



Consejo de la
Unión Europea

Bruselas, 26 de enero de 2023
(OR. en)

5754/23

**Expediente interinstitucional:
2023/0012 (NLE)**

**SOC 52
EMPL 35**

NOTA DE TRANSMISIÓN

De:	Por la secretaria general de la Comisión Europea, D. ^a Martine DEPREZ, directora
Fecha de recepción:	26 de enero de 2023
A:	D. ^a Thérèse BLANCHET, secretaria general del Consejo de la Unión Europea
N.º doc. Ción.:	COM(2023) 38 final
Asunto:	Propuesta de RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO sobre el refuerzo del diálogo social en la Unión Europea

Adjunto se remite a las Delegaciones el documento – COM(2023) 38 final.

Adj.: COM(2023) 38 final



COMISIÓN
EUROPEA

Bruselas, 25.1.2023
COM(2023) 38 final

2023/0012 (NLE)

Propuesta de

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO

sobre el refuerzo del diálogo social en la Unión Europea

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. CONTEXTO DE LA PROPUESTA

- **Razones y objetivos de la propuesta**

La promoción del diálogo social es un objetivo común de la UE y sus Estados miembros. El diálogo social es un motor clave para la resiliencia económica y social, la competitividad, la equidad y el crecimiento sostenible. Es crucial para encontrar soluciones equilibradas en respuesta a las nuevas necesidades, los cambios en el mundo del trabajo y las crisis imprevistas, al permitir adaptar las condiciones y la organización del trabajo. Además, el diálogo social puede contribuir a las medidas nuevas o actuales de protección laboral, como el derecho a la desconexión del trabajo o la protección contra la violencia y el acoso en el trabajo. La crisis financiera y la pandemia han demostrado que los países con marcos sólidos para el diálogo social y una amplia cobertura de la negociación colectiva suelen tener economías más competitivas y resilientes.

Los Tratados reconocen el papel único de los interlocutores sociales, también resaltado en el principio 8 del pilar europeo de derechos sociales. El Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales¹, que se puso en marcha en marzo de 2021, subrayó la necesidad de reforzar el diálogo social a nivel nacional y de la UE e instó a que se redoblaran los esfuerzos para apoyar la cobertura de la negociación colectiva y evitar la disminución de la participación y la densidad organizativa de los interlocutores sociales. El Compromiso Social de Oporto² también instó a todos los agentes pertinentes a promover el diálogo social autónomo como componente estructural del modelo social europeo y a reforzarlo en el ámbito europeo, nacional, regional, sectorial y de empresa, haciendo especial hincapié en garantizar un marco propicio para la negociación colectiva dentro de los distintos modelos que existen en los Estados miembros. El informe final de la Conferencia sobre el Futuro de Europa subraya que debemos promover el diálogo social y la negociación colectiva (propuesta n.º 13 sobre mercados laborales inclusivos)³.

Los mecanismos y procesos de diálogo social varían de un Estado miembro a otro, lo que refleja las distintas historias y situaciones económicas y políticas de los países. Existe una gran diversidad en las relaciones laborales colectivas con respecto a la capacidad de las organizaciones y la afiliación a estas, el papel de la negociación colectiva en el establecimiento de las condiciones de trabajo, así como las estructuras formales para la participación de los interlocutores sociales en la elaboración de políticas, y su influencia.

Si bien hay variaciones marcadas entre los Estados miembros, la proporción de trabajadores cubiertos por convenios colectivos ha disminuido significativamente en los últimos treinta años y se ha reducido de una media estimada de la UE de alrededor del 66 % en 2000 a cerca del 56 % en 2018, con descensos especialmente acusados en Europa central y del este.

¹ Comunicación de la Comisión «Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales», COM(2021) 102 final.

² El compromiso social de Oporto fue firmado en la Cumbre Social de Oporto el 7 de mayo de 2021 por la Presidencia portuguesa del Consejo de la UE, la Comisión Europea, el Parlamento Europeo y los interlocutores sociales a nivel de la UE y la Plataforma Social, con el fin de reforzar el compromiso con la aplicación del pilar europeo de derechos sociales (<https://www.2021portugal.eu/en/porto-social-summit/porto-social-commitment>).

³ Disponible [en línea](#).

Mientras que la densidad de los empleadores se ha mantenido relativamente estable, la densidad sindical ha disminuido (por término medio) en todos los Estados miembros de la UE⁴.

La transformación del mundo laboral, con una forma de vida y de trabajo más individualizada, y en particular la aparición de nuevas formas de empleo, hace que a los sindicatos les cueste captar nuevos afiliados. La mayoría de las formas de empleo más recientes, en particular el creciente número de trabajadores por cuenta propia sin asalariados, adolecen de una falta de representación. Lo mismo cabe decir de los trabajadores con contratos de duración determinada, que tienen menos probabilidades de sindicarse. La flexibilidad en cuanto al horario y el lugar de trabajo dificulta que los representantes de los trabajadores organicen a esta mano de obra fragmentada. En los últimos años, las organizaciones de interlocutores sociales han puesto en marcha iniciativas para atraer a nuevos miembros o para dar más voz a determinados grupos infrarrepresentados (en particular, a los jóvenes y los trabajadores de plataformas) a través de estrategias específicas y esfuerzos para incrementar la afiliación, así como mediante la creación de estructuras concretas dentro de las organizaciones. No obstante, siguen existiendo retos y se podría hacer más, en particular para aprovechar las oportunidades que ofrece la digitalización.

