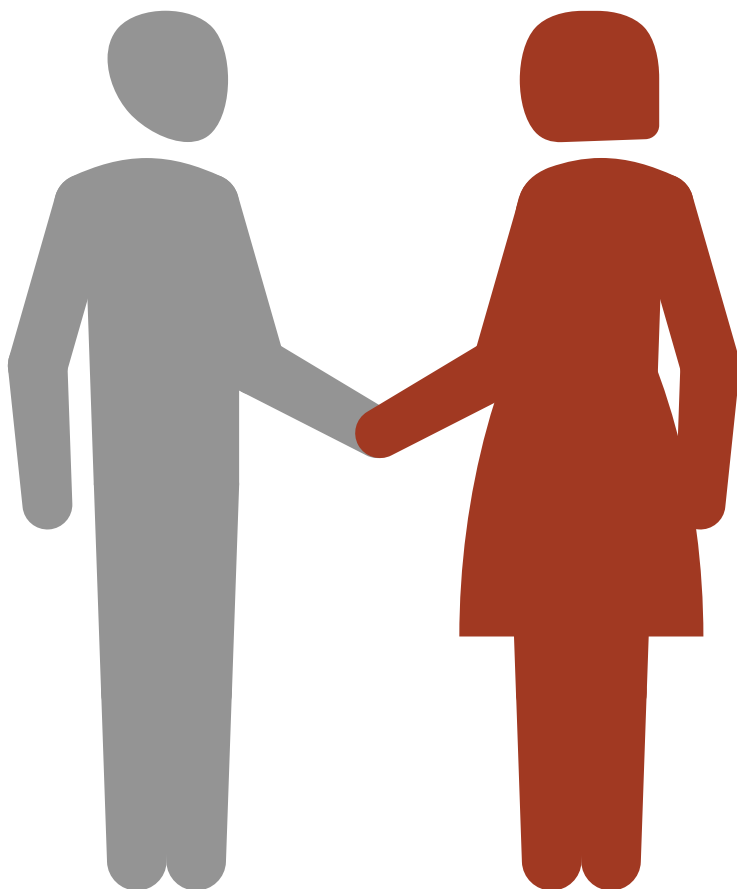


Marc jurídic: el diàleg social com un instrument vàlid per contribuir al desenvolupament econòmic i a la creació d'ocupació

José Luis Salido



**Associació Pacte Industrial de
la Regió Metropolitana de Barcelona**

Tel.: (34) 932 600 222
pacte@pacteindustrial.org
www.pacteindustrial.org

ISSN edició electrònica: 2385-7846

Abril 2025

© Associació Pacte Industrial de la Regió Metropolitana de Barcelona

El treball contingut en aquesta publicació va ser finalitzat per l'autor l'any 2020.

Les opinions expressades en els documents d'aquesta col·lecció corresponen als seus autors. El Pacte Industrial de la Regió Metropolitana de Barcelona no s'identifica necessàriament amb aquestes opinions.

El Pacte Industrial de la Regió Metropolitana de Barcelona és una associació constituïda l'any 1997 amb la missió de configurar una aliança estratègica entre administracions públiques, organitzacions empresarials i sindicats, per impulsar la competitivitat de la indústria, fomentar la creació d'ocupació i millorar la cohesió social i la sostenibilitat al territori metropolità.

José Luis Salido Banús és doctor en Dret i professor titular de Dret del Treball i de la Seguretat Social de la Universitat de Barcelona. Advocat i acadèmic numerari de la Reial Acadèmia Europea de Doctors. Entre les seves activitats professionals més destacades cal assenyalar, al marge de l'activitat acadèmica i investigadora, la dedicació durant vint anys a dirigir el Departament de Relacions Laborals de Foment del Treball Nacional, i, posteriorment, durant deu anys, la pertinença com a soci d'Advocats Garrigues. Actualment és soci del despatx Salido Bellmunt Abogados, SLP (SB Abogados).

El diàleg social, com a continuació de l'anomenada «concertació social», és un instrument de participació, col·laboració i diàleg entre les organitzacions empresarials i sindicals més representatives, amb la presència de les administracions públiques o sense, en un principi exclusivament en l'àmbit de l'Estat, per assolir acords que, sense cap voluntat d'exhaustivitat, versin sobre les condicions que han de regir l'economia (política pressupostària), la fiscalitat (preus i rendes), les relacions laborals (estímul a la creació d'ocupació) i altres matèries com poden ser el compromís en infraestructures o bé el tractament del marc tecnicojurídic mediambiental per aconseguir, dins d'un sistema d'economia de mercat, un desenvolupament empresarial socioeconòmic sostingut i coadjuvant de la creació d'ocupació. Però perquè això sigui possible, cal que es donin una sèrie de situacions de fet i condicions de dret, entre les quals es poden mencionar la representació real dels agents socials i la capacitat d'implicació de les diferents administracions públiques amb relació a la política pressupostària.

Paraules clau: *diàleg, concertació, negociació, pactes*

El diálogo social, como continuación de la denominada concertación social, es un instrumento de participación, colaboración y diálogo entre las organizaciones empresariales y sindicales más representativas, con presencia o no de las Administraciones Públicas, en un principio exclusivamente en el ámbito del Estado, en orden a alcanzar acuerdos que, sin ningún ánimo de exhaustividad, versen sobre las condiciones que deben regir en la economía (política presupuestaria), la fiscalidad (precios y rentas), las relaciones laborales (estímulos a la creación de empleo) y otras materias como pueden ser el compromiso en infraestructuras o sobre el tratamiento del marco técnico-jurídico medioambiental para lograr, dentro de un sistema de economía de mercado, un desarrollo empresarial socioeconómico sostenido y coadyuvante de la creación de empleo. Pero para que ello sea posible, es necesario que se den una serie de situaciones de hecho y condiciones de derecho, entre las que se pueden citar la real representación de los agentes sociales y la capacidad de implicación de las diferentes Administraciones Públicas en relación con la política presupuestaria.

Palabras clave: *diálogo, concertación, negociación, pactos*

Social dialogue, as a continuation of so-called “social concertation”, is an instrument for participation, collaboration and dialogue between the most representative business organisations and trade union bodies, with or without

the involvement of public administrations and – at first – exclusively within the scope of the State. It is a means of reaching agreements that concern (but are by no means limited to) the conditions that are to govern the economy (budgetary policy), fiscal policy (prices and revenue), labour relations (job-creation stimuli) and other matters, such as investment in infrastructure or the approach taken to the legal and technical framework for the environment, with a view to achieving, within a market economy, sustained socioeconomic business development that also aids job creation. However, in order for this to be possible, a series of de facto situations and legal conditions are required, such as genuine representation on the part of the social actors and the capacity for involvement on the part of the different public administrations with regard to budgetary policy.

Keywords: *dialogue, concertation, negotiation, pacts*

Índex

1.	Introducció	9
2.	El diàleg social	13
2.1.	Com es tracta en diferents àmbits	13
2.1.1.	La definició en l'àmbit internacional (Organització Internacional del Treball, OIT)	13
2.1.2.	La posició de la Unió Europea (UE)	16
2.1.2.1.	Ampliació de les competències de la Unió Europea mitjançant la creació d'un gran mercat interior	18
2.1.2.2.	El reconeixement del diàleg social en la jurisprudència del Tribunal de Justícia de la Unió Europea i la seva repercussió en altres òrgans jurisdiccionals nacionals	20
2.1.2.3.	Resum ordenat del desenvolupament temporal del diàleg social europeu	21
3.	El diàleg social a Espanya	27
3.1.	Definició de la concertació social	27
3.2.	Antecedents, expansió i abast de la concertació social	29
3.2.1.	Teories sobre la naturalesa jurídica dels pactes polítics de concertació	31
3.2.2.	El règim jurídic dels pactes polítics	33
3.2.3.	Posició jurisprudencial sobre els pactes polítics	35
3.3.	Alguns exemples significatius de la concertació social	36
4.	Transformació de la concertació social en diàleg social	39
4.1.	Els subjectes del diàleg social	43
4.2.	Pactes autonòmics o d'àmbit inferior	43
4.3.	Matèries que aborda el diàleg social: els límits dels pactes polítics	46
5.	Elements d'eficàcia del diàleg social	49
	Bibliografia	53

1.

Introducció

El diàleg social és un fenomen sociopolític que, amb més o menys fortuna, es practica en totes les democràcies liberals des del primer terç del segle xx. A cada país, la concertació social, com a germen del diàleg social, també anomenada «neocorporativisme»¹ per un sector ampli de la doctrina, ha adquirit la seva pròpia tipologia, però és cert que existeix un comú denominador entre tots els processos desenvolupats, que és la col·laboració entre els governs i els agents socials (sindicats i associacions empresarials) davant l'existència de determinats problemes, bàsicament d'índole econòmica. Aquest fil conductor comú és el que justifica el naixement i el desenvolupament dels anomenats «pactes polítics de concertació o de diàleg social», una fórmula de col·laboració o participació que és una modalització de l'institut de la representació que posa en relleu que la representació orgànica és compatible amb les democràcies partitocràtiques (Fernández de la Mora 1986: 176 i s.).

En efecte, en les democràcies liberals, la subjecció de tothom a l'imperi de la llei (inclosos els poders públics) i la divisió de poders han d'imperar com a principis imprescindibles, bàsics i inevitables de la seva estructuració. Aquesta última comporta un repartiment de poders (executius, legislatius i judicials) independents entre ells amb atribucions funcionals específiques, entre les quals hi ha les de control recíproc, cosa que no exclou, com assenyala Jiménez de Parga (1973: 133 i s.), que «la democràcia de teulades en avall es converteixi així en un sistema de diàlegs». Afegeix que: «Amb el diàleg, en efecte, cadascú coneix el punt de vista del de davant. És el primer graó de la concòrdia interhumana que falta als sistemes que desconfien de l'opinió i de la raó pública» i conclou que: «... els que dialoguen estan en condicions d'arribar a una solució de compromís [...] o a una renúncia a favor d'alguna de les tesis contraposades que s'aprova del tot; o, sense cedir res de les posicions originàries, el diàleg proporciona la satisfacció moral de sentir-se escoltat —almenys—, en la direcció dels assumptes comuns».

Aquest diàleg, segons la classificació de Vedel (1953-1954), implica diferents supòsits, entre els quals hi ha el diàleg entre l'Estat i els grups, amb el qual

¹ D'entre les moltes definicions assajades sobre aquest fenomen, podem manllevar la de Lang (1981), que el defineix com «el sistema d'unió entre Administració estatal, associacions d'empresaris i sindicats per a l'assumpció de funcions de direcció econòmica i sociopolítiques»; definició a la qual Zaragoza i Varela (1988: 53 i s.) afegeixen la motivació: «com a conseqüència de la crisi del sistema monetari i de la fallida de la política econòmica keynesiana».

es fa especialment visible la situació permanent de divergència entre els diferents interessos en lluita. En aquesta classificació específica podríem incloure el diàleg social, ja que els sindicats i les organitzacions empresarials són, sens dubte, grups socials.

El diàleg social és més necessari com més gran és la crisi econòmica que intenta —en part— solucionar, perquè aquesta incideix sobre el dret del treball, i, per tant, sobre les seves formes de creació i aplicació

Però, a més, cal insistir que el diàleg social és més necessari com més gran és la crisi econòmica que intenta —en part— solucionar, perquè aquesta incideix sobre el dret del treball, i per tant, sobre les seves formes de creació i aplicació en les quals els pactes polítics, com veurem, tenen repercussió, ja que fan emergir un nou interès pel dret de l'economia. Així, doncs, com recull Palomeque López (2004: 31 i s.), citant el discurs del socialdemòcrata Hugo Sinzheimer, cap de l'escola iuslaboralista de l'Alemanya weimariana (1933):

El dret del treball no té sentit considerat aïlladament. És complementari de l'economia. Pot subsistir només si existeix una economia capaç de garantir les condicions de vida dels treballadors, de protegir-los de la destrucció de sostroure el dret del treball de les vicissituds d'una economia desordenada [...]. Quin sentit té el dret del treball, si es presenta fonamentalment com el dret d'una elit de treballadors que té la sort de treballar, quan, al costat, existeix un cementiri econòmic d'atur estructural?

Per tant, perquè existeixi el diàleg social, cal que hi hagi una crisi econòmica (n'hi ha prou que es tracti d'una necessitat d'adaptació a les noves situacions que crea el dinamisme dels actes humans) a la qual s'hagi de posar remei, cosa que, d'alguna manera, exigeix una conducta ètica que impedeix que en el diàleg social no s'incloguin les meres actuacions «d'aparador» que només serveixen per justificar una activitat o una estructura inoperant, o, encara pitjor, un malbaratament de diner públic.

I, en últim terme, no s'ha de pensar en un model específic de diàleg social, ja que, tal com demostra l'experiència tant nacional com internacional, no hi ha un model «ja preparat» de diàleg social que es pugui transposar mimèticament d'una realitat a l'altra. El diàleg social difereix clarament entre països i fins i tot entre territoris i sectors dins del mateix país, si bé alguns principis es mantenen incòlumes a la rebotiga de cada negociació (llibertat sindical, dret d'associació, etc.). D'aquesta manera, és essencial adaptar el diàleg social a la situació de cada país i de cada realitat, a fi que

els interlocutors apropiats en cada moment estiguin plenament integrats en el procés.

Arreu del món hi ha una gran varietat de disposicions institucionals, marcs jurídics, tradicions i pràctiques de diàleg social, fet que ens aboca de ple a analitzar globalment alguns d'aquests àmbits d'ordre superior.

2.

El diàleg social

2.1.

Com es tracta en diferents àmbits

Diàleg i social són termes amfibològics o polisèmics, no només des d'una perspectiva gramatical, sinó també amb relació a l'àmbit que ara ens interessa, que és específicament el socioeconòmic i laboral. En efecte, tot i que en l'apartat anterior es dona per descomptat un cert consens iniciàtic sobre el significat conjunt del diàleg social, el fet és que en el moment en què ens detinguem en l'anàlisi interessada del binomi, podrem veure com apareixen discrepàncies de fons sobre aquest fenomen.

Així, mentre en termes generals per a l'OIT, en el diàleg social es dona un cert component negociador, per a Visser, el diàleg social no equival a negociar, però ofereix un marc per a una negociació més eficaç ja que ajuda a diferenciar una negociació sobre la situació actual de les coses d'una negociació sobre la distribució dels costos i els beneficis.²

D'altra banda, les diferents maneres de classificar el diàleg social (bipartit o tripartit) i els seus diferents nivells (Estat, entitats territorials inferiors, empreses, etc.) aporten diverses formes possibles de concretar-ne la dimensió i el significat autèntics. Per això ens hem d'aturar a examinar, encara que sigui d'una manera molt general, com s'entén aquesta expressió socioeconòmica en l'àmbit internacional i en el de la Unió Europea, per descendir finalment al nostre pla més proper: el diàleg social a Espanya.

2.1.1.

