataba así de dar respuesta la extensión de la actividad de la Administración del trabajo –pero también implícitamente a las formas de diálogo social que lleva consigo- a relaciones de trabajo extralaborales pero necesitadas de la autotutela colectiva. Como también la necesidad de dar voz a quienes trabajan en la economía informal (de la que nos hemos acostumbrado a no hablar).

Cuestión complementaria es la necesidad de adaptar los instrumentos del diálogo social para evitar que la creciente “dualización” o segmentación de los

<sup>33</sup> Vid. Casale, G., Sivananthiran, A., Daza, J. L., Mar, C.: Showcasing Tools and Experiences in Labour Administration and the Informal Economy, ILO, Geneva, 2006, pp. 4 y ss.; Daza, J. L.: Informal Economy, Undeclared Work and Labour Administration, Paper n. 9, ILO, 2005; Sivananthiran, A., Venkata Ratnam, C.S. (eds.): Informal Economy: The Growing Challenge for Labour Administration, ILO, Geneva, 2005.

<sup>34</sup> Vid. Kannan, K. P.: “Social Dialogue in the Informal Sector: The Kerala Experience of Welfare Funds”, en AA.VV., Sivananthiran, A., Venkata Ratham, C. S., Best Practices in Social Dialogue, ILO, Geneva, 2003.

mercados de trabajo se acrecienta debido a una infrarrepresentación de ámbitos del mercado de trabajo en sus instituciones. Los modos de representación de intereses en este contexto deben articularse de manera que no se genere menos equidad social, sino que se reduzca el gap entre la mano de obra periférica y la central (core workforce)<sup>35</sup>.

### **3. RENOVACIÓN ESTRUCTURAL DEL DIÁLOGO SOCIAL (TRIPARTISMO O MULTIPARTISMO)**

Uno de los debates centrales, directamente relacionado con la exigencia de democratización pluralista del diálogo social, es que el mismo ya no puede –en muchos ámbitos de decisión– circunscribirse a los interlocutores sociales tradicionales (bipartitos o tripartitos) sino que debe incorporar a otros grupos sociales representativos de intereses merecedores de atención y tutela. Los nuevos actores de la sociedad civil –consumidores y usuarios, los grupos comunitarios y las ONG’s– ejercen una influencia creciente en lo relativo al logro de los derechos sociales, lo que engloba también la exigencia de que los servicios públicos rindan cuenta de su desempeño y mejoren su eficacia. Las apreciaciones también son extrapolables a las fórmulas de composición de los conflictos colectivos laborales (especialmente los relativos a los servicios esenciales para la comunidad) en el contexto de la terciarización creciente de las economías.

Los instrumentos tradicionales del Derecho sindical se han quedado “estrechos” para pertrechar de la infraestructura jurídica necesaria para afrontar las nuevas exigencias de gobernanza que plantea una sociedad más abierta y compleja (post-industrial) donde el “conflicto social” deja de tener la centralidad que presenta en las sociedades “industriales” (al que se suman los conflictos derivados de la sociedad de consumo, el problema medio-ambiental, el desarrollo sostenible, los fenómenos migratorios, etc.). Como consecuencia, también hay una “crisis del tripartismo” como método para gobernar los conflictos sociales que requieren de un consenso social más amplio (v. gr. las problemáticas específicas de los jóvenes, las mujeres, los discapacitados, los desempleados<sup>36</sup> y otros grupos vulnerables) y de una mayor transversalidad de las políticas sociolaborales (piénsese por ejemplo, en las políticas de igualdad, de inserción social o de integración de la población inmigrante). Ello permi-

<sup>35</sup> Baglioni, M.: “Interest representation between social partnership and solidarity”, *Transfer*, n. 3, 2008, p. 442.

<sup>36</sup> Las políticas de formación y empleo requieren de lo que se ha denominado un diálogo social “ampliado” donde desaparece el monopolio sindical sobre la materia, y debe comprender los agentes –públicos y privados– de los niveles regionales y locales [OIT: Aprender y formarse para trabajar en la sociedad del conocimiento, Conferencia Internacional del Trabajo, 91ª Sesión (2003), Informe IV (1), OIT, Ginebra, 2002, pp. 23-24].

tiría abordar un sector de la realidad social en su totalidad, en el conjunto de sus implicaciones, lo que ofrece la posibilidad de alcanzar soluciones más funcionales que las que supondría la simple agregación de decisiones sobre problemas parciales.

La complejidad del método de “multipartismo” reside en determinar la adecuación esta ampliación de la base social para abordar las diferentes cuestiones socio-laborales (en las que pueden estar imbricadas otras materias), en la línea de garantizar fórmulas de diálogo social más integradoras, pero también más eficaces.

Frente a potencial efecto debilitador y disgregador del más tradicional diálogo social por un modelo multipartito (su sustitución por el más etéreo “diálogo civil”), también se ha propuesto un modelo de diálogo social que acomode la creciente diversidad de intereses representados por otros actores sociales dentro del marco del tripartismo<sup>37</sup>. En esta dirección, se ha considerado que esta integración complementa y refuerza la cooperación tripartita en la formulación e implementación de las políticas económicas y sociales. La colaboración entre los agentes sociales y otros actores en el diálogo social – sobre la base de objetivos que persigan beneficios mutuos– se presenta como una necesidad en los nuevos contextos que debe afrontar el diálogo social. La dificultad estriba en determinar y articular las fórmulas, instrumentos y mecanismos mas adecuados para que la integración de otros actores sociales sea efectiva. Las específicas fórmulas de colaboración y su naturaleza jurídica podrían obedecer a diferentes modalidades (redes, alianzas, coaliciones, afiliación, etc.). El diálogo social debe abrirse hacia la intensificación de alianzas y redes con la sociedad civil y las ONG’s en áreas de mutuo interés y en aquellas en las que se comparten valores similares<sup>38</sup> (apertura hacia contingentes o estratégicas alianzas, dada la interdependencia de los objetivos perseguidos por los diferentes agentes). Ello podría relanzar la crítica cuestión de la representatividad del sujeto sindical. Si bien supone una expansión de la participación en el mecanismo tripartito, debe conllevar también, del lado gubernamental, la implicación de los departamentos ministeriales con competencias de las que dependa la efectividad de las políticas concertadas, dada la transversalidad que cada vez más caracteriza a las políticas sociales.

La operación es complicada en la medida en que los actores sindicales están muy implicados en procesos de negociación y concertación nacional y

<sup>37</sup> Fashoyin, T.: “Tripartite Cooperation, Social Dialogue and National Development”, *International Labour Review*, vol. 143, n. 4, 2004, pp. 365 y ss.; id.: “Tripartism and other actors in social dialogue”, *The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, vol. 21, n. 1, 2005, pp. 37 y ss.