La necesidad de implicar a los interlocutores sociales en el diseño y la aplicación de las políticas y las reformas, así como sus beneficios, se ha reconocido y desarrollado en las orientaciones para las políticas de empleo.

Según el Informe conjunto sobre el empleo de 2022, el análisis de la participación de los interlocutores sociales en el diseño de los planes nacionales de recuperación y resiliencia y de otras medidas de crisis revela que más de la mitad de todas las medidas en los ámbitos de las políticas activas del mercado laboral y la protección de los ingresos promulgadas desde el brote de la pandemia fueron acordadas por los interlocutores sociales o negociadas con ellos.

Existen variaciones importantes entre los Estados miembros en cuanto al marco, las estructuras, los procesos y la calidad del diálogo social, incluida la negociación colectiva. La normativa legal sigue siendo importante como condición para introducir temas nuevos en los convenios colectivos, especialmente en aquellos países con una regulación sólida de las relaciones laborales⁵. La mayoría de los Estados miembros cuentan con una institución nacional formal de diálogo social en la que los representantes de los empleadores, los sindicatos y los Gobiernos pueden debatir cuestiones económicas y sociales generales. El papel y las competencias de estos órganos varían considerablemente, pero suelen tener una función asesora y consultiva en los proyectos de legislación y políticas, especialmente en ámbitos relacionados con el empleo, y pueden servir de foro para la negociación de acuerdos. Además, muchos países cuentan además con organismos tripartitos que se ocupan de cuestiones específicas, como la seguridad social, el empleo, la formación y la seguridad y la salud.

Por otra parte, en varios Estados miembros, los interlocutores sociales carecen de capacidad organizativa, lo que dificulta su participación en las reformas y la elaboración de políticas pertinentes, así como su habilidad para celebrar convenios colectivos. Esto afecta a su vez al equilibrio de los intereses de los trabajadores y los empleadores, así como a sus esfuerzos

⁴ Base de datos ICTWSS, versión 6.1, Universidad de Ámsterdam.

⁵ Eurofound (2022), *Avanzando con los tiempos: Nuevas prácticas y disposiciones en la negociación colectiva*, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo.

encaminados a la búsqueda de soluciones que se ajusten bien a las necesidades y a la negociación de los salarios.

Entre las condiciones para el buen funcionamiento del diálogo social figuran la existencia de organizaciones de trabajadores y empleadores sólidas e independientes que cuenten con capacidad técnica y dispongan de acceso a la información pertinente para participar en el diálogo social; la voluntad política y el compromiso de las autoridades de invertir en el tripartismo y de apoyar el diálogo social; el respeto de los derechos fundamentales de libertad de asociación y negociación colectiva, así como un apoyo institucional adecuado⁶.

Las empresas y los trabajadores europeos se enfrentan actualmente a grandes retos derivados del impacto de la pandemia, la transición hacia una economía digital y climáticamente neutra, así como la agresión militar de Rusia contra Ucrania.

La presente propuesta de Recomendación del Consejo tiene por objeto ayudar a los Estados miembros a promover el diálogo social y la negociación colectiva a en el ámbito nacional, mediante las tres acciones principales siguientes: consultando a los interlocutores sociales sobre el diseño y la implementación de las políticas económicas, sociales y de empleo; animando a los interlocutores sociales a que negocien y celebren convenios colectivos, respetando al mismo tiempo su autonomía y su derecho a la acción colectiva; y fomentando el apoyo a una mayor capacidad de los interlocutores sociales.

La Recomendación se basa en los elementos esenciales para el buen funcionamiento del diálogo social en la Unión Europea: la libertad y la autonomía contractuales de los interlocutores sociales, el respeto de las tradiciones, normas y prácticas nacionales, así como la autonomía de los interlocutores sociales. La iniciativa complementará la Directiva sobre unos salarios mínimos adecuados en la Unión Europea.

- **Coherencia con las disposiciones existentes en la misma política sectorial**

La propuesta de la Comisión de Recomendación del Consejo forma parte de la iniciativa en favor del diálogo social de 2023 y, por lo tanto, tiene un vínculo directo con la Comunicación de la Comisión, de 2023, al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «Reforzar el diálogo social en la Unión Europea: aprovechar plenamente su potencial para gestionar transiciones justas».

La Recomendación complementará los instrumentos ya existentes en la UE y se entenderá sin perjuicio de estos. Apoyará la aplicación del principio 8 del pilar europeo de derechos sociales, tal como se detalla en su Plan de Acción.

La UE dispone de varios instrumentos para apoyar el diálogo social nacional o publicar orientaciones políticas al respecto, como instrumentos de financiación (por ejemplo, el Fondo Social Europeo Plus), el Semestre Europeo o el Marco de Calidad para la Reestructuración.