La definició en l'àmbit internacional (Organització Internacional del Treball, OIT)

D'acord amb l'OIT, la definició del diàleg social inclou tot tipus de negociació, consulta o simple intercanvi d'informació entre representants de governs, ocupadors i treballadors sobre qüestions d'interès comú relacionades amb la política econòmica i social. Des d'aquest punt de vista obert, que *a priori* inclou el tractament de la negociació col·lectiva, el diàleg social, des de la perspectiva dels seus protagonistes, es pot articular a través d'un procés tripartit en què el govern és part oficial del diàleg, o pot consistir en relacions de caràcter bipartit entre treballadors i ocupadors, o bé entre organitzacions de treballadors i d'ocupadors, amb intervenció indirecta del govern o sense. La concertació pot ser oficiosa o oficial, i amb freqüència és una combinació de totes

² <www.estudiantesdejurisprudencia.blogspot.com.es/2011/04/el-dialogo-social/> [Consultat: 29 desembre 2017].

dues menes. Pot tenir lloc en el pla nacional, regional o inclús inferior. També pot ser interprofessional, intersectorial o una combinació dels dos tipus.³

Per a l'OIT, la definició de diàleg social inclou tot tipus de negociació, consulta o simple intercanvi d'informació entre representants de governs, ocupadors i treballadors sobre qüestions d'interès comú relacionades amb la política econòmica i social

Si plantejem el diàleg social en aquests termes, concebuts d'una manera tan expansiva, convé analitzar la justificació del seu naixement i dels seus resultats (pactes o acords assolits) en els diferents àmbits, per determinar-ne la naturalesa i eficàcia jurídiques i així poder diferenciar el diàleg social d'altres pactes i acords que, per les seves característiques, podrien formar part de la negociació col·lectiva, i, per tant, tenir un tractament jurídic diferenciat.⁴

En efecte, si s'analitza l'article 2 del Conveni 154 de l'OIT, ratificat per Espanya el juliol de 1985, la definició de *conveni col·lectiu*, tant en l'aspecte objectiu com en el subjectiu, és molt similar a la proposta que la mateixa OIT efectua per al diàleg social.⁵ Tanmateix, hi ha diverses qüestions, dues de les quals són fonamentals, que diferencien d'una manera destacada totes dues institucions: una, des del punt de vista subjectiu, i l'altra, des de la perspectiva de les responsabilitats i exigències de compliment del que s'ha acordat. Pel que fa a la primera, cal destacar que en la negociació col·lectiva la participació de les administracions públiques no pot operar de cap manera, ja que en el moment que aquestes formen part del procés de negociació o de l'acord final, estem davant de pactes polítics. Amb relació a la segona, cal destacar que el que es pacta en un conveni col·lectiu és exigible per la via jurisdiccional, ja que el que es convé en un pacte de naturalesa política difícilment serà exigible davant dels tribunals de justícia. Així, doncs, malgrat les diferències expressades, les similituds entre la negociació col·lectiva i el diàleg social fan que sigui la mateixa OIT qui reconegui

³ <<http://www.ilo.org/public/spanish/dialogue/themes/sd.htm>> [Consultat: 11 desembre 2017].

⁴ En aquest sentit, la Sentència 2015/19, dictada pel TJCE el 4 de desembre de 2014 en el cas FNV Kunsten Informatie en Media contra l'Estat dels Països Baixos, atribueix al diàleg social la redacció d'una determinada clàusula d'un conveni col·lectiu: «31. No obstant això, això no desvirtua la possibilitat que una disposició de conveni col·lectiu com la descrita sí que es pugui considerar resultat del diàleg social en el supòsit que el tipus de prestador de serveis, en nom del qual i per compte del qual ha negociat el sindicat sigui en realitat un "fals autònom", és a dir, un prestador que es troba en una situació comparable a la dels treballadors».

⁵ Diu l'article 2 del Conveni 154 de l'OIT que: «A l'efecte del present conveni, l'expressió "negociació col·lectiva" comprèn totes les negociacions que tenen lloc entre un ocupador, un grup d'ocupadors o una organització o diverses organitzacions d'ocupadors, d'una banda, i una organització o diverses organitzacions de treballadors, de l'altra, a fi de: a) Fixar les condicions de treball i ocupació, o b) Regular les relacions entre ocupadors i treballadors, o c) Regular les relacions entre ocupadors o les seves organitzacions i una organització o diverses organitzacions de treballadors, o assolir totes aquestes finalitats alhora».

la dificultat de definir amb precisió el concepte de pacte social,⁶ precipitat natural dels processos de diàleg o concertació social.

Des de la perspectiva internacional, el diàleg social abasta tota mena de negociacions, consultes i informació entre els agents socials amb un traçat gruixut que, podríem dir, dotat d'un element teleològic com és, en definitiva, la pau social (desenvolupament econòmic i social general), se superposa a altres finalitats legals i fins i tot d'eficàcia. Per això, traslladat a la pràctica, és la legislació dels diferents països la que l'ha de matisar i regular de manera que ofereixi als subjectes legítimats per negociar una certa seguretat jurídica l'objectiu de la qual sigui el compliment del que s'ha pactat.

De fet, els documents produïts per l'OIT sobre el diàleg social són bàsicament els convenis internacionals de naturalesa tripartida,⁷ així com les recomanacions, que actuen com a directrius no vinculants. En molts casos, un conveni estableix els principis bàsics que han d'aplicar els països que el ratifiquen, mentre que una recomanació relacionada el complementa i proporciona directrius més detallades sobre com aplicar-lo. Les recomanacions també poden ser autònomes, és a dir, no vinculades a cap conveni.⁸

Una característica principal del diàleg social en l'àmbit internacional (de l'OIT) és el tripartisme «entès en sentit ampli, i que designa, en general, tots els tractes entre l'Estat —representat pels governs—, els ocupadors i els treballadors, que versen sobre la formulació o l'aplicació de la política econòmica i social».⁹ El tripartisme es reflecteix

Una característica principal del diàleg social en l'àmbit internacional (de l'OIT) és el tripartisme

⁶ El fet que les seves arrels penetrin la cultura política, econòmica, social i laboral de cada país fa que la seva forma, contingut i resultats difereixin significativament d'un país a un altre i fins i tot al llarg del temps al mateix país. No obstant això, alguns trets que es repeteixen permeten distingir-lo de la negociació col·lectiva i dels convenis col·lectius. En primer lloc, cal destacar que, en el pacte social, l'Estat o les autoritats públiques —nacionals, regionals o locals— participen com a actors juntament amb les organitzacions d'ocupadors i de treballadors. A vegades hi participen inclús altres actors, com ara les ONG. En segon lloc, el pacte social, en general, se centra entorn de les polítiques macroeconòmiques i socials i no entorn de les condicions d'ocupació, que són àmbits que interessen a la negociació col·lectiva, i té lloc entre representants dels ocupadors i dels treballadors. En tercer lloc, el pacte social acostuma a representar un consens entre els principals actors respecte de l'orientació de les principals polítiques econòmiques i socials. <<http://www.ilo.org/public/spanish/dialogue/themes/sp.htm>> [Consultat: 11 desembre 2017].

⁷ Entre d'altres, el Conveni sobre el dret d'associació (agricultura), 1921 (núm. 11); el Conveni sobre el dret d'associació (territoris no metropolitans), 1947 (núm. 84); el Conveni sobre la llibertat sindical i la protecció del dret de sindicació, 1948 (núm. 87); el Conveni sobre el dret de sindicació i de negociació col·lectiva, 1949 (núm. 98); el Conveni sobre els representants dels treballadors, 1971 (núm. 135); el Conveni sobre les organitzacions de treballadors rurals, 1975 (núm. 141); el Conveni sobre les relacions de treball en l'Administració pública, 1978 (núm. 151), i el Conveni sobre la negociació col·lectiva, 1981 (núm. 154).

⁸ <<http://www.ilo.org/global/standards/introduction-to-international-labour-standards/conventions-and-recommendations/lang-es/index.htm>> [Consultat: 5 gener 2018].

⁹ Informe VI a la Conferència Internacional del Treball, 1996.

en la mateixa estructura de l'OIT, ja que, tant la Conferència Internacional del Treball com el Consell d'Administració es componen d'un nombre equivalent de representants dels governs, dels ocupadors i dels treballadors. Al mateix temps, el tripartisme en el pla nacional està incorporat en nombrosos convenis i recomanacions. Concretament, el Conveni sobre la consulta tripartida, de 1976 (núm. 144), exigeix que tinguin lloc consultes entre els governs i els representants dels ocupadors i els treballadors en cada etapa normativa de l'OIT. Altres convenis, per exemple els que tenen a veure amb la fixació d'una edat mínima d'admissió al treball, amb les agències d'ocupació privades o amb l'eliminació de les pitjors formes de treball infantil, preveuen consultes entre governs i organitzacions d'ocupadors i de treballadors per facilitar que es posin en pràctica.¹⁰

Avui en dia, en el programa i el pressupost per al bienni 2016-2017, l'OIT estableix que el diàleg social i la pràctica del tripartisme són el model de governança que l'organització aplica per promoure la justícia social, unes relacions equitatives en el lloc de treball i el treball decent.¹¹

2.1.2.

La posició de la Unió Europea (UE)

Segons la UE, el diàleg social és un element fonamental del model social europeu, plenament reconegut en el Tractat de Funcionament de la Unió Europea a partir de la reforma d'Amsterdam

Segons la UE, el diàleg social és un element fonamental del model social europeu, plenament reconegut en el Tractat de Funcionament de la Unió Europea¹² a partir de la reforma d'Amsterdam. La Comissió Europea ja va intentar definir-lo el 1996, considerant-lo com «deliberacions entre els interlocutors socials europeus, les seves actuacions conjuntes i les seves possibles negociacions, així com els intercanvis entre els interlocutors

socials i les institucions de la Unió Europea».¹³ A través seu, els interlocutors socials poden contribuir activament a elaborar la política social europea¹⁴ tal com es posa de manifest a l'article 152, entre altres articles, que literalment

¹⁰ <www.ilo.org/public/spanish/dialogue/themes/tri.htm> [Consultat: 10 gener 2018].

¹¹ Per a una anàlisi del concepte de treball decent: Sempere Navarro (2001: 371), García Viña [pendent de publicació].

¹² Tractat de Funcionament de la Unió Europea, art. 151 a 156, C 83/49, *Diario Oficial de la Unión Europea* de 30 de març de 2012.

¹³ Comunicació sobre el desenvolupament del diàleg social a escala comunitària, COM (96), 448 final, de 18 de setembre.

¹⁴ <www.europarl.europa.eu/ftu>. [Consultat: 28 desembre 2017]

estableix que: «La Unió reconeixerà i promourà el paper dels interlocutors socials en el seu àmbit, tenint en compte la diversitat dels sistemes nacionals. Facilitarà el diàleg entre ells, en un marc de respecte de la seva autonomia. La cimera social tripartida per al creixement i l'ocupació contribuirà al diàleg social». Però, per arribar a aquesta regulació, es van haver d'assumir decisions i responsabilitats.

Tal com reconeix el mateix Parlament Europeu (Fichas Técnicas sobre la Unión Europea 2017), després de posar fi al contenciós sobre el pressupost comunitari de la dècada de 1980, el Consell Europeu de Fontainebleau, de juny de 1984, va decidir crear un comitè *ad hoc* compost per representants personals dels caps d'Estat i de Govern, que s'encarregués de presentar suggeriments per a la millora del funcionament tant del sistema comunitari com de la cooperació política. No obstant això, el Consell Europeu de Milà, el juny de 1985, va decidir per majoria (set vots a favor i tres en contra) convocar una conferència intergovernamental que s'ocupés d'estudiar les competències de les institucions, l'extensió de les competències de la Comunitat a noves esferes d'activitat i la creació d'un veritable mercat interior.

El 17 de febrer de 1986 van signar l'Acta Única Europea (Fotinopoulo 2016: 102) nou estats membres, als quals seguien el 28 de febrer de 1986, Dinamarca, Itàlia i Grècia. Ratificada pels parlaments respectius dels estats membres al llarg de 1986, l'Acta va entrar en vigor l'1 de juliol de 1987, amb sis mesos de retard a causa d'un recurs interposat davant dels tribunals irlandesos per un particular. L'Acta constitueix la primera modificació substancial del Tractat de Roma que va ser decisiva pel fet de reconèixer, com es fa avui, el valor del diàleg social,¹⁵ ja que justament una de les seves principals innovacions va ser la millora de la participació dels agents socials en el futur de la política social, amb el relleu de les famoses reunions de Val Duchesse,¹⁶ que van donar lloc a l'article 118 B del Tractat de Roma esmentat, que preveia la possibilitat que la Comissió procurés desenvolupar el diàleg entre les parts socials a nivell europeu, que podria donar lloc, si aquestes ho consideraven convenient, a l'establiment de relacions basades en un acord de les dites parts.

¹⁵ L'Acta Única Europea va ser ratificada per Espanya mitjançant l'Instrument de ratificació de 9 de desembre de 1986 (BOE, núm. 158, de 3 de juliol de 1987).

¹⁶ Vega Ruiz (2006: 20 i s.): «El diàleg social a nivell comunitari data de 1985 a Val Duchesse, amb les primeres reunions sobre una agenda europea entre sindicats de treballadors i organitzacions d'ocupadors. Aquest procés es va consolidar en el Protocol Social de 1992 annex al Tractat de Maastricht, i finalment es va integrar al dispositiu de formulació de normes comunitàries que preveuen els articles 138 CE i 139 CE».

2.1.2.1.

Ampliació de les competències de la Unió Europea mitjançant la creació d'un gran mercat interior

Però la culminació d'un mercat únic plenament operatiu prevista per a l'1 de gener de 1993, i que suposava la reactivació i ampliació de l'objectiu del mercat comú ja introduït el 1958, exigia necessàriament ampliar les competències de la Unió en els àmbits següents: política monetària, política social, cohesió econòmica i social, investigació i desenvolupament tecnològic i medi ambient. Precisament quan s'aborden les qüestions de política social és quan es consagra definitivament el diàleg social.

En efecte, el Tractat d'Amsterdam,¹⁷ signat el 2 d'octubre de 1999 i que va entrar en vigor l'1 de maig del mateix any, a l'article 2, va modificar el Tractat constitutiu de la Comunitat Europea, amb una nova redacció de l'article 118 B, que va quedar de la manera següent:

Article 118 B

1. El diàleg entre interlocutors socials en l'àmbit comunitari pot conduir, si aquests ho volen, a l'establiment de relacions convencionals, acords inclosos.
2. L'aplicació dels acords celebrats a nivell comunitari s'ha de fer, ja sigui segons els procediments i pràctiques propis dels interlocutors socials i dels Estats membres, ja sigui en els àmbits subjectes a l'article 118, i a petició conjunta de les parts signants, sobre la base d'una decisió del Consell adoptada a proposta de la Comissió.

El Consell ha de decidir per majoria qualificada, llevat que l'acord de què es tracti contingui una o més disposicions relatives a algun dels àmbits que preveu l'apartat 3 de l'article 118, cas en què ha de decidir per unanimitat.

Aquesta nova redacció de l'article 118 B del Tractat va fonamentar la possibilitat que els acords assolits pels interlocutors socials, fruit del diàleg social, es plasmessin en normes jurídiques de dret derivat, ja que es van establir legalment els procediments per fer-ho. D'aquesta manera, ja el 18 de març de 1999, els interlocutors socials a nivell europeu —Centre Europeu d'Empreses Públiques (CEEP), Unió de Confederacions de la Indústria Europea (UNICE) i Confederació Europea de Sindicats (CES)— van subscriure un acord marc sobre el treball de duració determinada, que, un cop superades les exigències pro-

¹⁷ Ratificat per Espanya; BOE, núm. 109, de 7 de maig de 1999 [p. 17146]; rectificat pel BOE núm. 188, de 7 d'agost de 1999.

cedimentals davant la Comissió, van traslladar al Consell amb la petició conjunta d'aplicar l'acord marc esmentat mitjançant una decisió del mateix Consell, el qual, atès que la sol·licitud complia els requisits establerts en el Tractat i en el Protocol annex sobre política social, el va adoptar com a directiva comunitària.¹⁸

És així com a la Unió Europea es reconeix el diàleg social com a «promotor» de dret objectiu. És veritat que es pot entendre com una forma de «legislació negociada», però no per això deixa de ser un reconeixement de primer ordre, és a dir, d'una importància singular, al diàleg social i els seus acords, ja que atribueix una certa capacitat reguladora, tot i que sigui per la via indirecta, d'efectes *erga omnes*, al que abans era una mera capacitat consultiva (Herrador Buendía 2000: 153), d'uns subjectes particulars: sindicats i associacions empresarials, als quals, a més, se'ls atribueix un paper decisiu tant en les estratègies polítiques generals de la UE, com en la creació d'ocupació (Martín Puebla 2007). Cal tenir en compte, tanmateix, la notorietat dels subjectes signants de l'Acord marc,¹⁹ sense la fortalesa del qual no és possible el diàleg social (Ojeda Avilés 2009: 52), i la competència originària de l'Administració intervenent que li permet complir el que la llei estableix.