<sup>38</sup> Cfr. Schmidt, E.: “Sustainability and unions: International trade union action to implement sustainability norms at corporate level”, en AA.VV., Schmidt, V. (ed.), *Trade union responses to globalization*, ILO, Geneva, 2007, pp. 13 y ss.; O’Donovan, P.: “Social Dialogue: Trends and Issues”, en AA.VV., *Best Practices in Social Dialogue*, ILO, Geneva, 2003, p. 31.



no siempre sus posiciones se muestran compatibles con las de sus potenciales aliados en el diálogo social. En muchos casos, los agentes sindicales se encuentran estrechamente ligados a las exigencias derivadas de la competitividad global o a las necesidades específicas de un o varios sectores productivos determinados y menos abiertos a la problemática más general de las necesidades sociales y del bienestar social general que tratan de atender otros actores de la sociedad civil. Estos son terrenos de potencial conflicto entre los propios aliados de los agentes sociales. Pero también suponen un reto para que los sujetos sindicales aborden un cambio cultural de renovación de valores y objetivos (con mayor predisposición a facilitar la participación y compartir el poder con otras organizaciones, como también al desarrollo de alianzas con ONG's y otros grupos comunitarios que comparte objetivos sobre justicia social), como de desplazamiento de las tradicionales políticas centradas en el trabajo hacia otras más amplias que incluyan el desarrollo sostenible y la más amplia dimensión de las relaciones entre trabajo y vida personal y familiar<sup>39</sup>.

En la ampliación de los interlocutores del diálogo social subyace el riesgo de una traslación de la lógica de la representación (legal) hacia una mera lógica de lobbying y facilita la penetración de la esfera democrática por la lógica económica, abriendo el interrogante de la representatividad real de sus intervinientes y la legitimidad de las decisiones adoptadas mediante este método de gobernanza, permitiendo mayores espacios de opacidad en la toma de decisiones y de ambigüedad en el enunciado y eficacia de las decisiones mismas.

El proceso de globalización ha subrayado la necesidad de una mayor participación en las políticas y toma de decisiones a todos los niveles, incluido el supranacional. Las organizaciones de trabajadores y empleadores deben agrupar a los jóvenes, las mujeres y los grupos minoritarios, además de a las ONG's, en un diálogo constructivo. Ello lleva implícito un cambio en sus estructuras como para facilitar la participación y el reparto de poder con tales grupos. En los países donde los interlocutores sociales han sido capaces de integrar a tales grupos en el diálogo nacional, ello ha conducido a un consenso más amplio en la sociedad sobre los cambios necesarios, reforzando el papel de los agentes sociales en su percepción como representantes de más amplios intereses sociales<sup>40</sup>.

La UE trata de avanzar en este sentido, presentando un panorama todavía lleno de incertidumbres<sup>41</sup>. En desarrollo del Libro Blanco sobre "gobernanza

<sup>39</sup> Schmidt, E.: "Sustainability and unions: International trade union action to implement sustainability norms at corporate level", cit., p. 20.

<sup>40</sup> Thamarajakshi, R.: "Overview", en AA.VV., *Best Practices in Social Dialogue*, ILO, Ginebra, 2003, p. 22.

<sup>41</sup> Vid. Hyman, R.: *Social Dialogue in Western Europe: The "State of the Art"*, ILO, Ginebra, 2000, pp. 10-12; Baccaro, L.: "What is alive and what is dead in the theory of corporatism", *BJIR*, v. 41, n. 4, pp. 683 y ss.

europea” (que recoge las propuestas del Consejo Europeo de Sevilla -2002-), se aprobó el Acuerdo Interinstitucional para legislar mejor, el 16 de diciembre de 2003, que se trata de un pacto interinstitucional cuasi-político al que el Tribunal de Justicia de la UE se muestra favorable a reconocer una cierta fuerza vinculante. El documento contiene la nueva tendencia de las instituciones comunitarias en la línea de “parificar” la intervención de los interlocutores sociales, o la compartición de sus funciones con otro tipo de agentes sociales, facilitando el acceso de otras organizaciones y asociaciones civiles a los procesos previos a la elaboración de documentos y de la legislación pactada. En este sentido, el debate abierto en torno al Libro Verde relativo a la flexiseguridad en el trabajo es buena muestra de este nuevo método de formación de consenso. El documento propone esta participación “ampliada” a través de dos técnicas: la “corregulación” y la “autorregulación”.

La “corregulación” consistiría en un acto legislativo comunitario que habilita para la realización de los objetivos definidos por la autoridad legislativa a las partes interesadas reconocidas en el ámbito de que se trate (los agentes económicos, los interlocutores sociales, las ONG’s o las asociaciones) (punto 18 del Acuerdo); siendo los propios actores sociales los encargados de seleccionar los medios para alcanzar los objetivos. El mecanismo recuerda mucho al instrumento jurídico que conocemos por “Directiva”, reemplazando a los Estados Miembros por los agentes sociales y económicos como destinatarios. En cualquier caso, conviene recordar que en la actualidad la negociación colectiva es un instrumento reconocido en el TCE para la transposición de las Directivas comunitarias, como alternativa al método legislativo.

De otro lado, la “autorregulación” consistiría en un método según el cual “los agentes económicos, los interlocutores sociales, las organizaciones no gubernamentales o las asociaciones” tienen la posibilidad de adoptar para sí “directrices comunes de ámbito europeo (en particular, códigos de conducta o acuerdos sectoriales)” (punto 22 del Acuerdo). Sería la Comisión el órgano encargado de vigilar el uso correcto de tales procedimientos (criterios de transparencia –publicidad de los acuerdos- y representatividad de las partes). Ello supone añadir un difuso sistema de supervisión y vigilancia al funcionamiento de tales métodos.

Estos nuevos mecanismos abren una multitud de interrogantes, ¿Cómo se coordinan con los mecanismos de diálogo y concertación social institucionalizados en el Tratado en materia de Política Social? ¿Cómo se coordinan con el sistema de fuentes diseñado en el Tratado? ¿Suponen una amenaza para la acción de los interlocutores sociales a escala comunitaria? ¿Suponen una degradación del diálogo social tripartito o, dicho de otra manera, la sustitución del diálogo social por un más etéreo “diálogo civil”? ¿Tales métodos permiten que otros sujetos intervengan en la Política social europea, en funciones que suelen estarle vedadas en los Derechos internos? ¿Abren la perspectiva de un

diálogo más abierto en cuanto a su base participativa y a las materias posibles, donde también la representación sindical se reforzaría? ¿Cuál es la eficacia jurídica de los nuevos instrumentos? ¿Son normas directamente invocables ante los tribunales –eficacia directa e inmediata- o requieren complementos adicionales para tener plena virtualidad jurídica?