Un marco integral de Directivas sobre información y consulta de los trabajadores⁷ establece, tanto en el ámbito nacional como transnacional, normas para proteger sus derechos a nivel de

⁶ Por ejemplo, la Resolución de la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT) sobre diálogo social y tripartismo de 2018.

⁷ Directiva 89/391/CEE del Consejo, relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud de los trabajadores en el trabajo (DO L 183 de 29.6.1989, p. 1); Directiva 98/59/CE del Consejo, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros que se refieren a los despidos colectivos (DO L 225 de 12.8.1998, p. 16); Directiva 2001/23/CE del Consejo,

empresa. El Marco de Calidad de la UE para la Reestructuración también ayuda a las empresas a anticipar el cambio y mitigar los efectos sociales y laborales de la reestructuración⁸. Existen, además, otras iniciativas de la Comisión pertinentes para el diálogo social nacional, como la Directiva sobre unos salarios mínimos adecuados en la UE⁹, la propuesta de Directiva relativa a la mejora de las condiciones laborales en el trabajo en plataformas digitales¹⁰ y la Comunicación de la Comisión «Mejores condiciones de trabajo para una Europa social más fuerte: aprovechar todas las ventajas de la digitalización para el futuro del trabajo»¹¹.

- **Coherencia con otras políticas de la Unión**

La presente Recomendación está relacionada con la Comunicación de la Comisión titulada «Directrices relativas a la aplicación del Derecho de la competencia de la UE a los convenios colectivos relativos a las condiciones de trabajo de las personas que trabajan por cuenta propia sin asalariados»¹², cuyo objetivo es garantizar que las normas de competencia de la UE no obstaculicen la negociación colectiva para aquellos trabajadores por cuenta propia sin asalariados que la necesiten.

La Comunicación de la Comisión «El aprovechamiento del talento en las regiones de Europa»¹³, recientemente adoptada, reconoce la necesidad de reforzar la participación de los interlocutores sociales en las regiones que se enfrentan a la trampa para el desarrollo del talento, pues es especialmente valioso para crear mejores condiciones de trabajo y lograr salarios adecuados, así como para hacer frente a la escasez de capacidades y mano de obra.

El Consejo, a propuesta de la Comisión, ha adoptado recientemente una Recomendación sobre los cuidados de larga duración de alta calidad asequibles¹⁴ en la que se insta a los Estados miembros a que apoyen el empleo de calidad y unas condiciones de trabajo justas en

sobre la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros relativas al mantenimiento de los derechos de los trabajadores en caso de traspasos de empresas, de centros de actividad o de partes de empresas o de centros de actividad (DO L 82 de 22.3.2001, p. 16); Directiva 2001/86/CE del Consejo, por la que se completa el Estatuto de la Sociedad Anónima Europea en lo que respecta a la implicación de los trabajadores (DO L 294 de 10.11.2001, p. 22); Directiva 2002/14/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, por la que se establece un marco general relativo a la información y a la consulta de los trabajadores en la Comunidad Europea. Declaración conjunta del Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión relativa a la representación de los trabajadores (DO L 80 de 23.3.2002, p. 29); Directiva 2003/72/CE del Consejo, por la que se completa el Estatuto de la sociedad cooperativa europea en lo que respecta a la implicación de los trabajadores (DO L 207 de 18.8.2003, p. 25); Directiva 2009/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre la constitución de un comité de empresa europeo o de un procedimiento de información y consulta a los trabajadores en las empresas y grupos de empresas de dimensión comunitaria (versión refundida) (DO L 122 de 16.5.2009, p. 28), y Directiva (UE) 2019/1152 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a unas condiciones laborales transparentes y previsibles en la Unión Europea (DO L 186 de 11.7.2019, p. 105).

⁸ COM(2013) 0882 final, disponible [en línea](#).

⁹ Directiva 2022/2041/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre unos salarios mínimos adecuados en la Unión Europea (DO L 275 de 25.10.2022, p. 33).

¹⁰ COM(2021) 762 final.

¹¹ COM(2021) 761 final.

¹² Comunicación de la Comisión «Directrices sobre la aplicación del Derecho de la competencia de la Unión a los convenios colectivos relativos a las condiciones laborales de las personas que trabajan por cuenta propia sin asalariados», 2022/C 374/02 (DO C 374 de 30.9.2022, p. 2).

¹³ COM(2023) 32 final.

¹⁴ Recomendación del Consejo, de 8 de diciembre de 2022, sobre el acceso a cuidados de larga duración de alta calidad asequibles, 2022/C 476/01 (DO C 476 de 15.12.2022, p. 11).

el sector de los cuidados de larga duración mediante la promoción del diálogo social nacional y la negociación colectiva en dicho sector.

La promoción del diálogo social y la negociación colectiva a nivel nacional también es importante en el contexto de las negociaciones de ampliación en curso, ya que los países candidatos deben reforzar sus estructuras y procesos de diálogo social para hacer frente a los retos que plantean los cambios en el mundo del trabajo.

