

EL DIÁLOGO SOCIAL EN LA UNIÓN EUROPEA Y LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA A NIVEL EUROPEO: POTENCIALIDADES, DIFICULTADES Y RESULTADOS

SOCIAL DIALOGUE IN THE EUROPEAN UNION AND COLLECTIVE BARGAINING AT THE EUROPEAN LEVEL: POTENTIALITIES, DIFFICULTIES AND RESULTS*

Yolanda Valdeolivas García**
Universidad Autónoma de Madrid

SUMARIO: 1. La centralidad del diálogo social en la política social de la UE. –2. La negociación colectiva intersectorial a nivel europeo: fortaleza de su capacidad reguladora *versus* debilidad de su régimen jurídico y eficacia general; 2.1. Directivas de origen convencional; 2.2. Acuerdos Marco autónomos; 2.3. La negociación colectiva como instrumento de transposición de Directivas. –3. Conclusión y propuesta.

RESUMEN

El trabajo analiza la posición del diálogo social europeo en el desarrollo de la política social de la Unión, destacando el importante papel de la negociación colectiva y del producto nacido del acuerdo de los interlocutores sociales a ese nivel a título de norma jurídica y fuente del Derecho social europeo. Se estudia su amplia capacidad ordenadora, así como los problemas en que se desenvuelve la negociación colectiva resultado de la ausencia de normas comunitarias reguladoras de su régimen jurídico, en especial en relación con la mayor debilidad aplicativa de las disposiciones de los Acuerdos Marco autónomos que no adoptan la posterior forma de Directiva. Tras remarcar la potencialidad de estos Acuerdos para reforzar la dimensión social de la UE y superar la parálisis legislativa de las instancias europeas con capacidad legislativa se hacen propuestas para superar algunas dificultades técnicas en su desenvolvimiento, a los fines de promover al máximo la consecución de su máxima potencialidad como norma de obligado cumplimiento para los trabajadores y empresarios en todos los Estados miembro.

ABSTRACT

The paper analyzes the position of European social dialogue in the development of the Union's social policy, highlighting the important role of collective bargaining and of the product born from the agreement of the social partners at that level as a legal norm and source of European Social Law. Its broad regulatory capacity is studied, as well as the problems in which collective bargaining develops as a result of the absence of european rules governing its legal regime, especially in relation to the greater weakness of the application of the provisions of the autonomous Framework Agreements when they do not adopt the later form of a Directive. After highlighting

*Recibido el 26 de marzo de 2021. Aprobado el 27 de abril de 2021.

** Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.

the potential of these Agreements to reinforce the social dimension of the EU and overcome the legislative paralysis of the European authorities, proposals are made to overcome some technical difficulties in their development, in order to promote the achievement of their maximum potential as a mandatory rule for workers and employers in all member states.

Palabras clave: Negociación colectiva – Acuerdo Marco Europeo – Política social europea – Diálogo social – Interlocutores sociales europeos – Relaciones laborales.

Key words: Collective bargaining – European Framework Agreement – European social policy – Social dialogue – European social partners – Industrial relations.

1. LA CENTRALIDAD DEL DIÁLOGO SOCIAL EN LA POLÍTICA SOCIAL DE LA UE

El modelo social europeo, como el propio modelo español de relaciones laborales, identifica como elemento central y decisivo de su diseño institucional el diálogo social, ya bipartito, entre los solos agentes sociales, ya tripartito, involucrando a las instituciones europeas¹. El reconocimiento del diálogo social y acción de los interlocutores sociales forma parte intrínseca del marco normativo y entramado de funcionamiento de la UE, que contempla su contribución activa en la elaboración de la política social y legislación laboral en el ámbito europeo como componente esencial de su dimensión social. Así, los arts. 151 y 152 TFUE encomiendan a la Unión y a los Estados miembros el fomento del diálogo social, reconociendo el papel de los interlocutores sociales en el marco de la acción legislativa y la planificación de las políticas públicas en este nivel. Diálogo social exteriorizado en múltiples expresiones que abarcan desde la iniciativa legislativa a la sustitución de la acción normativa de las instancias comunitarias pasando por el cauce de transposición a los sistemas internos de las normas europeas, aun sin agotar tales formulaciones su completo ámbito de actuación ni sus plurales instancias de actualización, a nivel intersectorial y sectorial.

Las heterogéneas manifestaciones formales e informales del diálogo social en Europa identifican un terreno extenso, fértil y decisivo, con verdadera capacidad de influencia en las acciones y estrategias de la Unión, a título de consultas previas a la adopción de medidas por parte de los órganos comunitarios y a título de colegislador o legislador autónomo. Esta posición central del diálogo social, cualquiera sea el contexto en que se desenvuelva, responde a la consideración de sus muy valiosas potencialidades para fomentar la participación democrática de los actores intervinientes, especiales protagonistas del conflicto laboral y principales agentes destinatarios de las regulaciones y políticas públicas de que se trata, mostrándose como instancias más cercanas a las circunstancias y necesidades que plantea la aplicación de las normas europeas en las relaciones de trabajo. El diálogo social promueve, pues, consensos entre intereses casi siempre antagónicos, haciendo de él un recurso idóneo para conciliar los derechos laborales y la justicia social con la eficiencia y sostenibilidad económica de las empresas y de la actividad productiva en general. Sobre tal premisa, el ejercicio del diálogo social fomenta entornos más propicios para el crecimiento económico y el progreso social, asegurando un funcionamiento de mayor estabilidad y equilibrio de intereses en los mercados de trabajo internos y europeo.

A su vez, el diálogo social europeo favorece la buena gobernanza de la Unión y sus Estados miembros, asegurando la aplicación de sus objetivos y agenda normativa, y genera sinergias

¹ Aunque el Acta Única Europea de 1986 ya aludía a tales agentes, será el Acuerdo de Política Social de 1992, ahora incorporado como Protocolo de Política Social al Tratado constitutivo de la UE, el texto normativo que hace del diálogo social y la negociación colectiva a nivel europeo piezas básicas de construcción de la Europa social, otorgando al primero la cualidad de objetivo de la política comunitaria y a la segunda el carácter de fuente del Derecho Social europeo, alternativa e independiente de la vía legislativa atribuida a las instancias europeas.

de reforzamiento en los demás niveles transnacionales o inferiores de participación, que cooperan en la extensión de su ejecución efectiva, proporcionando mayor legitimación, aceptación social y efectividad a las decisiones políticas y normativas de los poderes públicos. En definitiva, representa una herramienta de cohesión social y económica en este influyente contexto regional, capaz de superar la creciente competencia empresarial, y económica en general, mundial y globalizada, afectada por tensiones externas e internas que debilitan la actuación meramente estatal o gubernamental.