#### 4. LOS “ESPACIOS SUPRANACIONALES” DE DIÁLOGO SOCIAL

La OIT –asentada en el tripartismo- es un instrumento central y adecuado para la gobernanza de los problemas globales (es un foro permanente de “diálogo social global”). Pero también se ha advertido de la necesidad de que se vaya “mas allá de los procesos intergubernamentales y los Estados nacional, a fin de implicar a nuevos actores y fuerzas que puedan contribuir a la búsqueda de soluciones. Necesitamos la energía, la creatividad y el alcance de muchas redes de actores no estatales que ya están participando activamente, incluidas la empresas y la sociedad civil. Es preciso adaptar las instituciones internacionales a la situación real de la nueva era. Ello entrañará la formación de coaliciones para realizar cambios, a menudo con socios que sobrepasan los límites de los círculos oficiales”<sup>42</sup>. En este sentido se propone un diálogo en el que los actores serían variables en función de la naturaleza, programa de que se trate y fase del debate y tema que haya de tratarse (lo que denomina “diálogos sobre la elaboración de políticas” que afronten las diferentes esferas de la globalización).

La construcción de espacios supranacionales de diálogo social siempre ha presentado dificultades extremas. En la actualidad, tales espacios son especialmente necesarios para abordar los problemas socio-laborales de derivados de la globalización. La proliferación de los “sistemas globales de producción”, y especialmente los cambios de ubicación de las labores de ensamblado, han planteado la necesidad de nuevas modalidades de gobernanza en tutela de los derechos de los trabajadores (tanto de los países desarrollados como de los países en desarrollo). Se trata de propiciar las reformas de los mercados de trabajo en la línea de equilibrar los valores de la eficiencia y la flexibilidad laborales con estabilidad y seguridad para los trabajadores<sup>43</sup>. Aparece así la necesidad de lo que se ha denominado la necesidad de un “sistema de gestión del ajuste” permanente (y adaptable) frente a lo que puede denominarse la creciente internacionalización del empleo, como fenómeno social derivado de la globalización económica<sup>44</sup>.

<sup>42</sup> Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización: Por una globalización justa. Crear oportunidades para todos, OIT, Ginebra, 2004.

<sup>43</sup> Casale, G., Sivananthiran, A., Venkata Ratnam, C. S. (eds.): “Introduction”, en AA.VV., Re-engineering labour administration to promote decent work, ILO, Geneva, 2006, p. 2.

<sup>44</sup> Auer, P.: “La internacionalización del empleo, ¿un reto para una globalización justa?”, RIT, vol. 125, n. 1-2, 2006, pp. 131 y ss.

En tales contextos, afloran claramente los límites del diálogo social nacional, y del propio poder del Estado y su soberanía para diseñar una eficaz política laboral. A veces la inspiración de los gobiernos en el diálogo social tripartito se nutre de las reflexiones de ciertos organismos internacionales como el FMI, la OCDE, etc., como también de la práctica de benchmarking entre Estados, lo que puede alterar los equilibrios alcanzados a nivel interno<sup>45</sup>. Los problemas a que se pueden enfrentar las representaciones de los trabajadores en el nuevo contexto económico y organizativo consisten en que los sindicatos se ven confrontados a patrones ausentes (entiéndase con ello “que residen en otro país”), a una cantidad siempre creciente de desempleados entre sus afiliados, a una individualización de las condiciones de trabajo que se suman a una transferencia de costos fijos a costos variables (sobresueldos, opciones de compra de acciones), a una casi ausencia de representación sindical en las pequeñas y medianas empresas, también a intentos respaldados por el gobierno de hacer más flexible el acceso al trabajo (agencias de personal temporero) y de acrecentar el peso de la negociación de empresa. Dentro de este contexto y cuando se sabe que la negociación pasa a ser tripartita, a veces “la situación de los sindicatos y de los trabajadores se hace insostenible”<sup>46</sup>. Aunque sea para adoptar medidas de tratamiento de los excedentes de mano de obra y organizar el transvase de la misma a otros sectores emergentes, el diálogo social se muestra como un instrumento necesario, en especial para la introducción de una flexibilidad negociada y equilibrada que permita salvar el máximo empleo<sup>47</sup>, como más incisivamente para la formulación de planteamientos “activos” en los que se atienda más a los empleos nuevos con porvenir que a la conservación de los anteriores.

La integración de los derechos socio-laborales en la compleja fisonomía y dinámica de las “global value chain”<sup>48</sup> se presenta harto dificultosa con los limitados instrumentos nacionales e internacionales que actualmente se disponen para su efectiva gobernanza social. Y ello necesitará atender más a la realidad del mundo del trabajo con una más activa implicación de los agentes sociales—a todos los niveles— para afrontar la situación de las personas que trabajan en la economía informal, de las que se encuentran por debajo del umbral de pobreza o las que sufren la discriminación de género. Las alianzas transnacionales del movimiento obrero pueden obtener ciertos resultados como ins-

<sup>45</sup> Vid. Jadoul, V.: “Presiones sobre el derecho laboral y la concertación social: el caso belga”, *Educación Obrera*, n. 143-144, 2006, p. 66.

<sup>46</sup> *Ibid.*

<sup>47</sup> Cfr. Sarfati, H.: *Labour market flexibility v. jobs: the challenge for social dialogue in Europe*, Communication to the 11th World Congress of the International Association of Industrial Relations, 22-26 September 1998, Bologna, Italy.

<sup>48</sup> Vid. Hellmann, M. F.: “Social partnership at the global level: building and wood workers’ international experiences with international framework agreements”, en AA.VV., Schmidt, V. (ed.), *Trade union responses to globalization*, ILO, Geneva, 2007, pp. 23 y ss.

trumento de presión para favorecer políticas gubernamentales de mejora de los derechos socio-laborales<sup>49</sup>.