Esta iniciativa también está vinculada a las relaciones internacionales de la UE en el ámbito de la política social, en consonancia con las normas laborales internacionales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Carta Social Europea. El valor añadido de la acción de la UE consiste en aprovechar esas normas y hacerlas más operativas y más orientadas a los mercados laborales de la UE.

La Directiva 2014/24/UE¹⁵, sobre contratación pública; la Directiva 2014/25/UE¹⁶, relativa a la contratación por entidades que operan en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales, y la Directiva 2014/23/UE¹⁷, relativa a la adjudicación de contratos de concesión, también son pertinentes para esta iniciativa, ya que exigen a los Estados miembros que respeten el derecho de sindicación y de negociación colectiva, de conformidad con el Convenio n.º 87 de la OIT sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación y el Convenio n.º 98 de la OIT sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva.

2. BASE JURÍDICA, SUBSIDIARIEDAD Y PROPORCIONALIDAD

• Base jurídica

La presente propuesta de Recomendación del Consejo se basa en el artículo 292, leído en relación con el artículo 153, apartado 1, letra f), del Tratado, que permite a la Unión apoyar y completar la acción de los Estados miembros en el ámbito de la representación y la defensa colectiva de los intereses de los trabajadores y los empleadores, incluida la cogestión. Esta base jurídica requiere la votación por unanimidad.

De conformidad con el artículo 153, apartado 5, la Recomendación no debe incluir ni incluye disposiciones relacionadas con el derecho de asociación, el derecho de huelga o el derecho de cierre patronal, que no son competencia de la UE.

• Subsidiariedad

Los Estados miembros diseñarán y seleccionarán las medidas e inversiones. La Unión tiene competencia para apoyar y completar las acciones de los Estados miembros en este ámbito, de conformidad con el artículo 153, apartado 1, letra f), del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). La propuesta garantiza el valor añadido de la acción a nivel de la UE, que consiste en apoyar a los Estados miembros mediante orientaciones extraídas de la amplia variedad de modelos de diálogo social en el conjunto de la UE (respetando al mismo tiempo la diversidad de los sistemas nacionales). Defenderá el compromiso político expuesto en el principio 8 del pilar europeo de derechos sociales.

¹⁵ DO L 94 de 28.3.2014, p. 65.

¹⁶ DO L 94 de 28.3.2014, p. 243.

¹⁷ DO L 94 de 28.3.2014, p. 1.

- **Proporcionalidad**

La propuesta apoya y complementa los esfuerzos de los Estados miembros. Respeta la diversidad de los sistemas de diálogo social existentes en la Unión y reconoce que las condiciones específicas nacionales, sectoriales o regionales podrían provocar diferencias en la aplicación de la Recomendación. No propone ampliación alguna del poder regulador de la UE ni compromisos vinculantes para los Estados miembros. Estos decidirán, según sus circunstancias nacionales, la mejor manera de utilizar la Recomendación del Consejo.

- **Elección del instrumento**

El instrumento es una propuesta de Recomendación del Consejo, que respeta los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. Señala el compromiso de los Estados miembros con las medidas establecidas en la presente Recomendación y ofrece una base política sólida para la cooperación a nivel de la Unión en el ámbito del diálogo social, al tiempo que respeta plenamente las competencias de los Estados miembros y la autonomía de los interlocutores sociales.

3. RESULTADOS DE LAS EVALUACIONES *EX POST*, DE LAS CONSULTAS CON LAS PARTES INTERESADAS Y DE LAS EVALUACIONES DE IMPACTO

- **Evaluaciones *ex post* / controles de la adecuación de la legislación existente**

No procede.

- **Consultas con las partes interesadas**

La Comisión organizó varias actividades de consulta con el fin de garantizar el equilibrio entre las distintas partes interesadas de la UE. Las consultas específicas incluyeron seminarios exploratorios y una audiencia con los interlocutores sociales a nivel de la Unión (31 de mayo de 2022), reuniones específicas de comisarios con los dirigentes de las organizaciones europeas de interlocutores sociales intersectoriales, debates en las reuniones del Comité del Diálogo Social (8 de febrero, 14 de junio y 27 de septiembre de 2022) e intercambios con representantes de los Estados miembros en el Comité de Empleo (19 de mayo de 2022).

La convocatoria de datos sobre la iniciativa en favor del diálogo social, en particular el proyecto de Recomendación del Consejo, se publicó en la página web «Díganos lo que piensa» y se sometió a consulta pública entre el 22 de septiembre y el 20 de octubre de 2022. La Comisión recibió sesenta y una contribuciones, de las cuales más de la mitad procedían de organizaciones de interlocutores sociales.

Los principales temas recurrentes planteados durante las consultas mencionadas fueron la necesidad de crear espacio suficiente para que los interlocutores sociales negocien libremente, el fomento de un clima de confianza y participación en el diálogo social y una mejor comunicación de los resultados y beneficios del dicho diálogo, la necesidad de distinguir entre las organizaciones reconocidas de interlocutores sociales y las organizaciones de la sociedad civil u otro tipo de representación, el aumento de las capacidades de los interlocutores sociales, una mayor participación de los interlocutores sociales en la elaboración de políticas, la garantía de una cooperación sólida entre los niveles nacional y de la UE, así como un

mayor apoyo institucional al diálogo social. La presente propuesta aborda todas estas cuestiones.