El diálogo social europeo que, se decía, identifica formas e instancias plurales para su desarrollo, no siempre dirigidas a la obtención de un producto final, de carácter normativo o no, con proyecciones a nivel regional, intersectorial, sectorial o meramente empresarial, muestra globalmente una compleja red de intervenciones independientes o cruzadas cuyo completo alcance no siempre es fácil de identificar y cuyos resultados a veces quedan ocultos por actos superpuestos de las instituciones europeas. De ahí el interés de reconocer el genuino alcance de esta estrategia de diálogo social, de cuya importancia da cuenta la aprobación de una Comunicación de la Comisión [COM (2004) 557 final, "Colaboración para el cambio en una Europa ampliada: Potenciar la contribución del diálogo social europeo"] que repasaba todas las manifestaciones del diálogo social entre 1997 y 2003. Contemplaba una clasificación básica que engloba, de una parte, los documentos fruto del procedimiento de diálogo previo a la adopción de una norma europea, invitando a actuar jurídicamente a las instancias competentes en determinadas materias; de otra, las opiniones conjuntas, declaraciones e informes dirigidos a las instituciones comunitarias o autoridades nacionales expresivas de la posición de los interlocutores sociales respecto de una política o legislación comunitaria concreta (la más frecuente); y, finalmente, como función más incisiva y carácter de verdadera fuente del Derecho social europeo, la negociación colectiva en sentido estricto, ejercida por sujetos debidamente legitimados al efecto, y de la que también resulta una amplia variedad de acuerdos sobre materias relativas a política social articuladas como primer paso, en fase de consultas, al emprendimiento de una acción comunitaria o adoptadas y aplicadas directa e inmediata en los Estados miembros a través de medios convencionales suscritos por los interlocutores sociales en dicho nivel estatal (sectorial o intersectorial, conforme al propio contenido del Acuerdo de que se trate).

Tales manifestaciones, con diversa intensidad y regularidad, concretan la verdadera naturaleza del diálogo social europeo, que se expresa en distintos órganos estables. A nivel intersectorial, el propio Comité de Empleo, llamado a coordinar a los Estados miembros en materia de políticas de empleo y del mercado laboral, ejerce su mandato previa consulta a los interlocutores sociales (art. 150 TFUE), como lo hace el Comité de Protección Social, dirigido a fomentar la cooperación en esta materia entre los Estados miembros y con la Comisión, que también ha de entablar contactos adecuados con aquellos agentes (art. 160 TFE). A los que se suma más de una veintena de Comités sectoriales donde se desenvuelven consultas y autonomía colectiva por parte de los interlocutores sociales correspondientes y previamente registrados como sujetos legitimados.

Diseño básico de participación institucional que no ha hecho sino reforzarse progresivamente en el devenir de la política social europea, creando nuevos órganos participativos que amplían las potencialidades del diálogo social. En este sentido, fue decisiva la Propuesta de Decisión del Consejo [2002/0136 (CNS)], por la que se establece una Cumbre Social Tripartita para el crecimiento y el empleo, surgida de la insatisfacción declarada por los interlocutores sociales respecto de la falta de integración real de la concertación en el Comité de Empleo, así como de las necesidades de coherencia y sinergia entre los distintos procesos en los que aquellos sujetos intervienen. Dicha Cumbre, respetando el Tratado y competencias de los diversos órganos europeos, garantiza la concertación entre el Consejo, la Comisión y los interlocutores sociales para que estos últimos puedan participar, en desarrollo de su diálogo social, en los distintos escenarios de la estrategia económica y social integrada². De acuerdo con ello, la UE incorpora

² Compuesta por la Presidencia en ejercicio del Consejo a nivel de Jefes de Estado y de Gobierno, las dos Presidencias siguientes, la Comisión y los interlocutores sociales, con un máximo de 20 miembros distribuidos a partes

un nuevo y relevante órgano de participación institucional de los agentes sociales que extiende el espacio de diálogo social a nivel europeo, reafirmando la posición de los interlocutores sociales como elemento nuclear de su entramado institucional y su poder de concertación y autorregulación, entre sí y con los órganos comunitarios, a título de derecho originario, según se desprende del pár. 2.º del art. 152 TFUE³.

Con todo, las dificultades de convergencia económica y social resultado de la crisis económica a nivel mundial desencadenada a partir de 2008, en un contexto además de globalización creciente e incremento de los poderes económicos frente a los políticos, dejaron sentir sus efectos en este terreno. Y se tradujo en un debilitamiento de facto del diálogo social, pese al amplio potencial reconocido; debilitamiento consecuente, por lo demás, con la propia involución de la dimensión social europea que, quizá cuando resultaba más necesaria, se retrae y somete en mayor medida a los dictados y razones de la economía y a políticas de austeridad y remercantilización del trabajo que tensionan la garantía de los derechos sociales y sus formas de expresión. La excesiva flexibilidad y precariedad laboral fruto de esta tensión explica la subsiguiente reacción de las autoridades europeas que, en lo que aquí interesa, reemprenden acciones para amplificar, en la línea de favorecer la dimensión social de la Unión, el rol del diálogo social en el marco de la coordinación de las políticas económicas común y nacionales, como pieza inescindible de la recuperación del objetivo social de la UE adaptado a las nuevas realidades de un mercado de trabajo cambiante.

Así lo reflejaría el Dictamen del Comité Económico y Social Europeo de 2014, afirmando el acuerdo de instituciones e interlocutores sociales de la UE en aumentar la participación de las organizaciones de empleadores y de trabajadores en los procesos nacionales y europeos, firmando en junio de 2016 una declaración conjunta de dichas partes sociales a nivel europeo y la presidencia del Consejo y la Comisión sobre “un nuevo comienzo para el diálogo social”⁴. Dicho documento renueva el compromiso común con la mejora de las condiciones del marco en que se desarrolla el diálogo social en todos los niveles, proponiendo, pese a las dificultades a nivel nacional, fortalecer la eficacia y calidad de sus productos o expresiones. Como haría también el propio Parlamento, insistiendo en el carácter vital del diálogo social para lograr los objetivos de empleo fijados en la Estrategia Europa 2020, sugiriendo el fortalecimiento del papel de los interlocutores sociales en el nuevo proceso de gobernanza económica y el reconocimiento de un auténtico diálogo social no restringido a la mera consulta⁵. En idéntico sentido, ahora en iniciativa conjunta del Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión, dentro del muy singular marco del Pilar Europeo de Derechos Sociales, de noviembre de 2017, el párrafo 20 de su Preámbulo declara que el diálogo social desempeña un papel fundamental en el refuerzo de los derechos sociales y el crecimiento sostenible e inclusivo, añadiendo que los interlocutores sociales a todos los niveles son cruciales en el desarrollo y aplicación del Pilar, de conformidad con su autonomía para negociar y celebrar acuerdos y su derecho a la negociación y acción colectivas. A lo que añade su Capítulo II, relativo a “Condiciones de Trabajo Justas”, un punto 8 que asegura para dichas partes sociales la obligada consulta sobre el diseño y aplicación de políticas sociales, económicas y de empleo, de acuerdo con las prácticas nacionales, animán-

iguales entre representantes de los trabajadores y de los empresarios, la Cumbre se reúne al menos dos veces al año en sesión inmediatamente previa a los Consejos Europeos de primavera y otoño para debatir sobre los temas definidos conjuntamente por sus integrantes.