S'ha de posar de manifest, però, que aquesta concepció bilateral del diàleg social n'és només una forma, ja que, tal com hem apuntat, també hi ha la fórmula tripartida, en què el paper dels diferents poders públics, i de manera particular l'executiu i fins i tot el legislatiu, en els supòsits de «legislació negociada», juguen un rol molt més actiu, com passa per exemple en l'aprovació dels convenis internacionals de l'OIT/LIO o en altres pactes polítics, com tindrem ocasió d'analitzar.

¹⁸ Directiva 1999/70/CE del Consell, de 28 de juny de 1999, relativa a l'Acord marc de la CES, la UNICE i el CEEP sobre el treball de duració determinada (*Diario Oficial de las Comunidades Europeas* L 175/43, de 10 de juliol de 1999).

¹⁹ «És fonamental que hi hagi uns interlocutors socials forts, ja que, si no, el diàleg social no és possible; tanmateix, cal tenir en compte que no hi ha una regulació institucional dels interlocutors socials, ni tan sols estan definits. Per aquest motiu, és fonamental que la representativitat es converteixi en el punt més important; especialment si és té en compte que el resultat del diàleg social es pot imposar a la mateixa Comissió» (García Viña 2017: 5). Ho subscriu.

2.1.2.2.

El reconeixement del diàleg social en la jurisprudència del Tribunal de Justícia de la Unió Europea i la seva repercussió en altres òrgans jurisdiccionals nacionals

El reconeixement del paper que han rebut els acords signats pels interlocutors socials fins al punt de ser «legalment avalats» per les institucions comunitàries, com a conseqüència del diàleg social, ha tingut també el seu reflex transcendent en l'ordre jurisdiccional

Aquest reconeixement del paper que, en l'àmbit socioeconòmic i laboral, tant en el marc internacional general, com d'una manera molt més particular en l'espai de la Unió Europea, han rebut els acords signats pels interlocutors socials fins al punt de ser «legalment avalats» per les institucions comunitàries, com a conseqüència del diàleg social, ha tingut també un reflex transcendent en l'ordre jurisdiccional, tant en el de la Unió com en el dels estats membres.

Així, la sentència de la Sala Segona Tribunal de Justícia de la Unió Europea, en el cas de Francisco Javier Rosado Santana contra la Conselleria de Justícia i Administració Pública de la Junta d'Andalusia (TJCE 2011/255,) reconeix que la procedència i l'origen d'una determinada directiva comunitària és un acord marc subscrit pels interlocutors socials, quan al considerant 54 afirma que:

L'Acord marc, nascut d'un diàleg mantingut, sobre la base de l'article 139 CE (RCL 1999, 1205 *ter*), apartat 1, entre interlocutors socials en l'àmbit de la Unió, ha estat aplicat, d'acord amb l'apartat 2 d'aquest article, mitjançant una directiva del Consell de la Unió Europea, de la qual forma part integrant [...].

I, tot seguit, en el considerant 55, admet els seus efectes jurídics plens:

Segons jurisprudència reiterada, les disposicions contingudes en l'Acord marc s'apliquen a les relacions laborals de duració determinada i als contractes celebrats pels òrgans de l'Administració i la resta d'entitats del sector públic (sentències de 4 de juliol de 2006 [TJCE 2006, 181], Adeneler i altres, C-212/04, Rec. p. I-6057, apartat 54; i de 22 de desembre de 2010 [TJCE 2010, 414], Gavieiro Gavieiro i Iglesias Torres, C-444/09 i C-456/09, Rec. p. I-0000, apartat 38.²⁰

²⁰ En els mateixos termes s'expressen, entre d'altres, les sentències: TJUE (Sala Segona) de 22 de desembre de 2010 [TJCE 2010/414], dictada en el cas Gaveiro contra la Conselleria d'Educació i Ordenació Universitària de la Xunta de Galícia; TJUE de 16 setembre de 2010 [TJCE 2010/277] en el cas Zoi Chatzi contra Ypourgos Oikonomikon; TJUE (Sala Primera), de 16 setembre de 2010 [TJCE 2010/277], en el cas Zentralbetriebsrat der Landeskrankenhäuser Tirols contra Land Tirol, o la TJCE (Sala Tercera), de 16 juliol de 2009 [TJCE 2009/229], en el cas Evangelina Gómez-Limón Sánchez-Camacho contra l'Institut Nacional de la Seguretat Social (INSS).

Els nostres tribunals de justícia han acollit en les seves sentències referències al diàleg social i al seu valor i eficàcia jurídics.²¹ En aquest sentit, podem citar, entre altres, la Sentència del Tribunal Suprem (STS) de 22 de desembre de 2008 (RJ 2009/1828), que al fonament de dret quart al·ludeix a canvis legislatius com a conseqüència del diàleg social.

1. Actualment, després del compromís assolit pel Govern i les organitzacions empresarials i sindicals per recuperar la jubilació forçosa convencional [Declaració per al diàleg social, de 8 de juliol de 2004], la Llei 14/2005 (RCL 2005, 1408) ressuscita la DA desena, que condiona l'extinció automàtica del contracte per edat no només al fet que el treballador compleixi els requisits exigits legalment per causar dret a la pensió de jubilació contributiva.

Al seu torn, la STS de 17 de gener de 2008 (RJ 2008\100), al fonament de dret segon, fa referència al diàleg social com una via d'enteniment entre l'Administració pública i els sindicats, quan assenjala que:

Respecte a això, cal dir que l'Acord del Consell de Ministres de 15 de novembre de 2002 [...]. L'exposició de motius al·ludeix en la primera part a «mesures d'ordenació retributiva i d'incentius salarials vinculats a les propostes de modernització i millores de la qualitat en l'Administració pública», però també conté un apartat que denomina Objectius, on manifesta que «en el marc del diàleg social, el Govern i les organitzacions sindicals representatives en l'àmbit de l'Administració General de l'Estat convenen en la necessitat de procedir a la negociació d'un acord entre Administració i sindicats per als propers dos anys [...].

2.1.2.3.

Resum ordenat del desenvolupament temporal del diàleg social europeu

Finalment, i tenint en compte el protagonisme que té i que sembla que tindrà també en el futur el diàleg social, a continuació es detallen resumidament els principals moments del seu desenvolupament.

Per bé que la consulta als interlocutors socials com a manifestació del diàleg social ja havia gaudit d'un cert reconeixement en el Tractat de Roma de 1957, en què una de les missions de la Comissió era el foment d'una col·laboració estreta entre els estats membres respecte al dret d'associació i de negociació col·lectiva entre empresaris i treballadors, la primera reunió entre la UNICE

²¹ Altres sentències que al·ludeixen al diàleg social són: STS de 18 de juliol de 2017 [RJ 3537/2017]; STS d'11 de gener de 2017 [RJ819/2017]; STS de 2 de febrer de 2016 [RJ 547/2016]; STS de 4 de novembre de 2015 [RJ 6314/2015]; STS de 4 de febrer de 2015 [RJ 508/2015] i STS de 6 de febrer de 2014 [RJ 944/2014].

(ara BusinessEurope), el CEEP i la CES no tindria lloc fins al 1985 a Val Duchesse, impulsada per la Comissió Europea, sota la consideració que un diàleg social europeu fort hauria de contribuir al procés d'integració —europea— alhora que serviria d'instrument per a la construcció del pilar social que compensaria la construcció del mercat únic i la unió monetària sota els principis del liberalisme econòmic (Holm-Detlev, González Begega 2008: 254 i s.).

Tal com ja ha quedat exposat abans, el 1986 l'article 118 B es va incorporar al Tractat per mitjà de l'Acta Única Europea, cosa que va suposar la creació del fonament jurídic per al desenvolupament d'un diàleg social a nivell comunitari.

El 1989, a la Carta dels Drets Socials Fonamentals dels Treballadors, es va establir una major participació dels interlocutors socials i la promoció del diàleg entre empresaris i treballadors.

El 1991 es va fer una declaració conjunta de la UNICE, el CEEP i la CES anomenada Acord sobre política social, en què es preveia la consulta obligatòria als interlocutors socials amb relació a les propostes de la Comissió en l'àmbit social i la possibilitat que els interlocutors socials poguessin mantenir negociacions per arribar a acords. Aquesta declaració va ser reconeguda a l'acord adjunt al Protocol sobre política social del Tractat de Maastricht, signat per tots els estats membres, a excepció del Regne Unit, i va ser incorporada posteriorment al Tractat constitutiu de la Comunitat Europea arran del Tractat d'Amsterdam.

El 1992 es va firmar el Tractat de la Unió Europea, que va entrar en vigor el novembre de 1993, i que incorporava annex el Protocol sobre política social, que alhora incloïa l'Acord sobre política social.

L'octubre de 1992, BusinessEurope, el CEEP i la CES van crear el Comitè de Diàleg Social, com a òrgan d'orientació al diàleg i fòrum principal per al diàleg social bipartit a escala europea. Es reuneix entre tres i quatre vegades l'any i està compost per 64 membres (32 representants d'empresaris i 32 representants de treballadors) pertanyents a secretaries europees o a organitzacions nacionals.²²

La incorporació de l'Acord sobre política social al Tractat constitutiu de la Comunitat Europea arran del Tractat d'Amsterdam, signat el 2 d'octubre de 1997 i que va entrar en vigor l'1 de maig de 1999, va permetre aplicar un marc únic al diàleg social a la Unió Europea, per mitjà, principalment, dels articles 138 i 139 del Tractat. A més, el procediment de consulta va adquirir més importància ja que se n'ampliaven els àmbits d'actuació.

²² Com a resultat del diàleg social d'aquest període, es poden esmentar els acord següents: Acord marc sobre el permís parental, adoptat el 14 de desembre de 1995, i que es va convertir en la Directiva 96/34/CE, de 3 de juny de 1996; Acord marc sobre el treball a temps parcial, adoptat el 6 de juny de 1997, i que es va convertir en la Directiva 97/81/CE, de 15 de desembre de 1997.

El període que va des de l'entrada en vigor del Tractat de Maastricht fins al Consell Europeu a Laeken (2001), ha estat possiblement el de major activitat del diàleg social bipartit, tant des d'un punt de vista quantitatiu com qualitatiu, ja que va permetre que fos un veritable instrument de regulació en l'àmbit europeu.²³

En canvi, des de 2001 fins al començament de la crisi l'any 2008, el diàleg social es va continuar desenvolupant, però a través d'acords marc interprofessionals (vinculants) sobre diverses matèries, tot i que, en general, no van ser aplicats mitjançant directives, per la qual cosa no es van incorporar a la legislació europea, sinó que són aplicats pels signants de l'acord.²⁴

El 2007 es va signar el Tractat de Lisboa, que va entrar en vigor l'1 de desembre de 2009, en què es destaca el compromís de la Unió Europea en el foment del paper dels interlocutors socials europeus i en el suport al diàleg social; també reconeix l'autonomia dels interlocutors socials esmentats (article 152 del TFUE) i es regula que es pugui confiar als interlocutors socials l'aplicació d'una decisió del Consell sobre la base d'un acord col·lectiu signat a escala europea (article 153 del TFUE).

²³ Acord marc sobre el treball de durada determinada, adoptat el 18 de març de 1999 i que es va convertir en la Directiva 1999/70/CE, de 10 de juliol de 1999; Acord sobre la modificació de la jornada laboral del personal de navegació d'aviació civil, signat el 2000, pels interlocutors socials europeus del sector del transport aeri: Association of European Airlines (AEA), European Transport Workers' Federation (ETF), European Cockpit Association (ECA), European Regions Airline Association (ERA) i International Air Carrier Association (IACA).

²⁴ Entre els quals cal destacar els següents:

Acord marc sobre el teletreball, adoptat el 16 de juliol de 2002.

Acord marc sobre l'estrès en el treball, adoptat el 8 d'octubre de 2004.

Acord marc sobre assetjament i violència en el treball, adoptat el 26 d'abril de 2007.

Acord sobre els comitès d'empresa europeus, signat el 2008, per la CES, BusinessEurope, la UEAPME i el CEEP, que va facilitar l'aprovació de la Directiva 2009/38/CE.

També es van subscriure diversos acords sectorials, entre els quals cal mencionar:

Acord sobre determinats aspectes de les condicions de prestació de servei dels treballadors mòbils que realitzen serveis d'interoperabilitat transfronterera en el sector ferroviari, signat el 2005, pels interlocutors socials europeus del sector ferroviari: Comunitat de Ferrocarrils Europeus (CER) i Federació Europea de Treballadors del Transport (ETF).

Acord sobre la protecció de la salut dels treballadors per a l'adequada manipulació i el bon ús de la sílice cristal·lina i dels productes que la contenen, signat el 2006 per la multisectorial: APFE (Associació Europea de Productors de Fibra de Cristall), BIBM (Oficina Internacional de Formigó Prefabricat), CAEF (Associació Europea de Fosa), CEEMET (Consell Europeu d'Empresaris del Metall, l'Enginyeria i les Indústries de Base Tecnològica), CERAME-UNIE (Confederació Europea de les Indústries Ceràmiques), CEMBUREAU (Associació Europea del Cement), EMCEF (Federació Europea de Treballadors de la Indústria Química, l'Energia i la Mineria), EMF (Federació Europea de Treballadors del Metall), EMO (Organització Europea de la Indústria del Morter), EURIMA (Associació de Productors Europeus de Materials Aïllants), EUROMINES (Associació Europea de les Indústries Mineres), EURO-ROC (Federació Europea i Internacional d'Indústries de Pedra Natural), ESGA (Associació Europea de Vidre Especial), FEVE (Federació Europea de l'Envàs de Vidre), GEPVP (Associació Europea de Fabricants de Vidre Pla), IMA-Europe (Associació Europea de Minerals Industrials) i UEPG (Unió Europea de Productors d'Àrids).

A més d'aquests acords, els interlocutors socials van subscriure diverses opinions conjuntes o declaracions, totes elles no vinculants, entre les quals destaquen l'Opinió conjunta sobre l'informe intermedi de revisió de l'Estratègia de Lisboa (2005) i el Programa de treball 2006-2008 (2006).

Des de 2008, el diàleg social ha estat marcat per la crisi econòmica i financera, i els consegüents problemes polítics i institucionals de la UE, que han dificultat trobar consens entre els interlocutors socials, i entre aquests i les institucions europees

Des de 2008, el diàleg social ha estat marcat per les conseqüències de la crisi econòmica i financera, així com els consegüents problemes polítics i institucionals de la Unió, que s'han materialitzat en la dificultat de trobar consens entre els interlocutors socials, i entre aquests i les institucions europees, davant el caràcter de les mesures adoptades. Sens dubte, aquesta circumstància ha suposat que es reduís el nombre d'acords assolits.²⁵

A més, s'han portat a terme instruments en forma d'opinions, orientacions, anàlisis, informes i declaracions conjuntes, entre les quals cal esmentar l'Informe conjunt sobre reestructuracions a la Unió Europea (2010), la Declaració conjunta sobre l'Estratègia Europa 2020 (2010), o la Declaració conjunta sobre la participació dels interlocutors socials en la governança econòmica (2013). A més, s'han acordat programes de treball conjunts per a uns quants anys.

En aquest període, el diàleg s'ha debilitat a causa de la seva descentralització i ha disminuït la cobertura de la negociació i la intervenció estatal en l'àmbit de la política salarial. En aquest marc, i a la llum del fet que els estats membres en què el diàleg social és més fort són els que han superat la crisi d'una manera més satisfactòria, la Comissió va iniciar, el novembre de 2014, el relleu i el reforçament del diàleg amb els interlocutors socials, en especial en la nova configuració de la governança econòmica, com a requisit previ perquè l'economia social de mercat europea funcioni.

²⁵ Tanmateix, entre els subscrits, s'en poden esmentar entre d'altres:

Acord marc revisat sobre el permís parental, signat el 2009 per la CES, BusinessEurope, UEAPME i el CEEP i que es va transformar en la Directiva 2010/18/UE, de 8 de març.