La Comisión intercambió puntos de vista con el Parlamento Europeo (en el marco del diálogo estructurado con la Comisión de Empleo y Asuntos Sociales, el 14 de junio de 2022), el Comité Económico y Social Europeo (el 17 de junio de 2022) y el Comité de las Regiones (el 21 de junio de 2022).

- **Obtención y uso de asesoramiento especializado**

Aunque la propuesta se basa en varias fuentes de investigación ya existentes (por ejemplo, Eurofound, la OIT e informes de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) e intercambios de información durante actos específicos, no se recurrió a expertos externos para su elaboración.

- **Evaluación de impacto**

Este tipo de acto no requiere una evaluación de impacto.

- **Adecuación regulatoria y simplificación**

La presente propuesta no está vinculada a la iniciativa REFIT.

- **Derechos fundamentales**

La presente Recomendación respeta los derechos fundamentales y observa los principios reconocidos en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. En particular, la presente Recomendación respeta el derecho de asociación (artículo 12 de la Carta) y contribuye al respeto del derecho de negociación y acción colectiva (artículo 28 de la Carta).

4. REPERCUSIONES PRESUPUESTARIAS

La presente propuesta no tiene repercusiones financieras para el presupuesto de la Unión y puede llevarse a cabo con los recursos humanos ya existentes.

5. OTROS ELEMENTOS

- **Planes de ejecución y modalidades de seguimiento, evaluación e información**

El punto 13 propone que la Comisión elabore, en un plazo de doce meses a partir de la publicación de la Recomendación, indicadores para supervisar su aplicación conjuntamente con el Comité de Empleo y con los interlocutores sociales pertinentes, así como para mejorar el alcance y la pertinencia de la recopilación de datos a nivel nacional y de la Unión sobre el diálogo social, incluida la negociación colectiva.

De conformidad con el punto 14, la Comisión supervisará regularmente la aplicación de la presente Recomendación a nivel nacional y de la UE, conjuntamente con los Estados miembros y los interlocutores sociales pertinentes, mediante reuniones tripartitas periódicas o al menos una vez al año, en el marco de los instrumentos de supervisión multilateral bajo la dirección del Comité de Empleo, incluido en el Semestre Europeo y en el contexto del Comité del Diálogo Social Europeo.

Por último, la Comisión evaluará la Recomendación, en colaboración con los Estados miembros, los interlocutores sociales y previa consulta a otras partes interesadas pertinentes, así como las medidas adoptadas en respuesta a la Recomendación, e informará al Consejo en un plazo de cuatro años a partir de su publicación. A partir de los resultados de la evaluación, la Comisión podrá estudiar la posibilidad de presentar nuevas propuestas.

- **Documentos explicativos (para las Directivas)**

No procede.

- **Explicación detallada de las disposiciones específicas de la propuesta**

Las recomendaciones dirigidas a los Estados miembros deben aplicarse de conformidad con el Derecho o las prácticas nacionales, previa consulta y en estrecha cooperación con los interlocutores sociales, respetando al mismo tiempo su autonomía.

El punto 1 establece los principales ámbitos de actuación. Subraya que el diálogo social tiene dos dimensiones, bipartita y tripartita, que requieren un entorno propicio. La negociación colectiva forma parte del diálogo social bipartito y puede tener lugar en los sectores público y privado, a todos los niveles, incluido el intersectorial, sectorial, de empresa o regional.

Un entorno propicio para el diálogo social bipartito y tripartito debe respetar los derechos fundamentales de libertad de asociación y negociación colectiva, promover sindicatos y organizaciones patronales sólidas e independientes, incluir medidas para reforzar sus capacidades, garantizar el acceso a la información pertinente, promover la participación en el diálogo social de todas las partes, aprovechar la revolución digital para adecuarse al nuevo mundo laboral y garantizar un apoyo institucional adecuado.

El punto 2 se centra en la dimensión tripartita del diálogo social y en la participación oportuna, sistémica y significativa de los interlocutores sociales en el diseño y la implementación de las políticas sociales y de empleo y, cuando proceda, de las políticas económicas y otras políticas públicas.

El punto 3 se refiere al acceso de los interlocutores sociales a la información pertinente sobre la situación económica y social general del país y sobre la situación y las políticas pertinentes para los respectivos sectores de actividad a fin de participar en el diálogo social y en la negociación colectiva.

El punto 4 y sus letras abordan la cuestión del reconocimiento y la representatividad. Recomienda a los Estados miembros que velen por que los procedimientos pertinentes sean abiertos y transparentes y se basen en criterios objetivos y preestablecidos con respecto al carácter representativo de las organizaciones, y garanticen que dichos criterios y procedimientos se establezcan en consulta con los sindicatos y las organizaciones patronales. Recuerda asimismo que, cuando tanto los representantes sindicales como los representantes electos estén presentes en la misma empresa, deben adoptarse las medidas adecuadas para garantizar que la existencia de representantes electos no se utilice para socavar la posición de los sindicatos de que se trate o de sus representantes. Por último, hace referencia a la delimitación entre las organizaciones de interlocutores sociales y las organizaciones de la sociedad civil.