³ Consagrando con dicho rango el derecho a la negociación colectiva de los interlocutores sociales que proclamaba idéntica cualidad de derecho fundamental en la propia Carta de los Derechos Fundamentales de la UE (art. 28).

⁴ Comisión Europea, A new start for social dialogue. Luxemburgo (UE), 2017. Puede consultarse en <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/2d1df4a6-66ae-11e7-b2f2-01aa75ed71a1>

⁵ Resoluciones del Parlamento Europeo, de 15 feb. 2017, sobre el informe anual sobre la gobernanza del mercado único en el marco del Semestre Europeo 2017 (2018/C 252/16) y 19 abr. 2018, sobre la propuesta de Decisión del Consejo relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros. Pueden verse en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52017IP0040> y <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52018AP0181>, respectivamente.

dolas a negociar y celebrar convenios colectivos en asuntos de su incumbencia, respetando su autonomía y su derecho a la acción colectiva y garantizando la aplicación de dichos acuerdos a nivel europeo e interno. Más concretamente, se reconoce el derecho de información y consulta sobre asuntos de su interés, en particular sobre la transferencia, reestructuración y fusión de empresas y sobre despidos colectivos. Finalmente, la redacción se cierra fomentando el apoyo necesario para aumentar la capacidad de los interlocutores sociales para promover el diálogo social⁶.

Todo lo anterior viene a corroborar el carácter esencial y estructural propuesto para el diálogo social europeo, en tanto fuerza impulsora de reformas económicas y sociales capaz de colaborar eficazmente a contener las quiebras que arriesgan en este paradigmático espacio geográfico un patrón caracterizado por la defensa y progresión del modelo social frente a las consecuencias de la globalización y plena liberalización económica y de los mercados. Como declara la propia Comisión europea, las negociaciones entre los interlocutores sociales son el mejor modo de avanzar en las cuestiones relacionadas con la modernización y la gestión del cambio [COM (2002) 341 final “El diálogo social europeo, fuerza de modernización y cambio”], por tratarse de sujetos mejor posicionados para conciliar la flexibilidad indispensable para las empresas y la seguridad necesaria para los trabajadores [COM (2005) 706 final “Trabajar juntos, trabajar mejor: Un nuevo marco para la coordinación abierta de las políticas de protección social y de inclusión en la Unión Europea”]. Y así lo reitera, en fin, el vigente Programa de Trabajo del Diálogo Social Europeo 2019-2021, que hace del diálogo social a todos los niveles instrumento especialmente relevante para propiciar mercados de trabajo justos, responsables y eficientes, reiterando que las partes sociales están particularmente bien emplazadas para acompañar los procesos de transformación de la economía⁷ y diseñar medidas y soluciones equilibradas e inclusivas que contribuyan al progreso económico y social⁸.

2. LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA INTERSECTORIAL A NIVEL EUROPEO: FORTALEZA DE SU CAPACIDAD REGULADORA *VERSUS* DEBILIDAD DE SU RÉGIMEN JURÍDICO Y EFICACIA GENERAL

La más relevante expresión del diálogo social europeo es la que concluye en una legislación autónoma o negociada, que presupone el reconocimiento de un espacio normativo propio y aun preferente de los interlocutores sociales. Debe advertirse primero que, a diferencia de lo que sucede en algunos modelos internos, como el español, esa autonomía colectiva se desenvuelve a nivel europeo por organizaciones sindicales y empresariales cuya legitimación negociadora para concluir acuerdos eficaces y vinculantes reside, en ausencia de legitimidad democrática, en su representatividad, consecuencia no de eventuales resultados electorales a ese nivel sino reflejo de la reconocida a las organizaciones nacionales afiliadas en sus respectivos sistemas internos y conforme a sus prácticas. Por ello, la medición objetiva de la cualidad de representatividad de los sujetos con capacidad reguladora a nivel europeo que la UE no define estricta-

⁶ El texto completo puede consultarse en https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/social-summit-european-pillar-social-rights-booklet_es.pdf#:~:text=El%20objetivo%20del%20pilar%20europeo%20de%20derechos%20sociales,regulaci%C3%B3n%20y%20aplicaci%C3%B3n%20de%20los%20derechos%20sociales.%2013

⁷ Así lo demuestra la aprobación del Acuerdo Marco Europeo sobre Teletrabajo, de 2002, que responde, antes que las instancias comunitarias, al reto de la digitalización y de algunos de los nuevos modos de organización del trabajo, que en España recogieron los sucesivos Acuerdos sociales interconfederales desde 2003, aunque desaparece toda referencia al mismo en el IV Acuerdo para el Empleo y la Negociación Colectiva de 2018. También, más reciente, el Acuerdo Marco Europeo sobre digitalización, de 2020. Pueden consultarse los textos de ambos Acuerdos Marco, en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM%3Ac10131> y https://www.bu-sinesseurope.eu/sites/buseur/files/media/reports_and_studies/2020-06-22_agreement_on_digitalisation_-_with_signatures.pdf, respectivamente.

⁸ Puede verse en:

<file:///C:/Users/YV.5014185/Documents/DIGITALIZACIÓN/PROGRAMA%20DE%20IISS%20EUROPEOS%202021.pdf>.

mente, ni en la parte social ni empresarial, ha planteado dudas de legitimidad⁹, lo que no obsta que, aun sin valor jurídico estricto, la Comisión europea tenga identificados los caracteres que deben reunir los interlocutores sociales¹⁰ y que exista un órgano encargado de informar regularmente al respecto¹¹.

No debe extrañar la ausencia de reglas europeas en este punto, toda vez que la UE carece de competencia en materia de derecho de asociación y libertad sindical (art. 153.5 TFUE), origen de aquella cualidad de representatividad sindical y patronal, de modo que a nivel intersectorial la misma se sustenta, más que en reglas preestablecidas o en el control de la Comisión, en el reconocimiento recíproco como interlocutores válidos de las diversas organizaciones. De hecho, la Comisión solo confirma la representatividad a posteriori, cuando aquellos sujetos solicitan la conversión del acuerdo en una Directiva a través del oportuno procedimiento legislativo o Decisión de ejecución al Consejo, debiendo constar tal cualidad en la lista oficial de la Comisión, a imagen de la acreditación que opera en fase de consultas.