No parece que la responsabilidad social de las empresas sea la tabla de salvación frente a tales problemas<sup>50</sup>, y ello sin desconocer su capacidad para ser un instrumento de expansión de derechos humanos y estándares laborales<sup>51</sup>. Y si nos referimos al diálogo social en el seno de empresas multinacionales, la problemática jurídica que presentan sus resultados no es de tono menor. En la mayoría de los casos no se trata de diálogo social, sino de declaraciones unilaterales de la multinacional en el marco de la “responsabilidad social corporativa”<sup>52</sup> (códigos de conducta), y aquí aparece el riesgo de desplazamiento de las representaciones sindicales y de la fórmula del acuerdo con las legítimas representaciones de los trabajadores (que se reemplaza por una difusa “declaración de buenas intenciones”). Por otra parte, los estudios sobre tales instrumentos detectan un inadecuado y pobre nivel de integración de la RSE y las responsabilidades de implementación del código en la estructura interna de las multinacionales y sus empresas auxiliares<sup>53</sup>. Son pocos los casos en que la verificación de la implementación de los códigos de conducta se encuentra verdaderamente participada socialmente y verificada también por observadores externos. Como también se corre el riesgo de que este método privado suplante a la responsabilidad “pública” (de los respectivos gobiernos de las jurisdicciones en las que operan y sus administraciones laborales) en la promulgación de estándares mínimos o en sus funciones de control del cumplimiento de la normativa laboral. Se trata –en la generalidad de los casos– de reglas impuestas unilateralmente por la empresa o el grupo de empresas multinacional, quien es también el único sujeto competente para el seguimiento, la valoración y el control del cumplimiento del código. No solamente en su momento genérico el código de conducta socialmente responsable se origina en el espacio autónomo de regulación de la empresa, sino que este modo de creación de reglas excluye y hace inaceptable la posibilidad de un control de las mismas por sujetos “externos” a la empresa, sean sindicatos o trabajadores directamente afectados. Quedando plenamente excluida cualquier posibilidad de responsabilidad por incumplimiento de los compromisos asumidos que pudiera exigirse ante

<sup>49</sup> Murillo, M. V., Schrank, A.: “With a Little Help from my Friends. Partisan Politics, Transnational Alliances, and Labor Rights in Latin America”, *Comparative Political Studies*, vol. 38, n. 8, 2005, pp. 971 y ss.

<sup>50</sup> Cfr. OIT: Memoria del Director General. Cambios en el mundo del trabajo, Conferencia Internacional del Trabajo, 95ª. Reunión, 2006, OIT, Ginebra, 2006, pp. 71 y ss.

<sup>51</sup> Vid. Sengenberger, W.: *Globalization and Social Progress: The Role and Impact of International Labour Standards*, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn, 2002, pp. 88 y ss.

<sup>52</sup> Es el caso paradigmático de los denominados códigos de conducta, cfr. Mamic, I.: *Implementing Codes of Conduct. How Businesses Manage Social Performance in Global Supply Chains*, Greenleaf-ILO, Geneva, 2004, p. 43.

<sup>53</sup> Mamic, I.: *Implementing Codes of Conduct...*, cit., pág. 341.

los tribunales de justicia, así como cualquier mecanismo sancionatorio de tipo público. Ni siquiera suele contemplarse la existencia de un control a cargo de un “tercero independiente” aceptado voluntariamente por la empresa, “como tampoco tiene vigencia por consiguiente la regla clásica de la corporate governance que se resume en la expresión “cumple o explica”, en el sentido de que las compañías informen periódicamente al mercado y a los clientes sobre el desarrollo concreto de las reglas contenidas en el código, explicando cuando alguna de éstas no se ha cumplido, cual ha sido la causa de este incumplimiento u omisión”<sup>54</sup>. La eficacia de tales instrumentos de auto-regulación es muy pobre sin un contexto (infraestructura jurídica e institucional) que la promueva. En este sentido, se hace preciso el diálogo formalizado con las autoridades gubernamentales para definir con mayor precisión los estándares de desarrollo social definidos genéricamente en los programas de RSE, para garantizar la extensión de los mismos a las empresas auxiliares y la supervisión (reconocimiento y regulación de empresas auditoras para cumplir con el parámetro de una verificación objetiva por terceros)<sup>55</sup>.

Cuando se trata de verdaderos acuerdos bilaterales, el problema fundamental es la calificación y reconocimiento que los mismos tendrán en los diferentes Derechos internos. De hecho los acuerdos marco de compañías multinacionales han tenido muy poco impacto en la realidad de las relaciones industriales. El efecto contractual del acuerdo impone obligaciones a los sujetos pactantes del mismo, aunque del enunciado de los contenidos concretos de estos acuerdos se desprende un cúmulo de compromisos y deberes que la empresa multinacional asume respecto de los trabajadores individuales que forman parte de la plantilla de la misma en todas sus sedes. No tiene efectos normativos tal como lo conocemos puesto que no existe una norma imperativa (forzosamente nacional) que imponga un conjunto de condiciones de trabajo de forma objetiva y externa a los contratos individuales de trabajo de los empleados de la empresa. Aunque el contenido de estos acuerdos marco se dedique en su gran mayoría a la regulación de estándares de trabajo aplicables a los trabajadores de la empresa en cualquiera de sus lugares de producción, no hay normatividad en tales prescripciones. En gran medida, por tanto, el enunciado de los estándares de trabajo, incluso las prohibiciones netas de utilizar trabajo infantil o forzoso, así como la determinación de las condiciones generales de prestación del trabajo -en igualdad de oportunidades, ante el pleno y libre funcionamiento de las organizaciones sindicales y sus facultades de acción, en especial la negociación colectiva- se presenta como un compromiso que adopta la empresa

<sup>54</sup> Baylos Grau, A.: “Los acuerdos-marco de empresas globales: una nueva manifestación de la dimensión transnacional de la autonomía colectiva”, RDS, n. 28, 2004.

<sup>55</sup> Mamic, I.: *Implementing Codes of Conduct...*, cit., pág. 348.

transnacional y que ella misma se responsabiliza de aplicar en lo concreto<sup>56</sup>, sin previsiones sobre la posibilidad de ejercer acciones legales en garantía de los derechos reconocidos en el acuerdo<sup>57</sup>.

Las multinacionales europeas (especialmente las alemanas, francesas y de los países escandinavos) han avanzado en los acuerdos marco internacionales firmados entre empresas multinacionales y las federaciones sindicales mundiales, tales instrumentos promueven varias normas laborales mínimas y organizan un marco de relaciones laborales común en todas las actividades de tales empresas en el mundo, que abarca tanto las operaciones de sus filiales como las de sus subcontratistas y proveedores<sup>58</sup>. Pero la evidencia empírica demuestra que un mismo código de conducta puede llevar a resultados muy dispares en función de la organización del trabajo en la empresa y las políticas de recursos humanos que practiquen<sup>59</sup>.

En 2005-2006, la Dirección General de Empleo y Asuntos Sociales de la Comisión Europea estudió la posibilidad de adoptar un marco jurídico optativo destinado a regular en la UE, a través de una Directiva, las negociaciones y los convenios colectivos transnacionales de empresa y sectoriales. Se trataba de poner un instrumento a disposición de las empresas y los interlocutores sociales a escala europea para facilitar la armonización de los diferentes estratos del diálogo social y de la negociación colectiva en los diversos niveles.

Por ahora, la oposición de los empleadores europeos a la actitud “legisladora” de la Comisión en la esfera de los acuerdos marco internacionales –y a la responsabilidad social de la empresa en general-, unida a la posición ambigua de algunos sindicatos ante el asunto (por sus inquietudes respecto al mandato y la condición jurídica de los representantes que negociasen los acuerdos, junto con la compatibilidad de los AMI’s con la legislación laboral y los convenios colectivos nacionales).