El punto 5 se centra en la protección de los interlocutores sociales frente a cualquier medida nociva o ilícita relacionada con el ejercicio de su derecho a la negociación colectiva.

El punto 6 señala la necesidad de fomentar la confianza en los interlocutores sociales y entre estos, y de promover la celebración de convenios colectivos. Recomendaba recurrir a la resolución alternativa de litigios para hacer cumplir los derechos y obligaciones derivados de la legislación o de los convenios colectivos, como la conciliación, la mediación y el arbitraje, con el fin de facilitar las negociaciones y mejorar la aplicación de los convenios colectivos.

El punto 7 aborda el nivel de la negociación colectiva, que debe ser posible a todos los niveles existentes, y el fomento de la coordinación entre los distintos niveles.

El punto 8 incluye varias formas de promover la cobertura de la negociación colectiva y permitir una negociación colectiva eficaz.

El punto 9 se refiere a las actividades de comunicación para promover activamente los beneficios y el valor añadido del diálogo social y la negociación colectiva.

El punto 10 incluye varias formas de aumentar las capacidades de los interlocutores sociales nacionales para ayudarles a participar con éxito en el diálogo social, en particular en la negociación colectiva y en la aplicación de los acuerdos autónomos de los interlocutores sociales a nivel de la UE.

Los puntos 11 y 12 se refieren, respectivamente, a la aplicación de la Recomendación y a la presentación de información a la Comisión, así como a la posibilidad de confiar a los interlocutores sociales la aplicación de las partes pertinentes de la presente Recomendación, cuando proceda de conformidad con el Derecho o las prácticas nacionales.

Los tres últimos puntos hacen referencia a las medidas que la Comisión tiene intención de adoptar para apoyar a los Estados miembros en la aplicación de la Recomendación, así como en su seguimiento.

Propuesta de

RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO

sobre el refuerzo del diálogo social en la Unión Europea

EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), y en particular su artículo 292, en relación con su artículo 153, apartado 1, letra f),

Vista la propuesta de la Comisión Europea,

Considerando lo siguiente:

- (1) El Consejo, en sus Conclusiones, de 24 de octubre de 2019, sobre «El futuro del trabajo: la Unión Europea promueve la Declaración del Centenario de la OIT», anima a los Estados miembros a continuar haciendo esfuerzos para ratificar y aplicar efectivamente los convenios de la OIT. Asimismo, insta a los Estados miembros y a la Comisión a que intensifiquen el diálogo social a todos los niveles y en todas sus formas, también mediante la cooperación transfronteriza, para garantizar la participación activa de los interlocutores sociales en la configuración del futuro del trabajo y el desarrollo de la justicia social, en particular mediante el reconocimiento efectivo del derecho a la negociación colectiva y la reflexión sobre el salario mínimo, ya sea obligatorio o negociado.
- (2) En la Declaración conjunta de 2016 sobre el nuevo comienzo para el diálogo social, firmada el 27 de junio de 2016 por la Comisión, la Presidencia neerlandesa del Consejo y los interlocutores sociales europeos, los interlocutores sociales intersectoriales y sectoriales de la Unión se comprometieron proseguir sus esfuerzos y evaluar la necesidad de adoptar nuevas medidas en sus respectivos diálogos sociales para llegar a los afiliados que aún no estén cubiertos en los Estados miembros y para mejorar la afiliación y la representatividad tanto de los sindicatos como de las organizaciones patronales.
- (3) El principio 8 del pilar europeo de derechos sociales señala que se debe consultar a los interlocutores sociales sobre el diseño y la aplicación de políticas sociales, económicas y de empleo, de acuerdo con las prácticas nacionales. Debe también animárseles a que negocien y celebren convenios colectivos en asuntos de su incumbencia, respetando su autonomía y su derecho a la acción colectiva. Asimismo, debe fomentarse el apoyo para aumentar las capacidades de los interlocutores sociales para promover el diálogo social. El Compromiso Social de Oporto¹⁸ instaba además a todos los agentes

¹⁸ El Compromiso Social de Oporto fue firmado en la Cumbre Social de Oporto el 7 de mayo de 2021 por la Presidencia portuguesa del Consejo de la UE, la Comisión Europea, el Parlamento Europeo, los interlocutores sociales de la UE y la Plataforma Social, para reforzar el compromiso con la aplicación

pertinentes a promover el diálogo social autónomo como componente estructural del modelo social europeo y a reforzarlo a nivel europeo, nacional, regional, sectorial y de empresa, haciendo especial hincapié en garantizar un marco propicio para la negociación colectiva dentro de los distintos modelos en los Estados miembros.