Desde luego, la recepción en Directivas del contenido de los acuerdos sociales disipa toda duda de legitimidad, pues la puramente representativa de los firmantes y su presunta deficiencia para provocar efectos jurídicos quedaría subsanada y superada por la legitimidad democrática de las instituciones europeas con poder legislativo: la legitimidad democrática se superpone a la legitimidad representativa. En caso contrario, el Acuerdo Marco solo desenvolverá su particular modo de obligar en los Estados miembros influyendo en su incorporación por instrumentos convencionales nacionales, de suerte que la eventual falta de representatividad de los firmantes sí podría arriesgar entonces el más general despliegue de sus efectos jurídicos. Pero lo anterior no cuestiona en la práctica la acreditación de tal cualidad de representatividad para alcanzar acuerdos de eficacia general para todos los empresarios y trabajadores respecto de los habituales sujetos firmantes de Acuerdos Marco intersectoriales. Así, del lado social, se reconoce a la Confederación Europea de Sindicatos (CES)¹² y, del empresarial, a la Confederación de Empresas Europeas (BUSINESSEUROPE, antes UNICE), Centro Europeo de empleadores y empresas que prestan servicios públicos (CEEP) y SMEunited, para la pequeña y mediana empresa (antes UEAPME). Sendas organizaciones monopolizan el diálogo social intersectorial,

⁹ Véase, con carácter general, M.^a E. CASAS, “La negociación colectiva europea como institución democrática (y sobre la representatividad de los “interlocutores sociales europeos””, *RL*, 1998, núm. 21, pp. 4 y ss. y M. MOLINA GARCÍA, *La negociación colectiva europea. Entre el acuerdo colectivo y la norma negociada*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2002 (apartado 7, en edición digital: file:///C:/Users/YV.5014185/Downloads/TOL_397326_es.pdf). También, J. M.^a SERRANO, “Los sindicatos europeos, las representaciones empresariales y la negociación colectiva europea”, en VV.AA. (dirs. M. NOGUEIRA, O. FOTINOPOULOU y J. M.^a MIRANDA), Tirant lo Blanch, Valencia, 2012, pp. 92 y ss.; L. J. DUENAS, “El modelo dual de negociación colectiva en el Derecho comunitario”, *RGDTSS*, 2015, núm. 41, pp. 163 y ss. y R. MOLL NOGUERA, “La legitimación negociadora de los agentes sociales a nivel supraempresarial y empresarial en la Unión Europea: una reforma pendiente”, *REDT*, 2018, núm. 213 (edición digital file:///C:/Users/YV.5014185/Downloads/TOL_397326_es.pdf).

¹⁰ Cfr. COM (1993) 600 final y (1996) 448 final, destacando la necesidad de respetar la autonomía de los agentes sociales en la elección de su interlocutor en la negociación, sin posibilidad de obligar a sujeto alguno a acudir a la mesa de negociación [COM (1998), 322 final].

¹¹ Desde 2004, Eurofound informa sobre la representatividad de dichos sujetos colectivos y su capacidad para negociar acuerdos en los diversos sectores, lo que ha terminado por triplicar el número de organizaciones representativas, concluyendo con la mayor representatividad que presentan las organizaciones sindicales respecto de las empresariales

(https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_publication/field_ef_document/ef19015en.pdf). Señalando también la peor adaptación de la patronal al ámbito europeo, con problemas de legitimación interna de sus organizaciones representativas y mayor dificultad de coordinar los diversos intereses que confluyen en ella, cfr. J. M.^a SERRANO, *op. ult. cit.*, pp. 90-91.

¹² Eurocadres (Consejo Europeo de Personal Profesional y Directivo) y la Confederación Europea de Directivos y Personal Directivo (CEC) participan en el diálogo social intersectorial como parte de la delegación de la CES.

reconociéndose mutuamente representatividad y capacidad de concluir acuerdos a ese nivel ex art. 155 TFUE¹³, sin haberse planteado objeciones significativas de legitimidad negocial.

Destacada la genérica importancia del instrumento convencional nacido de la autonomía colectiva de los interlocutores sociales europeos, conviene interrogarse, con carácter más concreto, cómo se desenvuelve esa capacidad de las partes sociales de participar en la elaboración del derecho comunitario, que termina reconociendo un verdadero poder normativo en materia laboral y social compartido con los órganos comunitarios, hasta ampliar la actividad legislativa en la UE en materia de política social de los procedimientos legislativos ordinarios con la participación de los interlocutores sociales en la elaboración y aplicación del derecho europeo sobre este bloque normativo. Ampliación concretada en su preceptiva intervención en la tramitación de Directivas por los órganos europeos competentes y en la propia aprobación autónoma de normas sociales configuradoras de una nueva fuente del Derecho Social europeo: el Acuerdo Marco.

La primera vía constituye un trámite consultivo, en doble fase, a cuyo través la Comisión, con carácter previo a la presentación de propuestas en este ámbito regulador, debe consultar a dichos interlocutores sobre la posible orientación de la acción europea que quiera emprenderse; si tras dicha consulta la Comisión estimase conveniente una actuación, los interlocutores sociales han de pronunciarse sobre el contenido de la propuesta, remitiendo a la Comisión un dictamen o, en su caso, recomendación, conforme al art. 154.2 y 3 TFUE. Por su parte, la segunda fórmula presupone la elaboración del propio acto normativo por aquellos sujetos cuando, con ocasión de las consultas recién referidas, deciden iniciar un proceso de diálogo social dirigido al establecimiento de relaciones convencionales y adopción de acuerdos sociales, comunicándolo a la Comisión para que paralice su tramitación en tanto se actualiza ese procedimiento alternativo. En tal supuesto, en plazo máximo de nueve meses, salvo prórroga acordada con la Comisión, los sujetos colectivos concluirán, en su caso, los correspondientes acuerdos, a partir de cuya aprobación se abren dos escenarios posibles. El primero desplaza por completo a las instancias europeas, encargándose los propios firmantes de la aplicación por sus propios medios del Acuerdo adoptado, a través de los procedimientos y prácticas propios de dichos sujetos y de los Estados miembros; el segundo implica la colaboración de los órganos comunitarios, haciéndose cargo el Consejo de su aplicación, a petición conjunta de las partes firmantes, en las materias contempladas en el art. 153 TFUE, lo que presupone una Decisión del Consejo de propuesta de la Comisión, con información al Parlamento Europeo, y obtención en su seno de idéntico régimen de mayoría o unanimidad que exija el procedimiento legislativo ordinario o especial propio de las materias sociales tratadas (arts.154.4 y 155 TFUE).