Acord marc sobre uns mercats laborals inclusius, adoptat el 25 de març de 2010, però no incorporat a la legislació europea, per la qual cosa és aplicat pels signants de l'acord.

Acord marc europeu sobre la protecció de la salut i seguretat en el treball en el sector de la perruqueria, signat el 2012 pels interlocutors socials europeus del sector de la perruqueria: Coiffure EU i UNI Europa Hair & Beauty.

Acord marc d'accions per a l'ocupació juvenil, signat el 2013, per la CES i BusinessEurope.

Acord sobre determinats aspectes de l'ordenació del temps de treball en el transport de navegació interior, signat en 2014 per la Unió Europea de Navegació Fluvial (EBU), l'Organització Europea de Patrons de Vaixell (ESO) i la Federació Europea de Treballadors del Transport (ETF).

Acord sobre el marc general d'informació i consulta als funcionaris i als treballadors públics de les administracions dependents d'un govern central, signat el 2015 pels interlocutors socials europeus de les administracions centrals: TUNED i EUPAE.

Cal advertir, com ho fa la doctrina, que no es tracta de veritables acords col·lectius d'eficàcia europea (Ojeda Avilés 2004: 441).

Al llarg de 2015, els interlocutors socials europeus van tenir un paper molt actiu en les Cimeres Socials Tripartides, van acordar un nou programa de treball conjunt (per al període 2015-2017) i van mantenir un gran dinamisme en l'àmbit del diàleg social sectorial, adoptant algun acord i presentant diversos projectes i iniciatives.

Per la seva banda, l'actuació de la Comissió es va veure reflectida tant en el Programa de treball de la Comissió Europea per al 2015: un nou començament, COM (2014) 910 final, de 16 de desembre de 2014, com en el Programa de treball de la Comissió Europea per al 2016: no és moment de deixar les coses com estan, COM (2015), 610 final, de 27 d'octubre de 2015.

El 2016, les institucions comunitàries es van pronunciar diverses vegades a favor del foment del diàleg social europeu. Així, la Comissió Europea va reiterar la necessitat de reforçar-lo o impulsar-lo, ja que representava un component essencial del model social europeu i tenia un gran potencial de cara al bon funcionament de l'economia social de mercat. En la direcció apuntada, la Comissió, en el seu Programa de treball per al 2017 va assenyalar que col·laboraria amb els interlocutors socials per ajudar a crear un entorn favorable per assolir els objectius polítics de la Unió (el creixement econòmic i la generació d'ocupació, entre d'altres).

Al seu torn, el Consell d'Ocupació, Política Social, Sanitat i Consumidors (EPSCO), celebrat durant els dies 16 i 17 de juny d'aquell mateix any, va adoptar unes conclusions titulades «Un nou començament per a un diàleg social fort», les quals, en síntesi, assenyalaven la necessitat d'emfasitzar el reforçament de la capacitat dels interlocutors socials nacionals, promoure una participació més activa i àmplia dels interlocutors socials al Semestre Europeu, fomentar la participació dels interlocutors socials en l'elaboració de les polítiques públiques i la legislació (tant a escala europea com nacional) i afavorir una relació més clara entre els acords dels interlocutors socials i l'agenda sobre la «Millora de la legislació».

Així, doncs, tot sembla indicar que el diàleg social, en els termes en què s'ha produït fins ara (subjectes i continguts) en l'àmbit internacional i també en el de la UE, és un instrument valuós i irrenunciable per al desenvolupament de la política social i econòmica en benefici del creixement i de la creació d'ocupació.

Finalment, cal destacar que la mateixa locució «diàleg social» té també àmbits de tractament i desenvolupament molt més específics i concrets, com ara els corresponents a territoris inferiors fins

El diàleg social en l'àmbit internacional i també en el de la UE és un instrument valuós i irrenunciable per al desenvolupament de la política social i econòmica en benefici del creixement i de la creació d'ocupació

i tot als estats, a subsectors o inclús a empreses o grups d'empreses, tal com posa en relleu la Directiva 2014/95/UE del Parlament Europeu i del Consell, de 22 d'octubre de 2014, per la qual es modifica la Directiva 2013/34/UE pel que fa a la divulgació d'informació no financera i informació sobre diversitat des de determinades grans empreses i determinats grups.

En efecte, la norma esmentada, transposada al dret espanyol pel Reial decret llei 11/2018, de 28 de desembre, pel qual es modifiquen el Codi de comerç, el text refós de la Llei de societats de capital, aprovat pel Reial decret legislatiu 1/2010, de 2 de juliol, i la Llei 22/2015, de 20 de juliol, d'auditoria de comptes, en matèria d'informació no financera i diversitat, al considerant setè, estableix:

En aquest context, amb la finalitat de millorar la coherència i la comparabilitat de la informació no financera divulgada, algunes empreses han de preparar un estat d'informació no financera que contingui [...] Respecte a les qüestions socials i relatives al personal, la informació facilitada en l'estat pot fer referència a les mesures adoptades per garantir la igualtat de gènere, l'aplicació de convenis fonamentals de l'Organització Internacional del Treball, les condicions de treball, el diàleg social, el respecte del dret dels treballadors a ser informats i consultats, el respecte dels drets sindicals, la salut i seguretat al lloc de treball i el diàleg amb les comunitats locals i les mesures adoptades per garantir la protecció i el desenvolupament d'aquestes comunitats.

Aquest text, que en termes idèntics ha estat transposat a l'ordenament jurídic espanyol, posa de manifest, d'una banda, la importància que el diàleg com a tal té en qualsevol entorn laboral, i, d'altra banda, com que se'n redueix conceptualment el seu espai d'actuació —centrant-lo, en aquest cas, en l'àmbit de les grans empreses i dels grups mercantils, en què la concreció es porta a terme principalment mitjançant convenis col·lectius o pactes complementaris d'empresa, no ja des d'una perspectiva teòrica, sinó realment pràctica— la dificultat de definir-lo, si és que es pretén que aquesta se cenyeixi a un únic àmbit subjectiu, territorial o de contingut.

3.

El diàleg social a Espanya

Montoya Melgar (2002: 188) assenyala que l'adopció de grans pactes socials a Espanya «va tenir la causa en el fenomen de la transició política i la crisi econòmica que la va acompanyar, que van obligar a fer un esforç inusual de col·laboració (per a alguns, gairebé corporativista) entre les forces socials, així com entre aquestes i el poder públic».

Aquest fenomen, que, com s'acaba d'indicar, té com a desencadenant dues grans crisis, una de política i una altra d'econòmica, és batejat al nostre país, en aquest primer moment de la seva història, com «concertació social», denominació que, amb el temps, ha mutat en «diàleg social». Convé advertir que, des del començament, i tot i els canvis, és un fenomen exclòs de l'àmbit negocial que estableix l'article 37.1 CE, que queda reservat amb exclusivitat als agents socials, sindicats de treballadors i empresaris, quan aquests, en virtut de la seva autonomia col·lectiva, estableixen condicions de treball, d'ocupació, de productivitat o de pau social en el marc de la negociació col·lectiva, ja sigui estatutària o extraestatutària. Estaria al marge de la naturalesa de les coses entendre com a subjecte de la negociació col·lectiva un tercer totalment aliè, com són en aquest cas els poders públics, fora dels supòsits en què aquests —les administracions públiques— fan d'empresari.

3.1.

Definició de la concertació social

Segons Folgado (1989), la concertació social és un «model de col·laboració i diàleg de les organitzacions empresarials i sindicals a nivell centralitzat, amb presència específica del Govern o sense, per assolir acords sobre les condicions que han de regir les relacions laborals i sobre altres matèries, tenint present, d'alguna manera, l'entorn socioeconòmic general».

Aquesta és una definició que, seguint el marc internacional, es presenta àmplia tant des del punt de vista material com subjectiu, ja que, si bé accentua un *modus operandi* centralitzat, abasta tota mena d'acords, tant aquells que tenen un contingut material bàsicament econòmic, com aquells altres que el que pretenen és un compromís de regulació sociolaboral; i tant els tripartits com els bipartits, tot i que caldria reservar específicament la categoria de concertació social, en qualsevol cas, a aquells «pactes polítics» que gaudissin de la presència activa dels poders públics,²⁶ tant si el seu àmbit d'actuació és

²⁶ Sobre aquesta qüestió, Vicente Palacio (2017: 238) assenyala que: «Queda fora del dret a la negociació col·

centralitzat com si no ho és, perquè és precisament en aquesta col·laboració entre poders públics (administracions públiques) i organitzacions socials d'empreses i treballadors on resideixen el naixement i la justificació de pactes com aquests, la concreció dels quals ha donat cos al fenomen concertador. Aquest fenomen ha pres importància fins al punt que ha servit inclús perquè l'Estat pogués exercir, a través dels mecanismes establerts en la concertació, les seves pròpies competències, com posa de manifest la Sentència del TC de 17 d'octubre de 2002 [RTC 2002/190] quan afirma que:

Ara bé, el fet que, en virtut de la conclusió d'acords entre el Govern de l'Estat i les organitzacions empresarials i sindicals, no es pugui alterar l'ordre constitucional de competències, privant la Comunitat Autònoma de Galícia de les que li són pròpies, no significa, de cap manera, que l'establiment de sistemes de gestió instrumentats per la via de la concertació social no pugui servir de via vàlida perquè l'Estat exerciti les competències que li corresponen.

Tot això, sens perjudici que també poguéssim incloure dins del fenomen la resta dels acords bipartits entre empresaris i sindicats que no formessin part, en termes jurídics, de la negociació col·lectiva.

Dins de l'amplitud descriptiva de la definició, no es pot deixar d'incloure com una variant més de la concertació social la denominada «legislació concertada», com una de les fórmules sens dubte reeixida en aquest període i que en cap cas no s'ha abandonat avui. Es tracta d'un intercanvi polític entre els poders públics i les organitzacions més representatives,²⁷ tant de treballadors com d'empresaris, com a titulars de l'autonomia col·lectiva, en els principals temes de política socioeconòmica en què el Govern aconsegueix el consens i la legitimació de la decisió directament sobre el mercat social, que després es convalida legislativament,²⁸ i, com es deia aleshores: sense canviar-ne ni una coma.

Una altra variant de la concertació social i del diàleg social és la denominada «legislació concertada», una fórmula reeixida que continua vigent avui dia

lectiva el Govern, per la qual nosa no estan compreses ni emparades en l'article 37.1 CD les manifestacions del que s'ha denominat la concertació social que es caracteritza, com va assenyalar la doctrina (Alonso Olea; Casas Baamonde) per pressuposar la participació del poder públic en les negociacions i acords amb les organitzacions de representació d'interessos dels treballadors i empresaris i el de construir un mètode dirigit a incorporar al dret estatal els acords assolits, entronitzant models neocorporatius de relacions laborals».

²⁷ Moreno (2009: 551-574) assenyalava que la concertació/diàleg social: «comporta la localització de punts de trobada entre els agents socials, l'intercanvi d'informacions, idees i opinions entre les parts socials...».

²⁸ Pérez-Amorós (2014: 95-108). Per a aquest autor, en aquest moment, la concertació assoleix el seu nivell més alt.

Sens dubte, un dels exemples d'aquesta fórmula de concertació va ser l'Acord per a la millora i el desenvolupament del sistema de protecció social, subscrit pel Govern, la CEOE i CCOO el 9 d'abril de 2001. És cert que aquest acord no va ser signat per la UGT, i que això va causar tensions intrasindicals importants.

3.2.

Antecedents, expansió i abast de la concertació social

Les raons de la concertació, o, si es vol, d'aquell primer assaig de neocorporativisme a Espanya, els inicis del qual es poden situar en els Pactes de la Moncloa —tot i que de manera impròpia, ja que no hi van participar ni els sindicats ni les organitzacions empresarials per diversos motius, si bé hi van donar suport— (Roca 1991: 170), no són pas diferents de les que es van donar en altres països d'Europa, fet que implica la seva generalització,²⁹ tot i que, en el nostre cas, per raons òbvies, hi havia particularment una manca de tradició anterior sobre aquesta mena de pactes polítics, i, consegüentment, una precarietat aparent³⁰ pel que fa a instruments jurídics per portar-los a terme.

El nostre procés de concertació, com així es reconeix pacíficament per la doctrina, s'ha desenvolupat en diverses etapes (Pérez-Infante 2009: 43); segons la meua opinió, com a mínim en dues, que no han estat precisament homogènies ni per les condicions polítiques, econòmiques i socials de cadascuna d'elles, ni per la disposició a negociar dels diferents participants en cada moment, ni pel seu contingut.

Pel que fa als objectius de la primera i incipient etapa de concertació, i deixant al marge els beneficis importantíssims que ha generat en matèria de «transició política», avui desgraciadament discutits per alguns sectors de la nostra classe política, els podem establir en una doble classificació:

a) Objectius polítics

Dins d'aquests i sota la idea general de consolidació del procés democràtic, emergeix amb força des dels poders públics la necessitat de crear un marc de negociació per evitar la proliferació de conflictes,³¹ que es podrien haver produït si no hi hagués hagut un marc. En aquest sentit, m'atreveixo a afirmar que Espanya ha estat un dels països en què s'ha posat en

²⁹ Führer (1996: 31) entén com a concertació social en general: «La discussió sociocientífica sobre formes institucionals equilibrades d'interessos entre Estat, associacions d'empresaris i sindicats».

³⁰ Faig referència a l'aparent precarietat d'instruments jurídics per portar a terme la concertació, ja que, en realitat, n'hi havia prou amb la lletra de la Constitució per fonamentar-la.

³¹ Márquez Sánchez (1998) apunta: «La concertació social dels anys vuitanta per afrontar una enorme conflictivitat, sens dubte tan poc corrent a Europa que s'hauria de comparar amb la conflictivitat grega i italiana que estava al nostre nivell: 17 milions d'hores perdudes per vagues el 1979...».

relleu com el corporativisme, fins i tot en democràcia, pot aconseguir desactivar la confrontació entre grups d'interès, pel fet d'haver tingut la sagacitat de centrar la discussió dels problemes i implicar les cúpules representatives en la resolució, així com encarrilar les reivindicacions dirigides al poder polític, evitant una sobrecàrrega de demandes aïllades al Govern, que li haurien impossibilitat respondre als diferents interessos contraposats i superar la crisi —*¡toujours la crise!*— que justificava precisament la seva actuació corporativa.

Des d'aquesta òptica, el pactisme neocorporatiu es preveu inicialment com el sistema que permet involucrar tots els agents socials en el procés desitjable de manteniment de la pau social en sentit ampli, de manera que els implicats van assolir un control democràtic sobre les seves bases que impedeix el naixement de conflictes o la gerència institucional d'aquests en cas contrari.

b) Objectius econòmics

Sense cap ànim d'exhaustivitat sobre el seu nombre, i sense ni tan sols entrar en el debat sobre els continguts, esmentaré aquells objectius que la doctrina i les mateixes parts intervinents en els diferents pactes socio-polítics tradicionalment han inclòs dins de la concertació social.

a. Preus i rendes: actualment han ocupat i ocupen un lloc central, com ha passat i passa també en l'experiència d'altres països, fins arribar a confondre's la concertació social amb la política de rendes basada en el consens social. Sens dubte, bona part de la prova del manteniment d'aquesta negociació, avui sota la fórmula del diàleg social, com veurem més endavant, ha estat en la seva versió tripartida l'acord assolit en l'increment del salari mínim interprofessional (SMI) per als propers tres anys, entre el Govern, els sindicats més representatius a nivell estatal, i la CEOE-CEPYME; i s'estan negociant, ara sota la fórmula bi-partida, entre agents socials exclusivament, els increments salarials de referència per a la negociació col·lectiva.³² En aquest mateix capítol han tingut i continuen tenint una dimensió singular les retribucions del personal al servei de les administracions públiques i la revaloració de les pensions de la Seguretat Social.

b. La lluita contra l'atur i la promoció de l'ocupació indefinida i de qualitat; qüestions en què conflueixen no només les polítiques econòmiques sinó també les polítiques actives i passives d'ocupació, que tenen una gran repercussió tant en les polítiques pressupostàries com fiscals.