- (4) En su Resolución sobre un pilar europeo de derechos sociales, de 19 de enero de 2017, el Parlamento Europeo subraya la importancia del derecho de negociación y acción colectiva como derecho fundamental consagrado en el Derecho primario de la Unión. El Parlamento espera además que la Comisión intensifique su apoyo concreto para reforzar y respetar el diálogo social a todos los niveles y en todos los sectores, en particular cuando no esté suficientemente desarrollado, teniendo en cuenta al mismo tiempo las diferentes prácticas nacionales. En su Resolución, de 10 de octubre de 2019, sobre empleo y políticas sociales en la zona del euro, el Parlamento Europeo afirma que el diálogo social y la negociación colectiva son fundamentales para diseñar y aplicar políticas que puedan mejorar las condiciones de trabajo y de empleo, y pide que se lleve a cabo una iniciativa coordinada de la Unión para ampliar la cobertura de los convenios colectivos a los trabajadores de plataformas. Asimismo, el Parlamento Europeo pide a los Estados miembros que refuercen, cuando sea necesario, las oportunidades de negociación colectiva.
- (5) La orientación n.º 7 de la Decisión (UE) 2022/2296 del Consejo¹⁹ insta a los Estados miembros a, entre otras cosas, trabajar junto con los interlocutores sociales por unas condiciones de trabajo justas, transparentes y predecibles, conciliando derechos y obligaciones, y a garantizar una participación oportuna y significativa de los interlocutores sociales en el diseño y la aplicación de políticas y reformas de empleo, sociales y, en su caso, económicas, también mediante el apoyo a una mayor capacidad de los interlocutores sociales. La orientación insta también a los Estados miembros a promover el diálogo social y la negociación colectiva, y a animar a los interlocutores sociales a que negocien y celebren convenios colectivos en asuntos de su incumbencia, respetando su autonomía y su derecho a la acción colectiva. El Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento para 2019²⁰ recuerda que en un contexto de disminución de la cobertura de las negociaciones colectivas, las políticas que aumentan la capacidad institucional de los interlocutores sociales podrían ser beneficiosas en aquellos países en los que el diálogo social es frágil o se ha visto afectado negativamente por la crisis. El Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento Sostenible para 2022²¹ señala que la implicación sistemática de los interlocutores sociales y otras partes interesadas pertinentes es crucial para el éxito de la coordinación y aplicación de las políticas económicas y de empleo. Aunque en algunos Estados miembros los interlocutores sociales desempeñan un papel importante y participan adecuadamente en la elaboración y aplicación de las políticas, en el contexto del Semestre Europeo, se han formulado varias recomendaciones específicas por país a otros Estados miembros en relación con la mejora del diálogo social y con la participación de los interlocutores sociales en el diseño y la aplicación de las reformas.

del pilar europeo de derechos sociales (<https://www.2021portugal.eu/en/porto-social-summit/porto-social-commitment>).

¹⁹ Decisión (UE) 2022/2296 del Consejo, de 21 de noviembre de 2022, relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros (DO L 304 de 24.11.2022, p. 67).

²⁰ Comunicación de la Comisión «Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento para 2019: Por una Europa más fuerte en un contexto de incertidumbre a escala mundial», COM(2018) 770 final.

²¹ Comunicación de la Comisión «Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento Sostenible 2022», COM(2021) 740 final.

- (6) En su Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales²², la Comisión anunció una iniciativa para apoyar el diálogo social a nivel nacional y de la Unión. El Plan de Acción también subrayaba la necesidad de reforzar el diálogo social a nivel nacional y de la Unión y pedía que se redoblaran los esfuerzos para apoyar la cobertura de la negociación colectiva e impedir que disminuyeran la participación y la densidad organizativa de los interlocutores sociales.
- (7) El diálogo social, especialmente la negociación colectiva, es una herramienta crucial y beneficiosa para el buen funcionamiento de la economía social de mercado, que impulsa la resiliencia económica y social, la competitividad, la estabilidad, así como el crecimiento y el desarrollo sostenibles e inclusivos. El diálogo social también desempeña un papel importante en la configuración del futuro del trabajo, teniendo en cuenta las tendencias particulares de la globalización, la tecnología, la demografía y el cambio climático. Los Estados miembros con marcos sólidos para el diálogo social y una elevada cobertura de la negociación colectiva suelen tener economías más competitivas y resilientes.
- (8) La experiencia demuestra que el diálogo social contribuye a una gestión eficaz de las crisis. Las economías mostraron una mayor resiliencia tras la crisis de 2008 cuando los interlocutores sociales fueron capaces de gestionar y adaptar las estructuras de negociación colectiva con antelación. La reciente crisis de la COVID-19 ha demostrado que el diálogo social es un instrumento esencial para la gestión equilibrada de las crisis y para encontrar políticas eficaces de mitigación y recuperación. Más allá de la crisis humanitaria, la agresión militar no provocada e injustificada de la Federación de Rusia contra Ucrania ha dado lugar a una subida sin precedentes de los precios de los alimentos y la energía. Los interlocutores sociales desempeñan un papel importante en la respuesta a algunos de estos retos, en particular en lo que se refiere a la integración en el mercado laboral de la Unión de las personas que huyen de la guerra en Ucrania, así como de otros conflictos, y a la búsqueda de soluciones sostenibles para adaptar los salarios y los convenios colectivos.
- (9) Los cambios tecnológicos en curso, el aumento de la automatización y la transición ecológica hacia la neutralidad climática avanzan rápidamente en el conjunto de la economía, con repercusiones variables según los sectores, las ocupaciones, las regiones y los países. Los interlocutores sociales desempeñan un papel esencial para ayudar a anticipar, cambiar y abordar, a través del diálogo, la negociación y la acción conjunta, si procede, las consecuencias sociales y en materia de empleo de los retos de la reestructuración económica y la doble transición en curso. En el contexto del Pacto Verde Europeo y del plan RePowerEU, la Recomendación del Consejo para garantizar una transición justa hacia la neutralidad climática²³ invita a los Estados miembros a adoptar y ejecutar, en estrecha colaboración con los interlocutores sociales que proceda, paquetes de medidas globales y coherentes que aborden los aspectos sociales y laborales, para promover una enfoque que implique a toda la sociedad y hacer un uso óptimo de la financiación pública y privada.
- (10) Los mecanismos y procesos de diálogo social varían según los Estados miembros, lo que refleja las distintas historias, instituciones, y situaciones económicas y políticas de