Como se observa, esta fórmula de regulación de las partes sociales, ya autónoma en su adopción y ejecución, incluido el seguimiento de su cumplimiento y recepción a nivel estatal, ya compartida en su ejecución, reconoce a aquellas una genuina capacidad legislativa, con significativos ejemplos que confirman su operatividad y vigencia continuada. Y coloca a la negociación colectiva, a nivel sectorial e intersectorial, y en las empresas o grupos de dimensión comunitaria, en la posición de mayor entidad e influencia de cuantas expresiones de participación social prevé la regulación europea en materia laboral. Pero, progresando en su identificación, la cuestión es reconocer qué razones explican una u otra forma de asegurar la eficacia del acuerdo concluido.

2.1. Directivas de origen convencional

La negociación colectiva a nivel europeo parece decantarse por adoptar la forma de Directivas cuando los agentes sociales consideran que tal es el acto idóneo para garantizar la articulación de las medidas necesarias para su plena aplicación en los Estados miembros, obligando a la transposición mediante norma interna. Dada la heterogeneidad de sistemas con-

¹³ Véase COM (1998) 322 final, "Adaptación y fomento del diálogo social a escala comunitaria".

vencionales internos¹⁴ y la consiguiente dificultad de asegurar la eficacia general del Acuerdo Marco, las partes firmantes renuncian a su aplicación directa vía convencional, susceptible de arriesgar dicha eficacia, en una opción que presupone que las disposiciones del Acuerdo son suficientemente claras en sus resultados como para imponer obligaciones ciertas a los Estados miembros. Se trata de una solución pragmática que en nada desvirtúa la relevancia del poder regulador de la negociación colectiva europea, incidiendo solo sobre su singular modo de obligar y pudiendo servir de impulso a materias quizá bloqueadas en las instancias comunitarias que, con la fuerza del consenso de los agentes sociales, consiguen su deseado efecto normativo y vinculante para todos los empresarios y trabajadores en los Estados miembros¹⁵.

Así, tales Directivas solo difieren de las restantes en la iniciativa legislativa asumida por los interlocutores sociales, siendo expresión de una legislación negociada o colegislación que otorga una suerte de poder normativo colectivo preferente, complementario de la capacidad normativa institucional en beneficio recíproco: si la colaboración institucional otorga a la negociación colectiva la cobertura jurídica que obliga a los Estados a aplicarla por su medios en los derechos internos, la segunda refuerza a la primera en su aceptación y legitimación social, en la más amplia efectividad de sus disposiciones normativas y mejor ajuste a las necesidades sociales fruto de la más cercana posición de los negociadores a la realidad laboral en que deban desenvolverse.

Con todo, aunque estas Directivas de origen convencional en nada discrepan de las elaboradas por los órganos comunitarios, sí muestran alguna singularidad. De una parte, su clara preferencia a ser aplicadas en los derechos internos mediante fórmulas de transposición convencional, como mecanismo más natural y acorde con su originario modo de expresión, como se explicita en las así aprobadas, con invitaciones a la intervención de los agentes sociales en cada Estado miembro destinatario de la norma, ya para acometer directamente la tarea de transposición convencional, ya para su consulta previa a la adopción de la legislación o práctica nacional correspondiente, ya, en fin, para introducir disposiciones más favorables a las contenidas en la Directiva. De otra, ese origen convencional influye también en el propio seguimiento y control de la aplicación e interpretación de las disposiciones de la Directiva, reservándose los interlocutores sociales la preceptiva emisión de dictamen en todo lo relativo a la interpretación del contenido del Acuerdo; sin sustituir las competencias comunitarias o nacionales de interpretación y aplicación de la norma, esa intervención previa asegura una suerte de interpretación auténtica del instrumento normativo. Finalmente, es habitual que estas Directivas encomienden a las partes firmantes la revisión o reexamen, en un plazo de tres años, del contenido y aplicación del Acuerdo, reforzando la propia actividad revisora de los órganos comunitarios de las normas nacionales de transposición, en una nueva manifestación de la referida posición privilegiada de

¹⁴ Al respecto, puede consultarse VV.AA. (Dir. J. CRUZ VILLALÓN), *La negociación colectiva en Europa. Una perspectiva transversal*, Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social, Madrid, 2019 (en digital, https://www.mites.gob.es/ficheros/ministerio/sec_trabajo/ccncc/B_Actuaciones/Estudios/Negociacion_colectiva_en_Europa_vinculado.pdf).

¹⁵ A tal esquema se ajustan las Directivas 96/34, sobre el permiso parental; 97/81, sobre el trabajo a tiempo parcial; 99/70, sobre el trabajo de duración determinada; y 2010/18, de revisión del permiso parental. Y, con carácter sectorial, 99/63, relativa al Acuerdo sobre la ordenación del tiempo de trabajo de la gente del mar; 2000/79, relativa a la aplicación del acuerdo europeo sobre la ordenación del tiempo de trabajo del personal de vuelo de aviación; 2005/47, sobre determinados aspectos de las condiciones de prestación de servicio de los trabajadores móviles que realizan servicios de interoperabilidad transfronteriza en el sector ferroviario; 2009/13, sobre trabajo marítimo; 2010/32 sobre la protección de los trabajadores sanitarios de las lesiones e infecciones causadas por instrumentos cortantes y punzantes; 2014/112, sobre determinados aspectos de la ordenación del tiempo de trabajo en el transporte de navegación interior; 2017/159, sobre la pesca marítima; 2018/131, del sector del transporte marítimo. En cambio, cuando el intento de alcanzar un Acuerdo Marco por los interlocutores sociales no fructificó, instando la actuación legislativa común, puede destacarse la Directiva 2008/104, relativa al trabajo a través de empresas de trabajo temporal, que, pese al desacuerdo final, recogía elementos de consenso alcanzados, así como la 2003/88, relativa a determinados aspectos de la ordenación del tiempo de trabajo, aprobada tras la imposibilidad de los interlocutores sociales de entablar negociaciones.

los trabajadores y empresarios representados por las organizaciones firmantes para evaluar su cumplimiento.

Este modelo de autonomía colectiva expresa, pues, una opción sustitutiva de la iniciativa legislativa institucional, reaccionando frente al fracaso o parálisis de los órganos europeos para regular ciertos aspectos de la política social o previa constatación de su incapacidad para acometer ciertas regulaciones que, por esta otra ruta, encuentran acción jurídica alternativa. Ello otorga a la negociación colectiva europea un relevante papel de contención de una genuina y reconocible fase desreguladora a nivel europeo en materia social. Y atribuye también una enorme responsabilidad y protagonismo a las partes sociales para limitar los recortes y falta de progresión de los derechos laborales en Europa y revertir la sola o principal garantía de las libertades económicas.