³² Vegeu la informació a la secció econòmica de *La Vanguardia* de 18 de gener de 2017.

- c. La mateixa política pressupostària ha estat objecte de negociació durant aquesta etapa —la qual cosa no és possible dins del seu àmbit natural— en acords tripartits amb participació del Govern, en què es concreten objectius de dèficit públic, pressió fiscal, oferta d'ocupació pública o estímuls fiscals a la iniciativa d'inserció i creació de llocs de treball.
- d. Flexibilitat del mercat de treball; qüestió inicialment acceptable sindicalment, però que avui, sota la fórmula assajada a la UE i la denominació de flexiseguretat, és una realitat en les negociacions d'ordre bipartit.

Avui dia, podem avançar que aquests objectius inicials de la concertació, ampliat, especialitzats i territorialitzats, continuen vigents en els actuals processos de diàleg social, com tindrem ocasió d'analitzar.³³

3.2.1.

Teories sobre la naturalesa jurídica dels pactes polítics de concertació

Tot aquest procés de concertació es va concretar en una sèrie de pactes i acords que es van subscriure de manera bipartida o tripartida, segons el cas; en funció dels elements subjectius i formals concurrents al pacte, van assolir una naturalesa jurídica diferent, com així va ser reconegut, des d'un primer moment, pels representants dels mateixos interlocutors socials intervinents.³⁴ Sobre aquesta qüestió, n'hi ha prou amb anunciar, sense entrar a debatre-les, les tres teories possibles que s'han anat construint sobre la naturalesa dels pactes polítics:

- a) La que propugna que el pacte social o polític participa de la naturalesa obligacional de qualsevol pacte, i, en conseqüència, l'incompliment del que s'ha pactat és exigible en dret. La seva singularitat deriva del fet que «incorpora obligacions d'alt contingut polític, sense més qualificatius substancials» (Palomeque; Casas 1985: 792 i s.). Per al sector de la doctrina que la sosté, la seva execució forçosa és exigible davant dels tribunals, de conformitat amb les previsions contingudes al Codi civil.

³³ Cruz Villalón (2006) assenyala: «... resulta erroni en una descripció de l'evolució de la concertació social en el nostre sistema de relacions laborals afirmar que hi ha hagut fases de concertació intensa i fases de paralització o bloqueig de la concertació: el procés de concertació al nostre país ha existit permanentment i de manera ininterrompuda, i s'ha convertit en un factor consubstancial al desenvolupament pràctic de les relacions entre les parts».

³⁴ Márquez Sánchez (1998: 196 i s.) assenyala: «... que els acords successius que es produeixen entre 1879 i 1986 són de dos tipus: pactes socials quan firmen els acords el Govern, els sindicats i els patronals, o són acords interconfederals, quan només subscriu els acords els representants dels ocupadors i els representants dels treballadors».

- b) La segona es fonamenta a atribuir als pactes polítics el valor de concert entre Administració i administrats, dins del que s'ha anomenat «l'Administració concertada» (Palomeque; Casas 1985: 792 i s.), cosa que significaria, en última instància, la subjecció dels pactes al dret administratiu, i, consegüentment, si és possible, exigir-ne el compliment a través del procediment contenciós administratiu.

No obstant tot l'anterior, no sembla que avui —tot i el que preveu l'article 13 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques,³⁵ ja establert amb anterioritat en l'article 36 de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic i procediment administratiu comú— permetés aquesta possibilitat, ja que, com un sector doctrinal va posar de manifest, aquests «convenis o concerts [...] no habiliten poders que l'Administració no tingui abans; recobreixen simplement amb un mantell negocial l'exercici de potestats d'intervenció en el camp econòmic que l'Administració ha utilitzat tradicionalment, que continua estant habilitada per la Llei per exercitar, i a les quals, en contra del que es creu, no renuncia» (García de Enterría; Fernández 1997: 667 i s.).

- c) I com a tercera i última teoria, exposem la que sosté un altre sector de la doctrina que deriva les conseqüències de l'incompliment governamental/ administratiu dels compromisos adquirits, al funcionament dels mecanismes de la responsabilitat política, i, per tant, no susceptible de coneixement pels jutges i tribunals (Sala, Ramírez 1985: 743 i s.; Landa 1987: 140 i s.).

La naturalesa jurídica dels pactes polítics els situa com a «pactes entre cavallers» o «pràctica politicosocial», l'incompliment de la qual comportaria conseqüències de caràcter moral amb efecte, en tot cas, en els processos electorals o en el conflicte social

Estaríem davant de «pactes entre cavallers» (Rodríguez-Piñero; González 1983: 348), o, si es prefereix, davant una «pràctica politicosocial» (Martín Valverde 1998: 108), l'incompliment de la qual només comportaria conseqüències de caràcter moral (Cruz Villalón 1997) que tindrien efecte, en tot cas, en els processos electorals o en el conflicte social.

³⁵ Article 13, apartat f): «Exigir responsabilitats de les administracions públiques i autoritats, quan escaigui legalment».

3.2.2.

El règim jurídic dels pactes polítics

Si acceptem la tercera teoria de les exposades en el punt anterior, i, en conseqüència, admetem que aquests pactes no tenen eficàcia jurídica, o, el que és el mateix, que els seus incompliments no són exigibles davant dels jutges i tribunals, difícilment podrem definir un règim jurídic que els sigui aplicable.

La manca d'aquest règim jurídic permet que els governs —administracions públiques— puguin pactar sobre les matèries que creguin més convenientes i amb les organitzacions socioeconòmiques que considerin oportunes, sense necessitat de sotmetre's a cap mena de regla. Cal insistir novament que no ens referim a acords bilaterals (entre sindicats i organitzacions empresarials) que puguin estar compresos en alguna de les possibilitats que preveu l'article 83 de l'Estatut dels treballadors, inclosos aquells supòsits en què les administracions públiques actuen com a empresaris (ocupadors).³⁶

No obstant tot el que s'ha esmentat, normalment tots els pactes polítics, tant de diàleg social com de concertació, amb bon criteri, s'han subscrit sempre amb organitzacions empresarials i sindicats que tenien la condició de més representatius en termes legals, tot i que només ha estat així a fi de dotar-los de la màxima eficàcia política i rellevància social, sens perjudici que hi participessin altres entitats socioeconòmiques, en funció de la matèria abordada.³⁷ I aquest és el criteri que entenem que s'ha de continuar mantenint amb independència de l'àmbit de l'acord.

Avui, el diàleg com a fórmula de convivència està adquirint unes dimensions que transcendeixen molt el medi estrictament sociolaboral. Des del moment en què la societat civil, que també participa del qualificatiu de social, s'estructura de manera ordenada en reivindicació de les seves necessitats i drets davant la classe política amb responsabilitats administratives, i aquesta es mostra oberta al concert amb els representants de les organitzacions civicosocials, i no només amb les organitzacions empresarials i sindicals, el ventall del diàleg social s'amplia automàticament.³⁸

Només per posar-ne alguns exemples de caràcter internacional, es pot citar la concertació social de Bèlgica, d'orígens corporatius i agrícoles amb associacions d'artesans (Mormont; Van Doninck 1993), o amb cooperatives i con-

³⁶ Vegeu la Sentència 100/2016 del TSJ de Galícia de 16 de febrer. Núm. del recurs: 254/2015. Núm. Cendoj: 15030330012016100051.

³⁷ Vegeu el pacte de transparència de l'Ajuntament d'Alcobendas.

³⁸ Vegeu actualment la composició de la mesa negociadora del Pacte Nacional per a la transició energètica de Catalunya. <<http://web.gencat.cat/es/actualitat/detall/Pacte-Nacional-per-a-la-transicio-energetica-de-Catalunya>> [Consultat: 30 gener 2018].

sumidors a Dinamarca, o a Sudàfrica, amb tota mena d'organitzacions i associacions de caràcter civil.

Aquesta nova realitat, avui ja present a Espanya, exigirà un esforç, en primer lloc, per discernir entre els diferents camps d'actuació, reservant exclusivament el concepte de diàleg social per denominar aquelles activitats de contingut socioeconòmic i laboral, en les quals els únics representants, junt amb les administracions públiques, són les organitzacions de treballadors i d'empresaris; i, en segon terme, per determinar de manera molt ajustada qui ha de seure o no, en cada cas, en les taules de negociació, especialment quan el diàleg social té com a fonament una negociació. No es tracta d'excloure a ningú que tingui dret, o inclús, i segons els casos, que tingui interès directe en el tema objecte de tractament, sinó de tot al contrari. Es tracta de crear sinergies perquè finalment la participació representativa, però no pas l'assemblearisme populista, assoleixi els seus nivells més alts. I això, perquè es donen raons de pes per exigir eficàcia i eficiència als interlocutors intervinents; entre d'altres, i a tall d'exemple, les següents:

- Escassetat de recursos que, per tant, no es poden malbaratar en esforços estèrils (per exemple, mers titulars als mitjans de comunicació). I no em refereixo només a la utilització dels recursos econòmics públics, que, per descomptat, s'han de gastar eficaçment, sinó també als esforços inútils als quals pot abocar un diàleg social protagonitzat per administracions sense les competències necessàries per poder dur a bon port el que s'ha acordat, o per interlocutors socioeconòmics sense massa crítica representada, i, per tant, amb escassa o nul·la capacitat per transmetre allò que ha estat objecte de negociació.
- Necessitat de resoldre les necessitats autèntiques dels representats, allunyant-nos de models en què una elit política —en molts casos, tremendament allunyada de la realitat— decideix què és el millor o el pitjor per als seus conciutadans amb criteris sovint poc contrastats.
- Les frustracions que origina el coneixement d'un diàleg inoperant, motivades per la palpable i notòria manca de qualitat organitzativa de les entitats participants.

En aquest àmbit, el paper de les administracions públiques, un cop desapareguda la dicotomia entre actes administratius i actes polítics, adquireix una rellevància singular pel fet d'haver d'elegir adequadament els seus interlocutors i pel fet singular que els seus actes transcendeixen el seu poder administratiu quan actuen com a protagonistes i promotores del

diàleg social a qui s'ha d'exigir transparència i seguretat jurídica amb relació al que s'ha convingut.³⁹

3.2.3.

Posició jurisprudencial sobre els pactes polítics

Comparativament parlant, la producció judicial sobre aquesta matèria és escassa. Tanmateix, la seva posició ha estat clara des d'un primer moment. Així, l'extint Tribunal Central de Treball (TCT) va declarar⁴⁰ que els acords subscrits entre sindicats i associacions empresarials amb presència activa del Govern quedaven exclosos de la protecció de l'article 37.1 de la CE, i, per tant, en cap cas no podrien tenir la naturalesa de conveni col·lectiu, coincidint amb el sector majoritari de la doctrina científica que els va atribuir l'eficàcia pròpia dels *gentlemen's agreements*. Complementant aquesta idea, la STSJ de les Canàries de 22 de setembre de 1994 (Ar. 3365/1994) va establir que aquest tipus de pactes podien ser qualificats com a «programàtics» tant pel que pacten com pels termes emprats en la seva redacció, en el sentit que «inclouen uns compromisos acceptats per la Comunitat per posar-los en vigència en el futur, i, com sol passar amb aquests actes polítics, uns es desenvolupen i apliquen més ràpidament que d'altres, i en tots ells es troba tàcitament la condició d'entrar en vigor quan s'habiliten els crèdits corresponents». Per això, la seva aplicabilitat és incerta *a priori* i per aquest motiu les administracions públiques han de ser rigoroses quant a les seves possibilitats competencials i pressupostàries reals i en l'elecció dels companys de viatge.

Pel que fa a les responsabilitats que dimanen de possibles incompliments, també la jurisprudència ha estat des de bon començament contundent en entendre que, d'un pacte polític o politicosocial, els compromisos del qual freqüentment són discursius i de mera constatació de propòsits, les obligacions que es generen «escapen de l'ordenament jurídic estatal, per ser assumides en el de la responsabilitat política o de la responsabilitat intersindical» (STCT de 17 març de 1986). I, en aquest sentit, no tenim res a objectar sempre que no es tracti de l'exercici d'una competència administrativa, o, com assenyala la STS de 19 de juny de 1998 (RJ 1998/5913), que es tracti d'un «acte de l'Administració de la comunitat autònoma [...], el contingut del qual afecta matè-

³⁹ En aquest sentit, vegeu el monogràfic especial *Habitatge i futur de La Vanguardia* amb data de 30 de gener de 2018, en el qual es recull que «La Generalitat impulsa l'elaboració del pacte nacional per a la renovació urbana», en què es llegeix: «Creació de la mesa del Pacte Nacional. Per a impulsar el procés d'elaboració del pacte es crearà la Mesa del Pacte nacional per a la renovació urbana, que serà l'òrgan encarregat d'elaborar un document en el període d'un any [...]. El Pacte compta amb un ampli suport institucional i dels actors del sector...».

⁴⁰ STCT de 10 de juny de 1983 (Ar. 6267/1983).

ries pròpies de l'activitat administrativa», cas en què sí que caldrà que jutges i tribunals n'exerceixin un control. Així, doncs, en un cas així, el caràcter polític amb què actuen els governs cedeix a la consideració que l'exercici d'una competència és una actuació administrativa.⁴¹ Segons la meua opinió, això es justifica en vista d'una major responsabilitat dels governants envers els governats i els seus representants, i un mecanisme d'«interdicció de l'arbitrarietat dels poders públics» (article 9.3 CE).

3.3.

Alguns exemples significatius de la concertació social

Amb l'objectiu que serveixin exclusivament per il·lustrar els apartats tractats anteriorment, a continuació s'exposen dos dels grans pactes de concertació politicosocial que hi va haver a Espanya en el període entre 1979 i 1986, que és l'interregne en què es va desenvolupar el fenomen conegut com a concertació social.

a) L'Acord Nacional d'Ocupació (ANE)

Subscrit el 9 de juny de 1981 entre el Govern, la Confederació Espanyola d'Organitzacions Empresariales (CEOE-CEPYME), la Confederació Sindical de Comissions Obreres (CCOO) i la Unió General de Treballadors (UGT), confirma, en el contingut, la seva pròpia justificació i la seva naturalesa jurídica, en els termes que s'han desenvolupat amb caràcter general fins aquest moment. Es tracta de l'acord més polític dels que es van signar en el marc del que definim com a concertació social («paradigma del pacte social», en diu Montoya, 2002: 188) si es té en compte, en primer lloc, l'entorn en què es produeix, i, en segon lloc, que és un acord —com gairebé tots— per a una situació de crisi.

Com un sector important de la doctrina ha assenyalat, la signatura va estar molt condicionada políticament, entre altres esdeveniments, per la dimissió del president del Govern, Adolfo Suárez, la investidura de Leopoldo Calvo Sotelo com a nou president, i, de manera molt especial, pel cop d'estat del 23 de febrer de 1981. Això va comportar la necessitat de tots els interlocutors socials i també del Govern de buscar un acord per oferir a la ciutadania davant l'enorme crisi que s'estava vivint, tant des del punt de vista econòmic com polític. En aquell moment semblava el bàlsam que podia proporcionar a una societat molt inquieta una certa esperança de futur i una estabilitat política que fes possible embridar una desorientació politicoeconòmica palpable i una acceleració del nivell d'atur certament galopant.

⁴¹ En el mateix sentit, la STSJ d'Andalusia (Sevilla) de 3 de març de 2000 (JUR 2000/266616).

El contingut mixt del que es va acordar, amb mesures de foment de l'ocupació d'una banda, i de compromisos sobre la negociació col·lectiva, de l'altra, va aportar un cert grau de confusió a l'hora d'aplicar-lo.