Los principales motivos de las empresas multinacionales para firmar AMI’s eran las expectativas de los accionistas en lo referente a la conducta ética, la creación de un marco coherente de responsabilidad social empresarial, la motivación de los trabajadores, el fomento del diálogo social y la mejora

<sup>56</sup> Baylos Grau, A.: “Los acuerdos-marco de empresas globales: una nueva manifestación de la dimensión transnacional de la autonomía colectiva”, cit.

<sup>57</sup> Vid. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions: Codes of conduct and international framework agreements: New forms of governance at company level, Dublin, 2008, pág. 69.

<sup>58</sup> Papadakis, K.: “Investigaciones sobre el diálogo social transnacional y los acuerdos marco internacionales”, RIT, vol. 127, núm. 1, 2008, p. 109.

<sup>59</sup> Vid. Locke, R., Romis, M.: *Beyond Corporate Codes of Conduct. Work Organisation and Labor Standards in Two Mexican Garment Factories*, MIT, Massachusetts, 2006.

de la “gestión del riesgo”<sup>60</sup>. Pero lo cierto es que las federaciones sindicales mundiales no firman los AMI’s con la intención de crear “derechos subjetivos jurisdiccionables”, sino con el fin de entablar un diálogo permanente con las empresas multinacionales sobre los derechos de los trabajadores. De hecho, los acuerdos se presentan como un estadio previo para la creación de comités de empresa mundiales en las empresas multinacionales de que se trate.

En el plano extracomunitario, las empresas han optado predominantemente por instrumentos unilaterales, lo que supone un desplazamiento de la representación colectiva de los trabajadores a este nivel y un claro desprecio por los principios fundamentales de libertad sindical y negociación colectiva (desplazamiento de lo colectivo y reforzamiento del poder de dirección unilateral del empleador internacional). Descolectivización pero también “privatización” de la reglamentación laboral, y su correlativo debilitamiento en sus garantías y mecanismos de exigibilidad jurídica. En nivel de empresa multinacional, como espacio para el diálogo social bilateral, ofrece la posibilidad de que los sujetos negociadores afronten las cuestiones que los límites de las legislaciones nacionales y las relaciones laborales internacionales presentan para el tratamiento de las consecuencias sociales de la globalización. Si es bilateral, esta autorregulación puede abrir una vía negociada para ampliar el ámbito aplicativo de los estándares laborales<sup>61</sup>.

En el ámbito europeo, la construcción de una Europa Social participada sigue presentando notables dificultades. Si analizamos el papel del diálogo social en la “gobernanza” europea, y sin desdeñar su relevancia, presenta notables carencias y dificultades. Se viene hablando –quizá con cierto exceso- de la UE como una entidad política sujeta a un modelo organizativo “policéntrico” de toma de decisiones orientado al “proceso” (más que a la institucionalización de órganos decisorios), donde el poder político actuaría a modo de “regulador y árbitro” de las fuerzas en conflicto. Lo cierto es que el diálogo social contribuye a la superación del conocido “déficit democrático” de la UE. La cesión de soberanía estatal a la UE para construir la integración económica, junto con el debilitamiento del poder de control estatal frente a los procesos de globalización económica, hacen inoperantes muchos de los instrumentos de control de los que disponían los Estados en el pasado (la “crisis del principio de soberanía”). De ahí que pueda cobrar fuerza la idea de que, en la búsqueda de soluciones para la materia del trabajo, el plano comunitario –con la implicación de los interlocutores sociales- sea una instancia adecuada para su tratamiento.

El diálogo social comunitario ha derivado hacia un “proto-sistema de relaciones laborales” cuya maquinaria jurídico-institucional obtiene unos resul-

<sup>60</sup> Vid. Shömann, I., Sobczak, A., Voss, G., Wilke, P.: “International framework agreements: new paths to workers’ participation in multinationals’ governance?”, *Transfer: European Review of Labour and Research*, vol. 14, n. 1, 2008, pp. 111 y ss.

<sup>61</sup> *Ibid.*, p. 124.



tados inversamente proporcionales a su grado de complejidad. Basta hacer un breve repaso a este sistema institucional para comprender el alcance de su complejidad. Las instituciones del diálogo social europeo, entendidas en sentido amplio – tanto relaciones bilaterales como tripartitas- son: instrumentos de participación institucional [órganos de consulta permanentes o “Tripartite Social Concertation”: Consejo Económico y Social, y dentro del “Open Method of Coordination” el Comité de Empleo y el Comité de Protección Social]; la creación de la Cumbre Social Tripartita para el crecimiento y el empleo; la negociación colectiva a escala comunitaria (nivel interprofesional o sectorial): vía convencional como método de regulación social comunitaria que se bifurca entre negociación colectiva dentro de iter de formación legislativa previsto en el Tratado (aquí el diálogo social se inscribe en un típico proceso normativo comunitario) y negociación colectiva “autónoma” (acuerdos “autónomos” y “marcos de acción”); los Comités de Empresa Europeos [y la “implicación de los trabajadores” en la Sociedad Anónima y Cooperativa Europea] también son un ámbito para el desarrollo del diálogo social.

A primera vista, podría considerarse que este imponente marco institucional presenta los trazos propios de un sistema (de tintes neo-corporativos)<sup>62</sup> de relaciones industriales propio de los modelos social-demócratas avanzados de relaciones industriales: participación institucional de los interlocutores sociales, instrumentos de concertación social y negociación colectiva, mecanismos de fomento del hecho sindical (legislación promocional o “*legislazione di sostegno*” como teorizara G. Giugni), previsión del fenómeno de la legislación “negociada”, etc.

No obstante, existen serias dificultades en la construcción de un verdadero “espacio social europeo”. Por referirnos a algunas de las que presentan mayor relevancia, nos encontramos con las competencias limitadas de la UE (preponderancia de los aspectos económicos en el proceso de integración europea) y la debilidad de las previsiones del Tratado CE en política social (limitado espacio de actuación para el diálogo social). Ello ha implicado la inevitable tendencia a procesos de formación “extralegislativa” de la acción sindical -lo que la propia UE ha denominado “tendencia hacia una mayor autonomía”-. Fenómeno que viene ejemplificado por el desarrollo o tendencia hacia la “sectorialización” de la negociación colectiva europea y la aparición de textos “de nueva generación”, caracterizados por el hecho de que su seguimiento deben llevarlo a cabo los propios interlocutores sociales. Estas estrategias se adaptan mejor a proyectos de política del derecho más promocionales que regulatorios<sup>63</sup>.

<sup>62</sup> Sobre las condiciones ideal-típicas de este modelo, cfr. Bellardi, L.: *Concertazione e contrattazione*, Cacucci, Bari, 1999, pp. 12 y ss.