La modalidad de legislación europea negociada implica que la Directiva que adopta un Acuerdo Marco respete íntegramente el pacto alcanzado por los firmantes, otorgando eficacia directa a su contenido sin posibles correcciones, so riesgo de vulnerar el derecho a la negociación colectiva. Así, tales Directivas limitan su articulado a señalar que su objeto es aplicar el Acuerdo Marco, anexo al texto, y a exigir a los Estados, que son los destinatarios, su transposición en tiempo y forma. Esto es, las instituciones europeas actúan a modo de relevante refuerzo de la aplicación del producto convencional, complementando la eficacia más flexible o de *soft law* del Acuerdo en ausencia de dicha intervención normativa, convirtiendo esta “colaboración” en sujetos obligados a los Estados en vez de a las organizaciones sindicales y empresariales nacionales y sorteando, por las razones anticipadas, el riesgo sobre la eficacia general y plena obligatoriedad del Acuerdo. De ahí que el Estado, aun previendo la Directiva su preferente transposición nacional mediante fórmulas de negociación colectiva, no quede exonerado de responsabilidad, debiendo asegurarse de que los interlocutores sociales han alcanzado un acuerdo antes de la expiración del plazo máximo, transponiendo por norma estatal o haciéndose responsable del incumplimiento en caso contrario, en tanto obligado por la Directiva y susceptible, entonces, de ser objeto de reclamación de daños y perjuicios por los particulares afectados por la inaplicación de sus disposiciones.

No obstante, la parca normativa comunitaria en este punto plantea dificultades prácticas añadidas a la más grave de falta de garantía de eficacia general de los productos convencionales, resultado de una concepción de la autonomía colectiva como ajena a la regulación europea y reservada a los Estados, que deriva en una paradoja que asocia la importancia y virtualidad jurídica de la negociación colectiva europea con una casi total ausencia de reglas sobre su desenvolvimiento y eficacia. Entre esas cuestiones se halla, por ejemplo, la capacidad o no del Consejo para, en fase de homologación del Acuerdo y aprobación de la oportuna Directiva, controlar y modificar su contenido. Parece factible que la propuesta de la Comisión instada por las partes firmantes no culmine con una ulterior Decisión del Consejo para su oportuna adopción como Directiva, de no compartirse institucionalmente los contenidos acordados, quedando a salvo la autonomía de las instancias europeas para legislar o no, sin estar inexcusablemente compelidas a hacerlo, en una decisión no solo en juicio de legalidad o competencia, sino de oportunidad relativa a la conveniencia o no de vincular jurídicamente a todos los Estados de la Unión. No obstante, si decide iniciar esa fase de homologación se compromete a respetar el contenido negociado, impidiéndose abrir debate sobre el mismo e introducir enmiendas o correcciones que vulnerarían el derecho a la negociación colectiva europea y anularía, de forma sobrevenida, su carácter preferente frente al procedimiento legislativo común. En definitiva, cabe no homologar, en cuyo caso el Acuerdo Marco vería mermada su fuerza de obligar en los términos previstos en el art. 155.2 TFUE, pero no controlar o enmendar el contenido convencional, dado su valor de fuente del Derecho europeo, obligando al poder legislativo comunitario a respetar la voluntad negocial, en una lógica expresión del principio de subsidiariedad horizontal que determina la prevalencia en materia social de las regulaciones pactadas y el carácter meramente subsidiario de la acción institucional respecto del producto convencional¹⁶.

¹⁶ Cfr. el art. 5 TEU. Véase, además, por todos, M.^a E. CASAS, “Doble principio de subsidiariedad y competencias comunitarias en el ámbito local”, *RL*, 1993, núm. 1, pp. 49-58 y F. PÉREZ DE LOS COBOS, “Aporías de la nego-

Pero cabe interrogarse a su vez si negociado un Acuerdo Marco que no concluya en Directiva, puede tenerse su contenido por materia permanentemente vetada a los órganos comunitarios y reservada a la sola regulación convencional. Solo cabría afirmar tajantemente ese efecto en asuntos excluidos de la competencia europea, aceptándose en el resto que el convenio europeo carece de un espacio privativo, solo de iniciativa preferente, lo que no negaría una posible acción legislativa futura modificativa o complementaria de la norma de origen convencional y que, como se prevé, nuevamente habría de consultarse con los interlocutores sociales o acordarse por ellos con carácter previo a su adopción institucional. Ello comporta una cierta preferencia en materia social por las regulaciones pactadas. Por lo demás, no se olvide que el Acuerdo Marco sin respaldo de Directivas ya sea fruto de un eventual proceso negocial derivado de las consultas en fase de elaboración de aquellas por los órganos comunitarios (art. 154.4 TFUE), ya expresión de una negociación colectiva autónoma (art. 155 TFUE), aunque con resultado idéntico, implica en el primer caso que la negociación colectiva se someta a un plazo máximo, tras el cual la Comisión podría retomar su actividad reguladora interrumpida.

Con todo, la potencia de esta colaboración comunitaria contrasta con la notoria ausencia durante los últimos años de la acción europea colegislada en materia social. Pese a aprobarse Acuerdos, no han culminado en Directivas, de modo que el producto convencional resultante mantiene una fuerza vinculante mermada, en ausencia de reglas europeas sobre su eficacia directa y a expensas del reconocimiento jurídico más o menos amplio dentro de cada Estado. Nueva demostración de la pérdida de fuelle del modelo social europeo y de la menor presión legislativa en este ámbito¹⁷.

2.2. Acuerdos Marco autónomos

La negociación colectiva resultado de una iniciativa legislativa directa e independiente, no provocada o inducida y sustitutiva de la eventual acción normativa de los órganos europeos, presupone que los interlocutores sociales interpretan la necesidad de regular una materia que, quizá fuera de la agenda europea, repercute sensiblemente sobre empresas y trabajadores con efectos negativos en ausencia de ordenación. Las partes sociales a nivel europeo asumen la responsabilidad de sentar por sí solas directrices obligatorias y más fácilmente adaptables a los sistemas y mercados de trabajo nacionales por el concreto modo de obligar que utilizan, medios convencionales, superando la imposibilidad o inconveniencia de imponer un modelo único o menos flexible para todos los Estados que el propio de una Directiva. Fundamento al que contribuye el hecho, y confirma la temática de los Acuerdos Marco concluidos, de que su objeto persigue, más que incorporar obligaciones y mandatos concretos para los poderes públicos, asegurar pautas de actuación en los lugares de trabajo, eficaces para desenvolver efectos más adaptables y dúctiles a las realidades nacionales y empresariales en los ámbitos negociales que una norma estatal, por su intrínseca uniformidad jurídica, en una técnica jurídica de aplicación europea de reglas menos directa que la institucional, pero más adecuada y flexible para garantizar su armonización y aplicación progresiva en la UE.