En efecte, en un primer moment, i fins que van arribar les primeres sentències dels tribunals, la naturalesa jurídica de l'ANE va ser objecte de moltes discussions doctrinals, ja que era el primer acord tripartit en la història de la concertació social espanyola i que el mateix text guardava un silenci clamorós respecte a aquesta qüestió. Finalment, va prevaldre, com ja s'ha explicat, la qualificació de l'ANE com un acord o pacte polític, i com a tal, l'exigència del seu compliment no estava subjecta al control de jutges i tribunals.

Amb aquest acord, els sindicats en van sortir reforçats, ja que van aconseguir fer efectiva la seva representació institucional en alguns organismes públics, així com el compromís del Govern en matèria de prestacions socials, en especial, de la cobertura per atur. Al seu torn, la CEOE va aconseguir desvelar unes quantes incògnites amb relació a l'orientació dels increments salarials i costos laborals (específicament en matèria de Seguretat Social), fet que va permetre dissenyar, amb l'antelació deguda, estratègies en matèria d'activitat empresarial. Pel que fa al Govern, la rendibilitat política es va concretar en un descens de la conflictivitat laboral i en la regulació de determinats contractes de treball, i poca cosa més, la qual cosa no va evitar que el 28 d'octubre de 1982, l'UCD perdés les eleccions generals davant el PSOE.

b) L'Acord Econòmic i Social (AES)

Subscrit pel Govern, la UGT i la CEOE-CEPYME, publicat al BOE de 10 d'octubre de 1984, va ser el segon gran pacte polític de concertació, amb vigència biennal (1985-1986) i amb l'absència significativa de CCOO.⁴² El seu contingut tornava a ser mixt, i a més d'una declaració del Govern que plantejava els objectius macroeconòmics per als anys 1985 i 1986, tenint com a element central la creació d'ocupació, recollia un acord polític de caràcter tripartit (Govern, sindicats i organitzacions empresarials) i un acord interconfederal bilateral basat en el títol III de l'Estatut dels treballadors, que contenia acords en matèria de salaris, productivitat, absentisme, sistemes extrajudicials de solució de conflictes, i d'estructura de la mateixa negociació col·lectiva.

⁴² Ramos (1989: 131) explica que CCOO va rebutjar participar a l'AES, entre altres raons perquè no suposava un increment de la cobertura d'atur, perquè implicava una restricció de la despesa, en especial de la Seguretat Social, i perquè s'apuntava el principi de mesures que a la llarga facilitarien l'acomiadament lliure.

En l'acord tripartit de caràcter polític⁴³ que ara ens interessa, els compromisos assumits i que haurien de significar l'elaboració d'un ampli ventall de «normes concertades» incloïen mesures fiscals, l'augment de les cobertures per atur, mesures de seguretat social com la revaloració de les pensions i la reducció dels tipus de cotització i la creació de tres fons: el primer, d'inversions públiques, amb una dotació inclosa en els Pressupostos Generals de l'Estat de 50.000 milions de pessetes; el segon fons, dotat amb 30.000 milions de pessetes, l'element teleològic del qual era la contractació temporal de treballadors aturats a través de la realització d'obres i serveis d'interès general, gestionat per l'Instituto Nacional de Empleo (INEM), i, finalment, un tercer fons, denominat «de solidaritat per a l'ocupació», dirigit a finançar polítiques actives d'ocupació —bàsicament formació professional— a través dels mateixos agents socials, dotat amb 60.000 milions de pessetes.

⁴³ Així es va tornar a pronunciar el TCT a la seva sentència de 17 de març de 1986 (Ar. 2001/86): «L'Acord Econòmic i Social [...] és un pacte social, o, si es vol, un pacte políticocial [...]. En aquest acord, els Acords Tripartits del títol I recullen obligacions de fer, de major contingut polític que jurídic, en què destaquen els compromisos del Govern, freqüentment discursius i de mera constatació de propòsits...».

4.

Transformació de la concertació social en diàleg social

Des del punt de vista dels analistes de l'economia, de la sociologia i de les polítiques laborals, l'AES i l'any 1986 van marcar el final de la concertació social. Sense entrar ara en altres causes endògenes vinculades a les estructures dels agents socials durant aquella època o d'altres relatives a l'enfrontament entre Govern i sindicats per motius de política econòmica que també es van donar i que van desembocar a la vaga general de 14 de desembre de 1988; el que passa a partir de

L'AES i l'any 1986 van marcar el final de la concertació social, i es va produir un gir estratègic que obeïa a una nova orientació del paper dels agents socials, fonamentat en els canvis que arribaven de l'Europa comunitària

1987 és un canvi en les formes de conduir la concertació social o complicitat sociopolítica, un gir estratègic que obeeix a una nova orientació del paper dels agents socials que es fonamenta en els canvis que arriben de l'Europa comunitària, a la qual Espanya s'havia incorporat l'1 de gener de 1986. No s'ha d'oblidar que el febrer de 1987 es va signar l'Acta Única Europea, que, com s'ha explicat en l'apartat corresponent, impulsa decididament la convivència basada en els acords socials a través del denominat «diàleg social», que des d'aleshores fins avui és l'expressió que recull la política de concerts entre els agents socials i els governs o administracions públiques.

En aquest nou escenari, els sindicats, però no pas les organitzacions empresarials que continuen apostant per una fórmula tripartida de negociació, decideixen reorientar les seves accions reivindicatives, més cap a un procés de diàleg entorn de les estructures i possibilitats que ofereix la negociació col·lectiva, que no tant a processos tripartits que es reorienten en el sentit de tractar amb els governs aquelles qüestions concretes la instrumentació de les quals passi necessàriament per un «procés de legislació concertada», fet que permet un seguiment puntual del que s'ha acordat, que no exigeix contrapartides i que és, pel que fa als resultats, més fàcilment avaluable.

Així, doncs, a partir de la finalització de l'AES, es va començar a fer servir l'expressió «diàleg social», i es dona per definitivament enterrada la «concertació social» com a expressió qualificadora d'un procés de negociació, però

no pel que fa a la seva filosofia, que, amb nous aires i formes, continua vigent actualment.

En acabar l'AES, es va començar a fer servir l'expressió «diàleg social», enterrant la «concertació social» com a expressió qualificadora d'un procés de negociació, però la seva filosofia continua vigent amb nous aires i formes

Realment és així, ja que, malgrat que des de 1986 els processos de diàleg social s'han alentit i hi ha hagut un canvi en les formes, és cert que han existit molts intents, alguns reeixits, per aconseguir una certa pau social fruit de processos de negociació que es van concretar majoritàriament en noves disposicions legals i reglamentàries, dels quals podem destacar, entre d'altres, els següents:

- Acord sobre el control sindical dels contractes, subscrit entre el Govern i els sindicats CCOO i UGT, amb exclusió de la CEOE-CEPYME, el 31 de gener de 1990, amb relació al desenvolupament dels articles 15.4 i 64.1 de l'Estatut dels treballadors, l'última pretensió del qual era reforçar el poder sindical en l'àmbit de l'empresa.
- Acord tripartit en matèria de formació contínua dels treballadors ocupats, subscrit el 22 de desembre de 1992 pel Govern, la CEOE-CEPYME, la UGT i CCOO, i publicat al BOE de 10 de març de 1993. El contingut del pacte és el compromís del Govern amb relació al finançament de l'Acord nacional de formació contínua dels treballadors ocupats, que, sota la fórmula negocial d'un acord interprofessional (a l'empara de l'article 83 de l'Estatut dels treballadors) havia estat subscrit pels interlocutors socials esmentats, el 16 de desembre de 1992.
- Acord sobre consolidació i racionalització del sistema de Seguretat Social, signat el 9 d'octubre de 1996, entre el Govern i els sindicats CCOO i UGT, novament amb exclusió de la CEOE-CEPYME. Es tracta d'un nou compromís governamental en la línia seguida en matèria de «legislació negociada», amb el propòsit de reforçar i consolidar el sistema públic de pensions que va tenir origen en un informe sobre la situació de la Seguretat Social (Pactes de Toledo) que va adquirir eficàcia mitjançant la promulgació de la Llei 24/1997, de consolidació i racionalització del sistema de la Seguretat Social (BOE, de 15 de juliol).

- Acord tripartit en matèria de solució extrajudicial de conflictes laborals, subscrit el 18 de juliol de 1996, que establia els mecanismes d'autocomposició dels conflictes laborals.
- Acord sobre treball a temps parcial i foment de la seva estabilitat, signat el 13 de novembre de 1998, dirigit a configurar un marc normatiu adequat per promoure l'ocupació estable a temps parcial, fixos discontinus i contracte de relleu, així com una protecció social realment accessible per a aquests treballadors. L'acord es va materialitzar en la legislació laboral a través del Reial decret llei 15/1998, de 27 de novembre, de mesures urgents per a la millora del contracte de treball.
- Acord per a la millora i el desenvolupament del sistema de protecció social, subscrit pel Govern, la CEOE, la CEPYME i el sindicat CCOO, amb exclusió de la UGT, el 9 d'abril de 2001, però amb una vigència fins l'any 2004. El contingut, estructurat en catorze apartats i que té repercussions encara avui, conté set compromisos importants:
 1. Finançar els complements de mínims a través d'aportacions consignades en els Pressupostos Generals de l'Estat i no amb càrrec a quotes.
 2. Determinar la quantia que ha de tenir el Fons de reserva de la Seguretat Social, creat el 1996.
 3. Determinar el destí dels excedents que el nivell contributiu pugui presentar.
 4. Introduir el concepte de jubilació flexible.
 5. Continuar avançant en la convergència dels règims especials de la Seguretat Social.
 6. Avançar en la temàtica relativa a la previsió social complementària.
 7. Crear l'Agència de la Seguretat Social.

Més modernament, i sense entrar a comentar els nombrosos acords bilaterals que, en matèria de negociació col·lectiva i amb vigències temporals diferents, han subscrit els agents socials, que, com ja s'ha dit diverses vegades, també són considerats pels organismes internacionals com a manifestacions del diàleg social, però amb l'única pretensió de donar una idea de continuïtat en el manteniment del diàleg social, podem esmentar, per exemple:

- Acord sobre el salari mínim interprofessional (SMI), subscrit el 26 de desembre de 2017 pel Govern, la CEOE-CEPYME i els sindicats més representatius —CCOO i UGT—, pel qual s'acorden els increments de l'SMI per als anys 2018, 2019 i 2020.
- Igualment, podríem destacar la proposta de negociació realitzada per la

ministra de Treball, Fátima Báñez, iniciada el 2018 i que engloba, entre d'altres, les matèries següents:

1. Impuls de la igualtat laboral, mitjançant l'adopció de mesures de transparència que quantifiquin la retribució per gènere d'acord amb una taula de classificació professional i l'obligació d'inscriure i dipositar els plans d'igualtat.
2. Increment de la indemnització per extinció del contracte temporal i millora del règim de preavis.
3. Reduir a tres les modalitats de contracte de treball —un contracte indefinit, un contracte de protecció creixent i un contracte de formació—, reforçant el principi de causalitat en la contractació temporal en el marc de la negociació col·lectiva, i determinar el volum de contractes de durada determinada.

En aquest sentit, la continuïtat en el diàleg social és important per la pau social que aporta i per l'estabilitat que comporta, elements essencials per al desenvolupament en general i el creixement econòmic en particular, que són els únics que, en una economia globalitzada, oberta i competitiva poden crear ocupació de qualitat; i particularment essencials per als interessos que representen tant les organitzacions empresarials com sindicals.

La continuïtat en el diàleg social és important en termes generals per la pau social que aporta, i per l'estabilitat que comporta, elements essencials per al desenvolupament en general i per al creixement econòmic en particular

D'aquesta importància, en va parlar el president de la Junta de Castella i Lleó, en la clausura, el 30 de gener de 2018 a Madrid, de la jornada de presentació del Diàleg Social a la Comunitat —en què van participar els representants regionals i nacionals de la UGT i CCOO, així com de la CEOE, CEPYME i Ceca-le—, destacant que la gran fortalesa d'aquest sistema de treball i de concertació social és que s'ha dotat d'un caràcter institucional. El

2007 es va incorporar a l'Estatut d'autonomia, i l'any 2008 es va crear per llei el Consell del Diàleg Social i es va regular la participació institucional de sindicats i empresaris (CEOE 2018).

4.1.

Els subjectes del diàleg social

Si admetem, com s'ha exposat més amunt, que l'expressió «diàleg social» es refereix exclusivament al tractament i a l'acord, en cas que s'assoleixi, sobre aquelles matèries de caràcter socioeconòmic i laboral relatives a l'interès pro-

pi dels agents socials (article 7 CE) en què, a més, per a la seva implementació i desenvolupament o per la seva finalitat encaminada al bé comú és imprescindible la figura de les administracions públiques, la resposta és que, com que es tracta de pactes polítics, no hi ha una conducta reglada que obligui a una determinada composició de la taula de diàleg, tot i que, tanmateix, és desitjable que qualsevol que pugui tenir un interès legítim en l'objecte quedi exclòs de participar-hi. Un cop fetes aquestes consideracions, la resposta, al meu entendre, és que, a més de les administracions públiques, promotores i garants del desenvolupament del pacte que s'assoleixi, hi han d'estar presents els agents socials, organitzacions empresarials i sindicals, més representatius en termes legals, ja que són els que garanteixen un major abast en el coneixement i l'eficàcia del que finalment es pacti. I, juntament amb aquests, aquelles altres entitats que en l'àmbit del diàleg acreditin un grau d'implantació i representativitat real suficient o un interès legítim directe en les matèries de què es tracti, si bé amb una presència limitada. Inclús aquestes entitats poden intervenir en el procés només en els moments específics en què la seva aportació pugui interessar o en els quals es tracti la matèria específica del seu interès.

No obstant això, si no es tracta de pactes polítics, sinó de l'exercici de competències administratives desenvolupades en el marc representatiu en òrgans de participació de les administracions públiques, aleshores els subjectes s'han de limitar a aquells interlocutors socials que tinguin reconegut legalment el dret a la participació institucional.

4.2.

Pactes autonòmics o d'àmbit inferior

La influència europea sobre els processos de diàleg social així com la flexibilitat conceptual del sistema van obrir, ja als anys noranta, les oportunitats de negociació en àmbits descentralitzats. No només l'Estat i els agents socials més representatius a nivell nacional podien portar a terme processos de negociació concertada, sinó que també les administracions públiques i els agents socials de les comunitats autònomes podien assumir responsabilitats en aquesta matèria. Igualment, es va fer possible una concertació social sectorialitzada. Així, doncs, davant d'aquell primer concepte de concertació social centralitzada i interprofessional amb ascendent neocorporatiu, avui el diàleg social s'erigeix com una peça més de la democra-

La influència europea sobre els processos de diàleg social així com la flexibilitat conceptual del sistema van obrir, ja als anys noranta, les oportunitats de negociació en àmbits descentralitzats

tització representativa dels interessos dels ciutadans i de manera particular de les empreses i dels treballadors.

En aquest sentit, podem veure com a Catalunya es negocia des de fa uns quants anys un pacte industrial que actualment s'està revisant després de bastants mesos de negociació.⁴⁴ Per a Foment del Treball Nacional, el pacte actual, subscrit fa més de quatre anys per sindicats, organitzacions patronals, col·legis professionals i universitats, que ja té antecedents des de 1993, reafirma la necessitat de situar la indústria al centre de l'economia catalana, per fer créixer la productivitat, reduir l'atur i corregir les desigualtats. Catalunya necessita, segons aquesta organització empresarial, un relleu industrial que, sota els nous paradigmes tecnològics i de sostenibilitat, superi els reptes i les debilitats de la nostra economia (Foment 2015).

A Andalusia, la Junta i els agents econòmics i socials tenen constituït, dins el Pacte Andalusí per la Indústria, signat el 30 de gener de 2017, el Comitè de Codecisió de l'Estratègia Industrial. Aquest òrgan és el màxim responsable de la presa de decisions en l'Estratègia Industrial Andalusia 2020, on set conselleries de la Junta d'Andalusia «codecideixen» amb els agents econòmics i socials sobre les mesures, el seguiment i l'avaluació de l'Estratègia Industrial d'Andalusia 2020. Aquest Comitè de Codecisió està format per representants de l'Administració autonòmica, de la Confederació d'Empresaris d'Andalusia (CEA) i dels sindicats CCOO i UGT, òrgan que té la màxima responsabilitat en el procediment de governança pel qual es regirà l'execució de l'Estratègia Industrial d'Andalusia 2020.