<sup>63</sup> Cfr. Romagnoli, U.: “La concertazione sociale in Europa: luci e ombre”, *Lavoro e Diritto*, n. 2, 2004, pp. 277 y ss.

Existen además límites jurídicos explícitos a la armonización legislativa en materia social: la competitividad de la economía comunitaria (art. 136 TCE); la creación y desarrollo de las pequeñas y medianas empresas (art. 137 TCE). Por otro lado, la imposibilidad de homogeneizar los regímenes nacionales relativos a los derechos de libertad sindical y negociación colectiva por falta de competencia comunitaria en tales materias, debido al el “dogma de la preservación de la identidad de los sistemas nacionales de relaciones laborales” o el respeto a las instituciones jurídico-sindicales internas). Con demasía se utiliza al argumento del respecto a las “tradiciones” de los sistemas nacionales de relaciones laborales para evitar avances en este sentido, que dotarían de mayor coherencia a la “arquitectura de conjunto” del sistema de relaciones laborales europeo. No obstante el sistema europeo presupone la existencia de regímenes de libertad sindical constitucionalmente garantizados en los Estados miembros. También el conocido como “doble” principio de subsidiariedad supone un freno al diálogo social comunitario, pues conlleva una doble limitación a la iniciativa comunitaria en materias de armonización social (subsidiariedad en relación a la acción de los Estados Miembros y subsidiariedad de la actuación comunitaria respecto de la de los interlocutores sociales). Ello ampara una inevitable dosis de *laissez faire* comunitario en política social. En otros casos, se aprecia falta de verdadera iniciativa o voluntad política (déficit en lo social) y a pesar del ya importante número de declaraciones solemnes o de carácter político al respecto, las realizaciones prácticas de relevancia no pasan casi de lo “anecdótico”.

Las lagunas o carencias del marco normativo comunitario (en relación a la vertiente estructural e institucional del diálogo social), si bien evitan una rigidez normativa y favorecen el polimorfismo de las iniciativas y las formas de diálogo social, también generan una importante dosis de inseguridad jurídica y favorece la tendencia hacia técnicas regulativas de *soft law*, carentes de garantías jurídicas (no jurisdiccionales) y que no parecen las más adecuadas para el mantenimiento unos niveles de protección laboral y social adecuados.

El diálogo social europeo –en sus diversas manifestaciones- puede actuar como un importante freno a los procesos de retracción de los derechos sociales fundados en la pérdida de competitividad de la economía europea. Y ello como algo que va más que va más allá un mero mecanismo de “legitimidad social” en la toma de decisiones. Lo importante de este dato es que el fenómeno europeo puede actuar como referente para la contención de la ratio económica con criterios sociales en el proceso de globalización económica (y ser paradigma para los incipientes procesos de integración económica que se están gestando en otras regiones). El diálogo social europeo podría actuar como punta de lanza de un “espacio de gobierno democrático” supranacional, no meramente tecnocrático y legitimado en la vieja ideología de la libertad de los mercados, como signo del paradigma de la globalización “gobernada democráticamente”.

Otros límites importantes provienen del lado empresarial. Las reticencias empresariales a una sujeción a mecanismos o procesos de concertación social institucionalizados a nivel supranacional (“reticencia a una dialéctica abierta a la luz pública”) y su preferencia por actuación como “lobbies” en los circuitos de decisión; la hostilidad patronal al crecimiento de normas laborales comunitarias (legislativas o convencionales) y la preferencia por el “laissez faire” en los planos supranacionales donde su poder económico conoce menos límites de influencia política) (la búsqueda de la “emancipación del control democrático”).

También existen dificultades para organizar una contraparte sindical de los trabajadores capaz de crear una política sindical coherente y estable. Las dificultades en este ámbito son genéricas: debilitamiento general del sindicalismo; la “deshomogeneización” de las clases trabajadoras (cambios en su estructura) y la correlativa dificultad para definir el papel de la representación sindical en relación a la individualización de los destinatarios de la tutela; el auge del “individualismo” (crisis de la “conciencia de clase”); el incremento de status jurídicos diferenciados por influjo de las técnicas normativas de flexibilidad; la crisis del empleo o la “terciarización” de las economías avanzadas. A ello se le añaden dificultades específicas en el ámbito sindical europeo: la construcción de la Confederación Europea de Sindicatos (CES) como un verdadero sindicato supranacional, con efectiva capacidad de interlocución con las instituciones comunitarias; el movimiento sindical sigue muy aferrado a las experiencias y problemáticas nacionales lo que dificulta una visión más supranacional de los problemas sociales; las centrales sindicales nacionales de los grandes países del continente en la práctica ejercen un derecho de veto sobre las decisiones de la CES (límite importante a la capacidad de decisión); la necesidad de fortalecer las federaciones europeas de rama (y su integración en las estructuras decisorias de la CES y sometimiento a la política “confederal”); la necesidad de articular mecanismos de disciplina en el seno de la Confederación, de manera que las entidades sindicales inferiores vengan condicionadas por lo negociado en las unidades superiores (en el plano interprofesional o sectorial). En definitiva, la necesidad de confiar en las virtudes autoreflexivas de la autonomía privada (autoorganizativa) que participa en el diálogo social europeo bajo la forma de “parte social”.

## BIBLIOGRAFÍA

AA.VV.: *Concertación social, neocorporatismo y democracia*, MTSS, Madrid, 1991.

AA.VV.: *Estado de bienestar, diálogo social y mercado de trabajo*, CES-Principado de Asturias, Oviedo, 2003.

Auer, P.: “La internacionalización del empleo, ¿un reto para una globalización justa?”, *RIT*, vol. 125, n. 1-2, 2006, pp. 131-149.

Baccaro, L.: “What is alive and what is dead in the theory of corporatism”, *BJIR*, v. 41, n. 4, pp. 683-706.

Baccaro, L., Simoni, M.: “Centralized wage bargaining and the “Celtic tiger” phenomenon”, *Industrial Relations*, vol. 46, n. 3, pp. 426-455.

Baglioni, M.: “Interest representation between social partnership and solidarity”, *Transfer*, n. 3, 2008, pp. 427-446.

Barretto Ghione, H.: *Formación profesional en el diálogo social*, Cinterfor/OIT, Montevideo, 2007.

Baylos Grau, A.: “Los acuerdos-marco de empresas globales: una nueva manifestación de la dimensión transnacional de la autonomía colectiva”, *RDS*, n. 28, 2004, pp. 193-211.

Bellardi, L.: *Concertazione e contrattazione*, Cacucci, Bari, 1999.

Berg, J., Kucera, D. (eds.): *In Defence of Labour Market Institutions. Cultivating justice in the developing world*, ILO, Ginebra, 2008.