Se trata de un modelo de acción normativa a nivel europeo no intensamente actualizado, incluso infrutilizado, pero valioso, en especial en materias donde los intentos de regulación por las vías ordinarias devienen complejas o impracticables para conseguir idéntico efecto de transposición a los ordenamientos nacionales. Facilita pistas y pasos previos capaces de generar consensos más amplios, hasta constituir incluso una fase preliminar que propicie la ulterior

ciación colectiva europea", VV.AA. (dirs. F. Pérez de los Cobos y J. M.^a Goerlich), *El régimen jurídico de la negociación colectiva en España*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2006, p. 18.

¹⁷ Sin perjuicio de advertir en la última etapa de la Comisión presidida por Juncker, y con la valiosa impronta de la Comisaria de Asuntos Sociales Thyssen, una vigorosa reactivación de la legislación social, que prosigue la nueva Comisión al hilo de la emergencia social que provoca la COVID19, augurando mejor balance que el precedente.

adopción de una Directiva si aún no alcanzada la eficacia general en todos los Estados miembros, sin perjuicio de la posible transposición del Acuerdo Marco ya producida en dichos Estados, bien a través de un convenio colectivo o pacto que garantice en ellos la eficacia general, bien mediante la aprobación de una norma estatal que traslade sus contenidos al ámbito interno como si de una Directiva se tratara.

De aplicarse la primera modalidad de autonomía colectiva independiente de la Comisión, su potencial incidencia abarca no solo las materias competencia de la UE ex art. 153.1 TFUE, sino cualesquiera otras, incluidas las cegadas a la acción normativa de las instancias europeas (remuneraciones, derecho de asociación y sindicación, derecho de huelga y cierre patronal, ex art. 153.5 TFUE). Existe, pues, un poder normativo de los interlocutores sociales materialmente ilimitado, condicionado solo por su autosuficiencia en la ejecución de sus contenidos, dado que la colaboración aplicativa de los órganos comunitarios sí se aquieta a esa exclusión competencial, no cabiendo brindar cooperación institucional alguna. Y ello no hurta soberanía a los Estados, porque su aplicación interna dependerá de su modelo de negociación colectiva, que es competencia estatal¹⁸.

Más allá del plano estrictamente normativo y directa aplicabilidad en las condiciones aludidas, estos Acuerdos Marco poseen la virtualidad añadida de proporcionar a empresas y trabajadores reglas pactadas y marcos de actuación consensuados en la materia acordada, generando al tiempo un ámbito de sensibilización sobre cuestiones de política social de sumo interés. Aunque su aplicación se somete a los procedimientos y prácticas específicos de los Estados miembros, dentro de los concretos plazos contemplados (usualmente, tres años), tales Acuerdos poseen valor normativo directo para las partes signatarias, las cuales se comprometen a promover y adoptar herramientas y medidas a nivel estatal, sectorial y empresarial para su implementación conforme a las prácticas internas de cada Estado y, en especial, en relación a sus organizaciones nacionales adscritas. En definitiva, remiten su recepción a la propia negociación colectiva dentro de cada sistema estatal mediante su incorporación en convenios, acuerdos o pactos suscritos en los ámbitos territoriales estatales por las organizaciones afiliadas a las firmantes. Es justamente la diversidad de prácticas y normas estatales lo que arriesga en estos casos la eficacia general de las disposiciones del Acuerdo Marco, justificando no pocas veces su conversión en Directivas, porque, en caso contrario, faltan garantías de aplicación uniforme y general en todos los Estados miembros¹⁹.

Además, tales instrumentos atribuyen a los interlocutores sociales evaluar en cada nivel la implementación del Acuerdo conforme a las experiencias nacionales previas, a cuyos fines se

¹⁸ A esta legislación autónoma responden el Acuerdo Marco sobre el Teletrabajo (2002), el Acuerdo Marco sobre el estrés laboral (2004), el Acuerdo Marco sobre el acoso y la violencia en el trabajo (2007), el Acuerdo Marco sobre los mercados de trabajo inclusivos (2010), el Acuerdo Marco sobre envejecimiento activo y un enfoque intergeneracional (2017) y el Acuerdo Marco sobre Digitalización (2020). A ellos se añade, dando cuenta del completo alcance de la autonomía colectiva y el diálogo social, un amplio número de códigos de conducta que, sin ser realmente negociación colectiva, reconocen un amplio espacio de concertación social.

¹⁹ En el caso español, la aplicación de los Acuerdos Marco independientes se ha venido actualizando en los sucesivos Acuerdos sociales interconfederales en sus diversas denominaciones. Así, el de 2003 anexa el Acuerdo Marco sobre teletrabajo; el de 2005 hace lo propio con el de estrés y el de 2008 sigue idéntico procedimiento con el de violencia y acoso en el trabajo, que reitera el de 2015 con mención también al teletrabajo. En cambio, el último AENC 2018-2020 no contiene referencia a Acuerdo Marco alguno. Si se observa, aun recepcionados efectivamente en nuestro sistema interno, lo cierto es que esta aplicación de los Acuerdos Marco se limita a invitar a los negociadores de los convenios a su puesta en práctica, como se compadece con la eficacia obligacional de este tipo de instrumentos, confirmando, pues, el carácter de *soft law* de tales Acuerdos incluso en países que, como el nuestro, dispone de fórmulas convencionales capaces de asegurar la eficacia general y directa, para todos los empresarios y trabajadores, de los contenidos pactados a nivel europeo, mediante la fórmula de un acuerdo sobre materias concretas del art. 83.3 ET.

informa también al Comité de Diálogo Social para que, en un plazo determinado, prepare y adopte un instrumento anual de seguimiento de la aplicación del Acuerdo y elabore un informe completo sobre las acciones de ejecución implementadas, a adoptar a continuación por las partes sociales. En ausencia de informes o aplicación fuera del plazo previsto, es común fijar, previa evaluación y con apoyo de dicho Comité, que los interlocutores sociales europeos participen en acciones conjuntas con sus homólogos nacionales para identificar la mejor fórmula de ejecutar el Acuerdo en cada sistema interno. Asimismo, los firmantes suelen reservarse el derecho a celebrar, a nivel estatal o europeo, nuevos acuerdos adaptativos o complementarios en atención a las necesidades específicas de dichos sujetos.