El Comitè es reunirà periòdicament per supervisar el seguiment de l'Estratègia, comprovant el compliment dels objectius i el desenvolupament correcte dels treballs planificats. Així mateix, i d'acord amb el que assenyala l'Estratègia, és competència d'aquest òrgan constituir grups de treball, decidir entorn de la vigència o modificació de mesures que estiguin en marxa, i inclús transformar en mesures concretes per implementar algunes de les oportunitats verticals detectades en el procés de propostes per a la seva pròpia Estratègia.

Per tant, la transversalitat i la governança innovadora de la nova política industrial que reflecteix l'EIA2020 responen al concepte de «bona governança»: bon govern, bona administració i una societat responsable. La governança de l'EIA2020 es basa en els elements clau següents: procés participatiu, obert i de baix a dalt; adaptació al canvi; lideratge; interacció permanent amb el territori i els agents, i equilibri entre públic i privat. L'Estratègia Industrial d'Andalusia no és només un document, sinó un procediment comú, flexible

⁴⁴ <<http://www.elperiodico.cat/ca/economia/20170401/el-pacte-industrial-de-catalunya-pendent-de-lassignacio-de-fons-5941983>> [Consultat: 31 gener 2018].

i perfectament adaptable sempre a les necessitats i a la realitat de la indústria a Andalusia, i de la mateixa societat andalusa.

Entre els objectius del Pacte hi ha la mobilització de 8.000 milions d'euros i la recuperació dels nivells d'ocupació en aquest sector previs a la crisi. L'acord es planteja tornar a superar els 533.000 ocupats, tant en les empreses manufactureres com en les de serveis avançats, en un sector que, segons les dades de l'Enquesta de població activa, ja va encapçalar la creació d'ocupació el 2016 a Andalusia, amb 34.500 nous ocupats.

A més, el document planteja elevar el pes de l'activitat industrial en l'economia andalusa fins al 18% del valor afegit brut (VAB) (3,12 punts més). Per fer-ho, es preveu mobilitzar una inversió total pública i privada de més de 8.000 milions d'euros, a través de nous instruments financers i d'incentius al desenvolupament industrial i l'R+D+I. Aquest acord, emmarcat en l'Estratègia Industrial d'Andalusia 2020, pretén propiciar un sector fort, competitiu i sostenible, amb empreses que siguin capaces de crear ocupació de qualitat i de solvència internacional.

Un altre dels objectius, identificat també en el Pacte, és augmentar un 20% les empreses d'entre 10 i 50 treballadors i reduir un 5% la intensitat energètica (relació entre el consum i la producció), un 10% la taxa de temporalitat laboral i un 30% la d'accidents greus i mortals. L'Estratègia també pretén duplicar el nombre d'empreses manufactureres innovadores; elevar un 20% la proporció de les activitats que les indústries dediquen a aquests objectius; incrementar un 50% el nombre de sol·licituds de patents nacionals, i duplicar el percentatge d'empreses del sector industrial incorporades al mercat digital.

Pel que fa a internacionalització, es preveu augmentar un 20% el nombre d'empreses amb volum d'exportació superior als 50.000 euros anuals; en un altre 20%, l'import de les vendes a l'exterior de les indústries manufactureres; un 50% l'exportació d'activitats de mitjana i alta tecnologia, i un 30% la inversió estrangera directa en la indústria manufacturera i en els serveis avançats científics i tècnics (Junta de Andalucía 2017).

Però, com acabem de veure, no només les comunitats autònomes es posicionen en matèries molt variades a favor d'un diàleg social d'importància i de compromís econòmic, sinó que territoris més petits també adopten decisions en aquest sentit. Així, per exemple, podem citar el Conveni per a la creació de la taula de desenvolupament econòmic i l'ocupació del Vallès Oriental «El Vallès Oriental Avança»,

No només les comunitats autònomes s'han posicionat en matèries molt variades a favor d'un diàleg social d'importància i de compromís econòmic, sinó que també territoris de menors dimensions adopten decisions en aquest sentit

subscrit a Granollers el 10 d'octubre de 2016 pel Consell Comarcal del Vallès Oriental, dues associacions empresarials —Cercle d'Empresaris i Pimec— i els representants dels sindicats comarcals de la UGT i CCOO.

L'existència d'aquest conveni confirma les possibilitats existents avui dia de diàleg social en qualsevol espai, però també ens adverteix que, a vegades, aquests acords o altres de similars són més de visibilitat institucional que no pas de solucions efectives. Amb això vull dir que, si bé no es pot objectar res pel que fa a la legitimitat, el seu contingut planteja grans objectius i línies d'actuació, els quals, per competències i possibilitats econòmiques, no pot sinó només enunciar; cal parar atenció que no hi ha cap compromís pressupostari, que no figura ni una sola xifra vinculada a les activitats que es diu que es desenvoluparan, etc. Contràriament, sí que dedica un gran desenvolupament de la mateixa taula, però, tanmateix, manca una comissió que s'encarregui de valorar els assoliments obtinguts durant els quatre anys de vigència.

4.3.

Matèries que aborda el diàleg social: els límits dels pactes polítics

S'ha de dir que, des dels primers pactes de concertació de l'inici de la democràcia espanyola, tant en la fase de concertació com en la fase de diàleg social i fins avui, s'ha posat sobre la taula i s'ha negociat sobre matèries més diverses, tinguessin o no una relació directa amb el món del treball o de l'empresa, cosa que hauria estat raonable, tenint en compte les característiques de les representacions que hi intervenien.

Malgrat de la màxima llibertat de la proposta que hi ha hagut en tots els processos de negociació, el fet és que els continguts negocials han estat limitats

Ara bé, això no vol dir que en els processos de negociació pròpiament dits s'admetin a debat tots aquells temes que interressi tractar a les diferents parts, sinó només aquells que han estat prèviament consensuats. Tot plegat posa de manifest que, malgrat la màxima llibertat de proposta que hi ha hagut en aquesta mena de processos, el fet és que

els continguts de les negociacions han estat limitats. Passa una cosa semblant, *mutatis mutandis*, amb la negociació col·lectiva i les corresponents plataformes reivindicatives de les parts; limitacions que no només s'imposen per la negativa de les parts a tractar-les, sinó que s'imposen per l'ordenament jurídic mateix, en aquest sentit, per exemple, aquelles matèries que estan fora de la disponibilitat de les parts perquè són de *ius cogens*. Però això no significa que no se'n pugui abordar el tractament des d'una perspectiva de *lege ferenda*.

El segon límit té a veure amb les polítiques pressupostàries i les competències de les administracions públiques. En efecte, com que en aquesta mena de pactes l'obligació principal és normalment la representació de les administracions públiques, no és cap disbarat que la major part dels compromisos s'adquireixin sota la condició que existeixi la partida pressupostària corresponent que en permeti el desenvolupament. D'aquí ve la importància comentada, que els protagonistes del diàleg —i de l'acord, si s'assoleix— han de tenir prou competència per, com a mínim, poder incloure les partides acordades en els projectes pressupostaris, si es tracta de les administracions públiques, i han de tenir el pes específic suficient per exigir una conducta com aquesta si ens referim als agents socials.

El tercer límit té relació amb les qüestions d'ordre ideològic que, algunes vegades, afecten la raó de ser de les entitats. Aquesta característica, que ha estat i és una constant del diàleg social, s'ha resolt mitjançant l'elaboració prèvia i consensuada d'un temari, amb un temps límit de discussió fixat prèviament, que té com a fons dialogar sobre allò que tots podem tractar, i deixar per a una ocasió millor allò que ens separa.

Actualment, el diàleg social s'ha reciclat pel que fa a alguna de les formes que caracteritzaven la concertació social

No obstant això, actualment el diàleg social s'ha reciclat pel que fa a alguna de les formes que caracteritzaven la concertació social. Així, des del punt de vista procedimental, el diàleg social actual no requereix tantes solemnitats, entre altres raons, perquè no té solució de continuïtat; és permanent, fluid i acostuma a ser un procés més discret que el seu antecessor. I això és així perquè les organitzacions d'empresaris i treballadors estan permanentment en contacte entre elles, i aquestes amb les administracions públiques, en els diferents nivells jeràrquics. D'altra banda, avui dia no s'elaboren documents tancats per al debat que componguin un temari prèviament consensuat, sinó que n'hi ha prou que, a partir dels contactes habituals, normalment en òrgans de participació i representació, qualsevol dels interessats manifesti la voluntat de tractar una qüestió determinada, perquè progressivament es vagi aprofundint en la seva discussió, sense que això impliqui *a priori* el compromís ni la garantia d'assolir finalment un acord. D'altra banda, d'acord amb el que va establir la doctrina quan es va produir el trànsit de concertació social a diàleg social (Rodríguez Piñero 1995: 2), aquesta nova forma de diàleg, per la seva flexibilitat, pot tenir resultats variats, fet que dona lloc a opinions, dictàmens, declaracions, pactes, etc., la qual cosa, d'alguna manera, en facilita l'existència permanent.

5.

Elements d'eficàcia del diàleg social

Per tot el que s'acaba d'exposar, és evident que el diàleg social desenvolupat amb plenitud de significat és bo per contribuir al desenvolupament econòmic i a la creació d'ocupació, ja que una de les seves conseqüències primeres és la pau social.⁴⁵ I amb una situació d'estabilitat, que és una de les aportacions més destacades de la pau social, ja són possibles el desenvolupament econòmic i la seva conseqüència immediata, que és la creació d'ocupació.

Però ja que el diàleg social suposa un esforç important per a les parts que s'hi involucren, tot indica que els resultats haurien de poder ser avaluables positivament amb independència dels resultats assolits per les polítiques de caràcter econòmic i social desenvolupades per les diferents administracions públiques en virtut de les seves respectives competències, fet que, de moment, ha tingut poc recorregut en determinats sectors (l'industrial) o territoris (Catalunya).⁴⁶ En aquest sentit, cal preguntar-se quins elements, en el context descrit de llibertat de proposta i de diàleg *non stop*, caldria tenir en compte per poder confirmar, ni que fos *iuris tantum*, l'èxit del diàleg social pels seus resultats concrets de creixement econòmic i de creació d'ocupació. En la meua opinió, entre molts altres elements, convé tenir en compte els següents:

- **Voluntat política de les parts per negociar sota la premissa de la bona oportunitat de l'acció**

L'èxit del diàleg social té a veure amb l'oportunitat del seu plantejament

L'èxit del diàleg social té a veure amb l'oportunitat del seu plantejament. Si resulta admissible la idea que el diàleg social adquireix la seva màxima manifestació en períodes de crisi i fins avui els seus resultats no han estat tan fecunds com s'esperaven, potser perquè en aquells moments la disponibilitat pressupostària difícilment pot abastar demandes de millores quan les ne-

⁴⁵ La pau social va ser definida per Alfons Banda, entre altres autors, com: «L'aspiració humana de viure la pròpia vida i la de les comunitats de pertinença en una atmosfera de tranquil·litat i benestar raonables, que permetin el desenvolupament lliure de les capacitats de les persones de tota mena [...]». <<http://concepto.de/paz/#ixzz569vTF195>>

⁴⁶ Lope Peña: «La concertació en el territori per a la promoció de l'activitat i l'ocupació industrials: perspectiva dels agents implicats». Papers del Pacte Industrial núm. 10, p. 47: «Del conjunt de les perspectives dels agents, s'extreu que, malgrat les bondats que atribueixen al diàleg social (un bé en si mateix per gran part dels entrevistats) i a la macroconcertació, la seva concreció en acció ha estat pobra».

cessitats que s'han de cobrir són bàsiques i corresponen a competències de les administracions públiques. Un altre tractament mereixen els acords de «legislació concertada», que són els que més èxit han tingut dins dels diferents processos de concertació i diàleg.

En aquest context crític és difícil que almenys les administracions públiques puguin oferir tota la voluntat política necessària que requereix el diàleg social per complir el que s'ha pactat, ja que les seves prioritats, com a administracions que es deuen a tots els ciutadans, no es poden desviar especialment pel que fa al marc pressupostari de les obligacions que tenen envers el conjunt de tota la ciutadania. Així, doncs, quan es plantegin les propostes, s'haurà de disposar de l'escenari on es vol actuar, de manera que aquest resulti oportú i possible per assolir l'acord. Els agents socials tampoc no queden al marge de l'exigència de manifestar la voluntat de compliment del que s'ha pactat. Així, quan es comprometen a increments de contractació o d'estabilitat en l'ocupació o de productivitat o competitivitat, posem per cas, aquests han de ser atesos i han de poder ser objecte d'avaluació un cop transcorregut el període d'aplicació.

- **Organitzacions de treballadors i ocupadors forts i independents, dotades de les tècniques adequades de negociació i amb accés a la informació necessària per participar en el diàleg**

Ha quedat prou clar que, perquè els pactes polítics tinguin la difusió desitjable i el seu coneixement assoleixi tot el seu àmbit d'aplicació, s'han de subscriure —a falta d'una normativa específica, que no es reclama especialment— almenys amb les organitzacions empresarials i sindicals que en garanteixin, atesa la seva major representativitat no només en termes legals sinó efectius, el dit coneixement. Aquestes mateixes organitzacions són les que normalment tenen els equips tècnics més pluridisciplinaris (economistes, advocats i altres professionals) amb coneixements i pràctica acreditats per garantir amb solvència el període negociador. Convé insistir que això no significa que no puguin intervenir —ja sigui com a coadjuvants del procés ja sigui per tenir un interès directe sobre l'objecte del diàleg o per actuar de manera delegada de l'organització superior— altres organitzacions més vinculades al sector o al territori (operació especialment freqüent en els supòsits d'estructures organitzatives complexes confederades).

D'altra banda, cal fer referència als temes relacionats amb la informació necessària que es requereix per dur a bon port els processos de diàleg social. És cert que avui en dia els sistemes telemàtics i els observatoris nacionals i internacionals, les cambres legislatives, etc., ens poden proveir de molta informació. Tanmateix, s'ha d'evitar que les administracions públiques

siguin gasives informativament amb relació a determinades qüestions que poden ser objecte de diàleg, no tant pel contingut en si, que al final s'acaba coneixent, sinó pel moment en què la informació és requerida i a vegades negada.

- **Reconeixement recíproc i respecte mutu entre els representants dels interlocutors socials i de les administracions públiques**

A més de reconèixer-se recíprocament amb la capacitat suficient per formar part del procés de diàleg social i negociació en el seu cas, és imprescindible que les parts entre elles respectin els diversos posicionaments i propostes que es plantegen com a objecte del diàleg. Aquest respecte, almenys entre els agents socials, s'ha de fonamentar, entre altres elements, en el criteri tècnic sobre les organitzacions de tendència.

No es pot oblidar que organitzacions empresarials i sindicals defensen els interessos que els són propis (article 7 CE). Per tant, quan hi ha interessos de part que normalment són contraris entre ells, cal recordar que el diàleg consisteix a trobar punts d'interès comú sobre els quals acordar, tenint present que qualsevol negociació implica un *quid pro quo*. No obstant això, és important destacar que, en aquesta mena de processos, l'agulla de la balança l'inclina cap a una o altra banda la presència de les administracions públiques, que, si bé seria desitjable que fessin d'àrbitres de la contesa, a vegades poden inclús arribar a desbaratar el procés.

- **Administració eficaç del que s'ha convingut**

Si finalment les parts són capaces de tancar acords, siguin del tipus que siguin, és desitjable fer el seguiment del que s'ha pactat i la valoració final dels esforços invertits així com del resultat obtingut. Actualment, la transparència d'actuació és, en tots els sentits, un valor en alça sobre el qual el diàleg social també pot contribuir.