Biagi, M.: *Job Creation Policies at Local Level and the Role of the Social Partners in Europe*, ILO, Geneva, 2002.

Blackburn, D.: “El papel, la repercusión y el futuro de la legislación laboral”, *Educación Obrera*, n. 143-144, 2006, pp. 1-11.

Blas López, M. E.: “Le cadre d’action des partenaires sociaux européens: panorama, mutations et enjeux à l’heure de la mondialisation”, *Droit Social*, n. 5, 2006, pp. 540-561.

Buckley, G. J., Casale, G. (general eds.): *Social dialogue and poverty reduction strategies*, ILO, Geneva, 2006.

Casale, G., Sivananthiran, A., Daza, J. L., Mar, C.: *Showcasing Tools and Experiences in Labour Administration and the Informal Economy*, ILO, Geneva, 2006.

Casale, G., Sivananthiran, A., Venkata Ratnam, C. S. (eds.): *Re-engineering labour administration to promote decent work*, ILO, Geneva, 2006.

Casey, B., Gold, M.: *Social Partnership and Economic Performance: the Case of Europe*, Edward Elgar, Cheltenham, 2000.

Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización: *Por una globalización justa. Crear oportunidades para todos*, OIT, Ginebra, 2004.

Daugareilh, I.: “Employee participation, ethics and corporate social responsibility”, *Transfer*, n. 1, 2008, pp. 93-110.

Daza, J. L.: *El diálogo social en la Administración Pública*, OIT, Ginebra, 2002.

Daza, J. L.: *Informal Economy, Undeclared Work and Labour Administration*, Paper n. 9, ILO, 2005.

Duplessis, I.: “El derecho indicativo y el derecho internacional del trabajo”, *Educación Obrera*, n. 143-144, 2006, pp. 41-50.

Durán López, F. (coord.): *El diálogo social y su institucionalización en España e Iberoamérica*, CES, Madrid, 2002.

Durán López, F.: “El Consejo Económico y Social, instrumento del diálogo social”, *RMTAS*, n. 3, 1997, pp. 185-192.

EIRR: “Finland: tripartite approach gains ground”, *European Industrial Relations Review*, n. 394, 2006, pp. 27-30.

European Commission: *The sectoral social dialogue in Europe*, European Communities, Luxemburgo, 2003.

European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions: *Working Conditions and Social Dialogue*, Dublin, 2007.

European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions: *Codes of conduct and international framework agreements: New forms of governance at company level*, Dublin, 2008.

Fashoyin, T.: “Tripartite Cooperation, Social Dialogue and National Development”, *International Labour Review*, vol. 143, n. 4, 2004, pp. 341-372.

Fashoyin, T.: “Tripartism and other actors in social dialogue”, *The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, vol. 21, n. 1, 2005, pp. 37-58.

Ferreiro Regueiro, C.: “Nuevas tendencias del diálogo social en Europa”, *AS*, n. 19, 2007.

Fox, A., Flanders, A.: “Collective bargaining: from Donovan to Durkheim”, *BJIR*, vol. 7, n. 2, 1969, pp. 151-180.

García de Enterría, E., Fernández, T. R.: *Curso de Derecho Administrativo*, t. II, Civitas, Madrid, 2002.

García-Pelayo, M.: *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Alianza Editorial, Madrid, 1995.

Graña, F.: *Diálogo social y gobernanza en la era del “Estado mínimo”*, Cinterfor/OIT, Montevideo, 2005.

Herrador Buendía, F. M.: “La influencia comunitaria europea en el diálogo social español”, *RMTAS*, n. 26, 2000, pp. 45-64.

Herrell, I., Hodges, J., Kelly, P., Rueda, M.: *Manual para la integración del género en los proyectos de cooperación técnica sobre diálogo social*, ILO, Ginebra, 2003.

Heyes, J.: “Training, social dialogue and collective bargaining in Western Europe”, *Economic and Industrial Democracy*, vol. 28, n. 2, 2007, pp. 239-258.

Heyes, J.: *The Changing Role of Labour Ministries: Influencing Labour, Employment and Social Policy*, ILO, Geneva, 2004.

Hyman, R.: *Social Dialogue in Western Europe: The "State of the Art"*, ILO, Ginebra, 2000.

ILO: Decent work, Report of the Director-General, International Labor Conference (87th Session), ILO, Geneva, 1999.

IOE: *The Evolving Debate on Trade & Labour Standards*, s/l, 2006.

Ishikawa, J.: *Aspectos clave del diálogo social nacional: un documento de referencia sobre el diálogo social*, OIT, Ginebra, 2004.

Jadoul, V.: "Presiones sobre el derecho laboral y la concertación social: el caso belga", *Educación Obrera*, n. 143-144, 2006, pp. 56-67.

Laulom, S.: "Passé, présent et futur de la négociation collective transnationale", *Droit Social*, n. 5, 2007, pp. 623-629.

Locke, R., Qin, F., Brause, A.: *Does monitoring improve labor standards?: lessons from Nike*, MIT, Massachusetts, 2006.

Locke, R., Romis, M.: *Beyond Corporate Codes of Conduct. Work Organisation and Labor Standards in Two Mexican Garment Factories*, MIT, Massachusetts, 2006.

Luttringer, J.-M.: "Diálogo social sobre formación profesional en la Unión Europea: realidad y diversidad de prácticas", *Boletín Cinterfor*, n. 142, 1998, p. 83-98.

Maggi-Germain, N.: "Sur le dialogue social", *Droit Social*, n. 7-8, 2007, pp. 798-807.

Mamic, I.: *Implementing Codes of Conduct. How Businesses Manage Social Performance in Global Supply Chains*, Greenleaf-ILO, Geneva, 2004.

Mark, W., Oxman, V.: *The social and labour dimensions of globalization and integration process. Experience of CARICOM*, ILO, Lima, 2002.

Mazuyer, E.: "Les instruments juridiques du dialogue social européen: état des lieux et tentative de clarification", *Droit Social*, n. 4, 2007, 476-485.

Monereo Pérez, J. L.: *Concertación y diálogo social*, Lex Nova, Valladolid, 1999.

Moreno Vida, M. N.: *Los pactos sociales en el Derecho del Trabajo*, Universidad de Granada, Granada, 1989.

Morgado, E.: *América: el diálogo social y los actuales procesos de cambios económicos y tecnológicos*, OIT, Lima, 2002.

Murgas Torrazza, R., Torres de León, V.: *Diálogo social sobre formación en Panamá*, Cinterfor/OIT, Montevideo, 2005.

Murillo, M. V., Schrank, A.: "With a Little Help from my Friends. Partisan Politics, Transnational Alliances, and Labor Rights in Latin America", *Comparative Political Studies*, vol. 38, n. 8, 2005, pp. 971-999.