2.3. La negociación colectiva como instrumento de transposición de Directivas

Existe finalmente otra fórmula de diálogo social y negociación colectiva con efectos sobre el Derecho social europeo, la transposición interna vía convencional de una Directiva. Se trata de una relación inversa a la del Acuerdo Marco que busca el refuerzo de su homologación vía Directiva, siendo ahora esta última la apoyada –aunque en el Estado miembro, no a nivel europeo– por la autonomía colectiva, sustituyendo otros posibles cauces de recepción interna. A tal propósito, los agentes sociales a nivel nacional y a petición conjunta solicitarán del Estado la aplicación por ellos mismos de la Directiva sobre política social de que se trate, debiendo asegurarse aquel de que dichos sujetos colectivos hayan acordado las disposiciones necesarias dentro del plazo máximo de transposición, tomando además cuantas decisiones garanticen en todo momento los resultados fijados por aquel acto normativo (art.153.3 TFUE). Esta modalidad de transposición interna parece presuponer el convencimiento compartido por Estado y agentes sociales en ese ámbito de que la vía convencional es la mejor forma de aplicar las disposiciones de la Directiva y de alcanzar los resultados previstos por razón de la materia, asegurando la más asequible adaptación de sus mandatos y consecución de sus objetivos frente a la norma estatal de aplicación general y directa, quizá menos apta por su menor grado de flexibilidad a las necesidades concretas de sectores y empresas. Así, tal transposición por los interlocutores sociales facilita acomodar los contenidos a situaciones específicas que ellos reconocen mejor por su mayor acercamiento a las distintas realidades laborales y empresariales. En todo caso, la propuesta de transposición vía convencional puede ser rechazada por el Estado de entenderse arriesgada la extensión de su ámbito de protección a todos los trabajadores y empresas, en un inexcusable juicio de oportunidad.

Aunque el modelo de actuación por este cauce de transposición difiere mucho en los sujetos negociadores, procedimientos y eficacia de dichos convenios en los sistemas internos, lo cierto es que el nuestro permite acoger fácilmente esta posibilidad a través de dos alternativas. En primer lugar, la adopción de un convenio colectivo intersectorial de eficacia general (art. 83.3 ET), que cumple plenamente las exigencias requeridas, eximiendo al Estado de cualquier actuación normativa posterior. En segundo lugar, la conclusión de convenios en ámbitos inferiores (sectoriales o empresariales), con la seria objeción de que, en el ámbito no cubierto por tales unidades de negociación, habría que asegurar también la aplicación de la norma europea, de modo que el acto de transposición sería incompleto y requeriría de actos heterónomos posteriores, como la extensión de convenios del art. 92.2 ET. La mayor complejidad procedimental y riesgo de la transposición en este segundo escenario permite imaginar que el Estado solo confíe la transposición vía negociación colectiva de las Directivas cuando las mismas sustituyan toda intervención heterónoma, delegando íntegramente en las partes sociales su capacidad normativa.

3. CONCLUSIÓN Y PROPUESTA

De lo señalado hasta aquí se deduce el importante papel del diálogo social en el modelo social de la UE y en la propia gobernanza europea, lo que no impide advertir ciertas y serias dificultades derivadas de una ausencia casi total de reglas jurídicas comunitarias sobre el desarrollo de esa capacidad ordenadora y de los riesgos de su desigual eficacia y viabilidad a expensas de las reglas nacionales sobre los efectos de los convenios colectivos y el valor y recepción in-

terna de esos productos pactados. Ello es susceptible de explicar la debilidad intrínseca de este tipo de ordenación convencional que todavía no ha sido realmente capaz de superar por la fuerza de la sola autonomía colectiva a nivel europeo las inseguridades que plantea su dinámica en los diversos niveles aplicativos, sin perjuicio de que la participación de los interlocutores sociales haya ido incrementándose paulatinamente. De modo que, aun cuando la valoración general del diálogo social sea positiva, cabe extraer mayor potencialidad de algunas de sus expresiones.

No obstante, los déficits de un modelo carente de reglas, que renuncia a regular en materia de asociación y sindicación reconociendo en este contexto plena soberanía de los Estados miembros de la UE, admite soluciones más proactivas. Primero, cabe hacer uso de la facultad de cooperación de los Estados que abre el art. 156 TFUE, al prever, para alcanzar los objetivos del art. 151, la colaboración entre los Estados miembros facilitando la coordinación de sus acciones sobre política social y, en especial, en esta materia de derecho de sindicación y negociación colectiva entre empresarios y trabajadores, encomendando a la Comisión actuar en estrecho contacto con los Estados miembros mediante estudios, dictámenes y la organización de consultas, en particular mediante iniciativas tendentes a establecer orientaciones e indicadores, organizar el intercambio de mejores prácticas y preparar los elementos necesarios para el control y la evaluación periódicos, de lo que se dará cumplida información al Parlamento Europeo y previa consulta al Comité Económico y Social en la emisión de dictámenes al respecto. En este sentido, no es desdeñable el hecho de que existe un suficiente número de sistemas nacionales con modelos de negociación colectiva con señas de identidad comunes, que deberían facilitar la convergencia.

Y segundo, sería estimable que los propios interlocutores sociales, en uso de su autonomía colectiva como fuente reguladora del Derecho social europeo, ordenaran por Acuerdo Marco el procedimiento de representatividad y eficacia de la negociación colectiva a nivel europeo para desplegar efectos internos en cada Estado, sustituyendo los agentes sociales la eventual inactividad de los órganos comunitarios. Su mayor protagonismo en este aspecto, sobre facilitar el reequilibrio de intereses inherente a la autonomía colectiva, sería útil para propiciar una nueva dinámica a la negociación colectiva europea, previendo medios para vincular a las organizaciones nacionales afiliadas en la aplicación de las disposiciones de los Acuerdos Marco, mediante una estrategia de acercamiento libre y compartido por todos los agentes colectivos implicados hasta culminar en una homogeneización de los procedimientos fortalecedora del papel regulador a nivel nacional y europeo de la negociación colectiva en el ámbito de la UE. Con todo, tampoco debe eludirse que la actual tendencia a la descentralización de la autonomía colectiva en gran parte de los Estados de la UE, como elemento de flexibilidad laboral, puede incidir en contra del modelo de negociación colectiva europea que se propugna, por lo que es decisivo un gran nivel de implicación de los interlocutores sociales para extraer de esta fuente ordenadora su virtualidad máxima impulsora o sustitutiva de la inacción institucional europea, haciendo de la imprevisión jurídica de reglas y procedimientos una oportunidad para incrementar los productos convencionales y la regulación de contenidos sociales, vía complementaria y, sobre todo, vía disyuntiva.