Els processos de diàleg social se succeeixen sense solució de continuïtat, perquè, tot i que hi ha interessos de part, la intervenció de les administracions públiques converteix els seus resultats en propostes d'interès general i encaminades al bé comú

D'altra banda, és substancial que en els processos de negociació no aparegui la dicotomia de vencedors i vençuts, esgrimida tantes vegades, ja que, com queda reflectit en aquest treball, els processos de diàleg social se succeeixen sense solució de continuïtat, perquè, en definitiva, tot i que hi ha interessos de part, no es pot oblidar que la intervenció de les administracions públiques converteix els resultats, normalment, en propostes d'interès general i encaminades al bé comú.

Bibliografia

- AJUNTAMENT D'ALCOBENDAS. «Pacto local por la transparencia». En línia: <www.alcobendas.org/recursos/doc/Documentales/Otros/701337670_275201693159.pdf>.
- CONFEDERACIÓN ESPAÑOLA DE ORGANIZACIONES EMPRESARIALES (2018). «Rosell y Garamendi destacan la importancia del diálogo social en España». Notícia en línia: <<https://www.ceoe.es/es/contenido/actualidad/noticias/rosell-y-garamendi-destacan-la-importancia-del-dialogo-social-en-espana>>. [Consultat: 31 gener 2018]
- CRUZ VILLALÓN, J. (2006). «Caracterización de la concertación social en España». *Crónica Jurídica Hispalense. Revista de la Facultad de Derecho* (Universidad de Sevilla), 4, p. 341-372. També disponible en línia: <<https://idus.us.es/xmlui/bitstream/handle/11441/41587/CARACTERIZACION%20DE%20LA%20CONCERTACION%20SOCIAL%20EN%20ESPA%C3%91A%20.pdf?sequence=1>>. [Consulta: 25 gener 2018]
- —«Negociación colectiva: contenidos posibles y articulación de niveles». Curs, Toledo, 3 de juliol de 1997.
- DE LA VILLA GIL, L. E. (coord.) (2011). *Trabajo*. Madrid: Editorial Centro de Estudios Ramón Areces.
- <www.elperiodico.cat/ca/economia/20170401/el-pacte-industrial-de-catalunya-pendent-de-lassignacio-de-fons-594198>
- <www.estudiantesdejurisprudencia.blogspot.com.es/2011/04/el-dialogo-social>.
- FERNÁNDEZ DE LA MORA, G. (1986). «Neocorporativismo y representación política». *Razón Española*, 16. Març-abril.
- FICHAS TÉCNICAS SOBRE LA UNIÓN EUROPEA (2017). <www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/es/FTU>. [Consultat: 13 desembre 2017]
- FOLGADO, J. (1989). *Concertación social y política presupuestaria*. Universidad Autónoma de Madrid. [Tesi doctoral]
- FOMENT DEL TREBALL NACIONAL (2015). Notícia: «El Pacto para la Industria en Cataluña reafirma la necesidad de situar la industria en el centro de la economía catalana». En línia: <www.foment.com/es/pacto-la-industria-cataluna-reafirma-la-necesidad-situar-la-industria-centro-la-economia-catalana/>.
- FOTINOPOULO BASURKO, O. (2016) «Las Fuentes del Derecho del Trabajo». A: GARCÍA NINET, J. I. (dir.); VICENTE PALACIO, A. (coord.). *Derecho del Trabajo*. Cizur Menor: Aranzadi, p. 102.
- FÜHRER, I. M. (1996). *Los sindicatos en España*. Madrid: CES.

- GARCÍA DE ENTERRÍA, E.; FERNÁNDEZ T. R. (1997). *Curso de Derecho Administrativo*. Madrid: Civitas.
- GARCÍA NINET, J. I. (dir.); VICENTE PALACIO, A. (coord.). (2016). *Derecho del Trabajo*. Cizur Menor: Aranzadi.
- GARCÍA VIÑA, J. (2017). «Diálogo social y relaciones colectivas en el derecho de la Unión Europea». XXVII Congreso Nacional de la Asociación de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social 2017. Madrid. [Pendent de publicació].
- HERRADOR BUENDÍA, F. (2000). «El diálogo social europeo: un camino de consenso para los interlocutores sociales». *Cuadernos de Trabajo Social*, 13, p. 131-156.
- HOLM-DETLEV, K.; GONZÁLEZ BEGEGA, S. (2008). «El diálogo social europeo. De la macro-concertación comunitaria a la negociación colectiva transnacional». *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, 72, p. 251-269.
- JIMÉNEZ DE PARGA, M. (1973). *Los regímenes políticos contemporáneos*. Madrid: Tecnos.
- JUNTA DE ANDALUCÍA (2017). «El comité de codecisión de la Estrategia Industrial de Andalucía 2020 incorpora 21 nuevas medidas para reforzar al sector». Notícia en línia: <<http://www.juntadeandalucia.es/organismos/empleoempresaycomercio/actualidad/noticias/detalle/176029.html>>, 14 de desembre. [Consultat: 31 gener 2018]
- LA VANGUARDIA (2018). «Habitatge i futur». Suplement de 30 de gener.
- LANDA ZIPARAÍN, J. P. (1987). «Concertación social y sindicatos en España: un balance provisional». *Revista de Trabajo* 86, p. 131-154.
- LANG, W. (1981). *Spanien nach Franco*. Frankfurt/Nova York.
- MARTÍN PUEBLA, E. (2007). «El empleo en la renovada Estrategia de Lisboa y las medidas laborales del Programa Nacional de Reformas de España». *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, 72, p. 41-70.
- MARTÍN VALVERDE, A. (1998). «Concertación social y tripartismo: Modelos de concertación social». A: DURÁN LÓPEZ, F. (coord.). *El diálogo social y su institucionalización en España e Iberoamérica*. Madrid: CES.
- MÁRQUEZ SÁNCHEZ, L. F. (1998). «Modelos de relaciones laborales y desarrollo económico». A: DURÁN LÓPEZ, F. (coord.). *El diálogo social y su institucionalización en España e Iberoamérica*. Madrid: CES.
- MONTOYA MELGAR, A. (2002). *Derecho del Trabajo*. Madrid: Tecnos.
- MORENO VIDA, M. N. (2009). «Diálogo social y concertación en las relaciones laborales de Andalucía». *Temas Laborales*, 100, vol. II, p. 551-574.
- MORMONT, M.; VAN DONINCK, B. (1993). «Bélgica: La hegemonía incuestionable del Boerenbond». A: MOYANO ESTRADA, E. (coord.), *Las organizaciones profesionales agrarias en la CEE*. Madrid, p. 41-71. També disponible en línia: <<http://>

www.mapama.gob.es/ministerio/pags/Biblioteca/fondo/pdf/14389_5.pdf> [Consultat: 30 gener 2018]

- OJEDA AVILÉS, A. (2009). «Convergencia descendente y aplicación de los acuerdos colectivos europeos». *Relaciones Laborales*, 23-24.
- — (2004). «Eficacia de los convenios colectivos europeos». La negociación colectiva en Europa, Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- ORGANITZACIÓ INTERNACIONAL DEL TREBALL. «Diálogo social». En línia: <www.ilo.org/public/spanish/dialogue/themes/sd.htm>.
- PALOMEQUE LÓPEZ, M. C. (2004). «Un compañero de viaje histórico del Derecho del Trabajo: la crisis económica». A: *Derecho del Trabajo y Razón Crítica*. Salamanca: Témpora.
- PALOMEQUE LÓPEZ, M. C.; CASAS BAAMONDE, M. E. (1985). «Participación de sindicatos representativos no firmantes del AES, en las comisiones establecidas por el Acuerdo». *Relaciones Laborales*, 10.
- PÉREZ-AMORÓS, F. (2014). «Concertación social para el empleo en España (2008-2014)». *Anuario IET de Trabajo y Relaciones Laborales*, vol. 2, p. 95-108.
- PÉREZ INFANTE, J. I. (2009). «La concertación y el diálogo social en España: 1977-2007». *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, 81, p. 41-70.
- ROCA JUSMET, J. (1991). *Pacte social i de política de rendes*. Vic: Eumo Editorial.
- RODRIGUEZ PIÑERO, M. (1995). «Diálogo social, participación y negociación colectiva». *Relaciones Laborales*, 2, p. 93-101.
- RODRIGUEZ-PIÑERO, M.; GONZÁLEZ ORTEGA, S. (1983). «Acuerdos interprofesionales, centralización de la negociación colectiva y Ley del Estatuto de los Trabajadores». *Revista de Política Social*, 137.
- SALA FRANCO, T.; RAMÍREZ MARTINEZ, J. M. (1985). «Problemas jurídicos de aplicación del AES». *Actualidad Laboral*, 14, p. 741-760.
- SEMPERE NAVARRO, A. V. (2011). «El trabajo sumergido». A: DE LA VILLA, L. E. (coord.). *Trabajo*. Madrid: Editorial Centro de Estudios Ramón Areces.
- VEDEL, G. (1953-54). «Introduction à la science politique». Curs IEP. París.
- VEGA RUIZ, M. L. (2006). «Las relaciones laborales en Europa: Principales características y tendencias». *Revista Trabajo*, any 2, núm. 2 gener-juny. Tercera època.
- VICENTE PALACIO, A. (2017). *Manual de Derecho Sindical* (dir. GARCÍA NINET, J. I.). Barcelona: Atelier.
- ZARAGOZA, A.; VARELA, J. [et al.]. (1988). *Pactos sociales, sindicatos y patronal en España*. Madrid: Siglo XXI.

Col·lecció Papers del Pacte Industrial

Paper 1. **Reflexions a l'entorn de la mobilitat de mercaderies als polígons industrials de la Regió Metropolitana de Barcelona.** Ignasi Ragàs. 2015

Paper 2. **Vers un nou model de desenvolupament territorial: el repte de reaprendre formes de treball.** Miren Estensoro i Miren Larrea. 2015 (també disponible en castellà)

Paper 3. **Reflexions per al disseny d'iniciatives locals d'impuls de l'R+D+I als polígons d'activitat econòmica.** Miquel Barceló, Anna Brunet, Enric Fuster i Eduard Cuscó. 2016 (també disponible en castellà)

Paper 4. **Què és l'economia circular i per què és important per al territori.** Xavier Marcet, Marc Marcet i Ferran Vergés. 2018 (també disponible en castellà)

Paper 5. **Present i futur dels polígons industrials: més enllà de la seva transformació.** Maria Buhigas. 2019 (també disponible en castellà)

Paper 6. **Serveis comercials i atractivitat dels polígons d'activitat econòmica a la Regió Metropolitana de Barcelona.** Carlos Carrasco i David Nogué. 2021 (també disponible en castellà)

Paper 7. **La transformació del sector de l'automoció envers l'electromobilitat: impacte i oportunitats a la Regió Metropolitana de Barcelona.** Juan José Berbel. 2022 (també disponible en castellà)

Paper 8. **Productivitat i qualitat del treball: reptes per a la prosperitat i el benestar a la Regió Metropolitana de Barcelona.** Eduard Jiménez i Javier Gracia. 2024 (també disponible en castellà)

Col·lecció Quaderns del Pacte Industrial

Quadern 1. **Transport Públic i Treball.** Disponibilitat de transport públic col·lectiu als polígons industrials de la Regió Metropolitana de Barcelona. 2003

Quadern 2. **Mapa de la Formació Professional de la Regió Metropolitana de Barcelona.** Formació Professional i sistema productiu a la Regió Metropolitana de Barcelona. 2004

Quadern 3. **Indicadors, infraestructures i serveis d'Innovació.** Una primera anàlisi del potencial innovador de la Regió Metropolitana de Barcelona. 2006

Quadern 4. **Atlas Industrial de la Regió Metropolitana de Barcelona.** Anàlisi territorial. Estructura, dinàmica i inversió. 2006

Quadern 5. **Guia per a l'elaboració de Plans de Mobilitat als polígons industrials.** 2007

Quadern 6. **Anàlisi de les infraestructures de serveis dels polígons d'activitat econòmica de la Regió Metropolitana de Barcelona.** 2012

Quadern 7. **Iniciatives locals d'impuls a la innovació empresarial.** Guia per als Ajuntaments. 2012 (també disponible en castellà)

Quadern 8. **Accessibilitat en transport públic col·lectiu als polígons d'activitat econòmica de la RMB.** 2013

Quadern 9. **Prospectiva de necessitats d'ocupació i formació a la RMB (2015 i 2020).** 2014

Quadern 10. **El futur de la indústria de la construcció a la RMB.** 2014

Quadern 11. **El futur de la indústria de l'automòbil a la RMB.** 2014

Quadern 12. **La innovació tecnològica a la RMB: localització i tecnologia de les patents europees.** 2015

Quadern 13. **La xarxa de suport a la internacionalització econòmica de la RMB.** 2015

Quadern 14. **Guia d'iniciatives locals cap a la transició energètica als polígons industrials.** 2016 (també disponible en castellà)

Col·lecció Jornades del Pacte Industrial

Jornades 1. **Diàlegs i sinergies per a la transició circular en l'horitzó 2030.** 2022

Jornades 2. **Formació professional, col·laboració públicoprivada i territori: una estratègia per al desenvolupament econòmic sostenible.** 2023

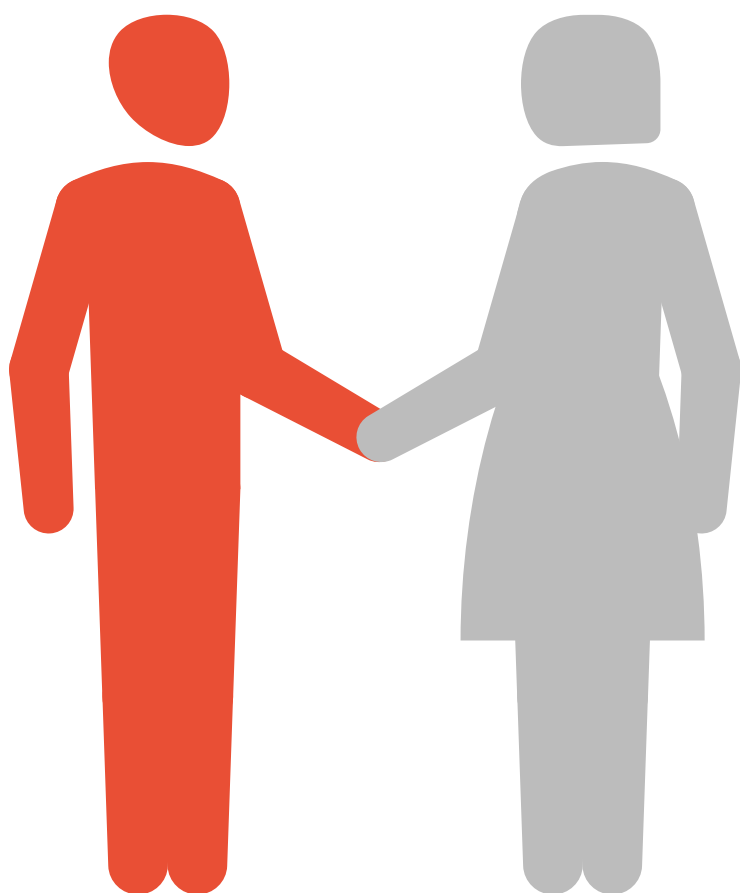
Altres publicacions

La ciutat digital. Miquel Barceló i Antoni Oliva. 2001 (també disponible en castellà)

Definició del gestor/a de la mobilitat en els polígons d'activitat econòmica. Una proposta del Pacte Industrial de la Regió Metropolitana de Barcelona. 2009

L'impacte de la intel·ligència artificial a les empreses. Xavier Marcet. 2020
Col·lecció «Papers de l'Observatori de la Indústria» del Departament d'Empresa i Coneixement de la Generalitat de Catalunya. Publicació elaborada amb el suport del Pacte Industrial de la Regió Metropolitana de Barcelona

Totes les publicacions estan disponibles al web www.pacteindustrial.org.



**Pacte Industrial de
la Regió Metropolitana
de Barcelona**

www.pacteindustrial.org