Neumayer, E., De Soysa, I.: "Globalization and the right to free association and collective bargaining: an empirical analysis", *World development*, vol. 34, n. 1, 2006, pp. 31-49.

Offe, C.: "The Attribution of Public Status to Interest Groups: Observations on the W. German Case", en AA.VV., Berger, S. (ed.), *Organizing Interests in Western Europe*, Cambridge University Press, Oxford, 1981.

OIT: *Administración del trabajo*, Estudio General: Informe III Parte 1B, 85ª Sesión de la Conferencia Internacional del Trabajo, OIT, Ginebra, 1997.

OIT: *Aprender y formarse para trabajar en la sociedad del conocimiento*, Conferencia Internacional del Trabajo, 91ª Sesión (2003), Informe IV (1), OIT, Ginebra, 2002.

OIT: *Directrices sobre el diálogo social en los servicios públicos de urgencia en un medio en constante evolución*, OIT, Ginebra, 2003.

OIT: *Diálogo social y estrategias de reducción de la pobreza: guía para la integración del enfoque de género*, OIT, Ginebra, 2004.

OIT: *Memoria del Director General. Cambios en el mundo del trabajo*, Conferencia Internacional del Trabajo, 95ª Reunión, 2006, OIT, Ginebra, 2006.

OIT: *El fortalecimiento de la capacidad de la OIT para prestar asistencia a los Miembros en la consecución de sus objetivos en el contexto de la globalización*, Informe V, Conferencia Internacional del Trabajo, 96ª reunión, OIT, Ginebra, 2007.

OIT: *Seguridad Social: un nuevo consenso*, OIT, Ginebra, 2002.

Ojeda Avilés, A. (dir. y coord.): *La concertación social tras la crisis*, Ariel, Barcelona, 1990.

Ojeda Avilés, A.: "Promoción del empleo y del diálogo social en el Ordenamiento Comunitario", *RMTAS*, n. 52, 2004, pp. 31-47.

Oliet Palá, A.: *La concertación social en la democracia: crónica de un difícil intercambio*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2004.

Papadakis, K. (dir.): *Cross-border social dialogue and regulation: An emerging global industrial relations framework?*, IIEL, Ginebra (en prensa).

Papadakis, K.: "Investigaciones sobre el diálogo social transnacional y los acuerdos marco internacionales", *RIT*, vol. 127, núm. 1, 2008, pp. 109-115.

Piore, M. J., Schrank, A.: "Gestión de la flexibilidad e inspección del trabajo en el mundo latino", *RIT*, vol. 127, n. 1, 2008, pp. 1-29.

Pizzorno, A.: "Scambio político e indentità collettiva nel conflitto di classe", en AA.VV., Crouch, C., Pizzorno, A., (edits.), *Conflitti in Europa*, Etas Libri, Milano, 1977.

Ratnam, V., Tomoda, S.: *Guía Práctica para fortalecer el Diálogo Social en la Reforma de los Servicios Públicos*, OIT, Ginebra, 2005.

Roche, W. K.: "Social partnership in Ireland and new social pacts", *Industrial Relations*, vol. 46, n. 3, 2007, pp. 395-425.

Rodríguez-Piñero, M.: "La protección internacional de la contratación colectiva: una tarea difícil", *Educación Obrera*, n. 143-144, 2006, pp. 51-58.

Romagnoli, U.: "La concertazione sociale in Europa: luci e ombre", *Lavoro e Diritto*, n. 2, 2004, pp. 277-286.

Ruano Albertos, S., Vicente Palacio, A.: “Transversalidad y diálogo social: los planes de igualdad como técnica para la consecución de la igualdad en las empresas. Regulación internacional y comunitaria”, *RMTAS*, n. 67, pp. 147-174.

Sarfati, H.: *Labour market flexibility v. jobs: the challenge for social dialogue in Europe*, Communication to the 11<sup>th</sup> World Congress of the International Association of Industrial Relations, 22-26 September 1998, Bologna, Italy.

Schmidt, V. (ed.): *Trade union responses to globalization*, ILO, Ginebra, 2007.

Sengenberger, W.: *Globalization and Social Progress: The Role and Impact of International Labour Standards*, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn, 2002.

Servais, J.-M.: “Normas internacionales del trabajo y culturas nacionales”, *Educación Obrera*, n. 143-144, 2006, pp. 31-40.

Shömann, I., Sobczak, A., Voss, G., Wilke, P.: “International framework agreements: new paths to workers’ participation in multinationals’ governance?”, *Transfer: European Review of Labour and Research*, vol. 14, n. 1, 2008, pp. 111-126.

Shömann, I., Sobczak, A., Voss, G., Wilke, P.: *Codes of conduct and international framework agreements: new forms of governance at company level*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Luxembourg, 2008.

Shrank, A., Piore, M.: *Norms, regulations and labour standards in Central America*, United Nations, México, 2007.

Sivananthiran, A., Venkata Ratnam, C. S. (eds.): *Best Practices in Social Dialogue*, ILO, Geneva, 2003.

Sivananthiran, A., Venkata Ratnam, C. S. (eds.): *Informal Economy: The Growing Challenge for Labour Administration*, ILO, Geneva, 2005.

Solans Latre, M. A.: *Concertación social y otras formas de neocorporativismo en España y en la Comunidad Europea*, Tecnos, Madrid, 1995.

Valdés Dal-Ré, F.: “Concertación social y mercado de trabajo”, *RL*, n. 12, 2006, pp. 1-12.

Valdés Dal-Ré, F.: “La legislación laboral negociada”, *RMTAS*, n. 3, 1997, pp. 171-184.

Venkata Ratnam, C. S., Shizue Tomoda: *Guía práctica para fortalecer el Diálogo Social en la Reforma de los Servicios Públicos*, OIT, Ginebra, 2005.

Vida Soria, J., Prados de Reyes, F. J.: “Artículo 129: principios constitucionales sobre la participación social”, en AA.VV., Alzaga Villaamil, O. (dir.), *Comentarios a la Constitución española de 1978*, Ed. de Derecho Reunidas, Madrid, 1998.



Vigneau, C.: “Partenaires sociaux européens et nouveaux modes communautaires de régulation: la fin de privilèges?”, *Droit Social*, n. 9-10, 2004, pp. 883-890.

Villasmil Prieto, H.: *Las relaciones laborales en la era de la mundialización: una visión desde la OIT*, OIT, San José, 2002.

Villasmil, H., Johansen, L., Peralta, B.: *El Derecho del Diálogo Social*, San José, OIT, 2004.

Villasmil, H.: *La estrategia del diálogo social: de la concentración al reparto del poder decisorio en las relaciones laborales*, OIT, San José, 2002.

Wilthagen, T. (comp.): *Flexicurity Practices*, Bruselas, 2007.