²² Comunicación de la Comisión «Plan de Acción del Pilar Europeo de Derechos Sociales», COM(2021) 102 final.

²³ Recomendación del Consejo, de 16 de junio de 2022, para garantizar una transición justa hacia la neutralidad climática 2022/C 243/04 (DO C 243 de 27.6.2022, p. 35).

los países. Un diálogo social eficaz implica, entre otras cosas, la existencia de modelos de relaciones laborales en los que los interlocutores sociales puedan negociar de buena fe y ejercer de manera autónoma sus prácticas de negociación colectiva y participación de los trabajadores. Entre las condiciones propicias para el buen funcionamiento del diálogo social figuran las siguientes: i) sindicatos y organizaciones patronales con una capacidad técnica sólida e independiente; ii) acceso a la información pertinente para participar en el diálogo social; iii) el compromiso de todas las partes de entablar un diálogo social; iv) el respeto de los derechos fundamentales de libertad de asociación y negociación colectiva; y v) un apoyo institucional adecuado.

- (11) El diálogo social abarca las consultas y negociaciones tripartitas y bipartitas que tienen lugar a todos los niveles, por ejemplo a nivel intersectorial, sectorial, de un grupo de empresas, de empresa, nacional, regional o local. El diálogo social nacional tripartito reúne a Gobiernos, trabajadores y empleadores para debatir las políticas públicas, la legislación y otras decisiones que afectan a los interlocutores sociales. Las consultas tripartitas pueden garantizar una mayor cooperación entre los socios tripartitos y forjar un consenso sobre las políticas nacionales pertinentes. La concertación tripartita debe basarse en un diálogo social bipartito sólido. Con el fin de mejorar los procesos tripartitos, los Gobiernos también deben aumentar la transparencia en la elaboración de políticas, por ejemplo, de las relativas a la calidad y la pertinencia para el mercado laboral de las oportunidades de formación.
- (12) Las negociaciones bipartitas, en particular la negociación colectiva, tienen lugar entre organizaciones patronales y organizaciones de trabajadores, tal como se definen en el Derecho o las prácticas nacionales. Por lo general, una organización de trabajadores es un sindicato formado por una asociación de trabajadores o de otros sindicatos (o ambas), constituido con el fin de promover y defender los intereses de los trabajadores, de conformidad con el Derecho y/o las prácticas nacionales. Una organización patronal es una organización integrada por empleadores, otras organizaciones patronales o ambos, constituida con el fin de promover y defender los intereses de sus miembros, de conformidad con el Derecho y/o las prácticas nacionales.
- (13) En consonancia con el Convenio n.º 135 de la Organización Internacional del Trabajo sobre los representantes de los trabajadores, ratificado actualmente por veinticuatro Estados miembros, los representantes de los trabajadores pueden ser: i) personas reconocidas como tales en virtud del Derecho o las prácticas nacionales, ya sean representantes sindicales, es decir, representantes nombrados o elegidos por los sindicatos o por los afiliados a ellos; o ii) representantes electos, es decir, representantes libremente elegidos por los trabajadores de la empresa, de conformidad con las disposiciones de la legislación nacional o de los contratos colectivos, y cuyas funciones no se extiendan a actividades que sean reconocidas en el país como prerrogativas exclusivas de los sindicatos. No obstante, cuando en la misma empresa existan representantes sindicales y representantes electos, dicha representación no debe utilizarse para socavar la posición de los sindicatos de que se trate o de sus representantes. El reconocimiento mutuo de los interlocutores sociales y el reconocimiento legal de los sindicatos y las organizaciones patronales por parte de las autoridades de cada Estado miembro son fundamentales para el éxito del marco de negociación colectiva, siempre que los empleadores y los trabajadores puedan elegir libremente qué organización u organizaciones los representa. En algunos Estados miembros, este reconocimiento se limita a las organizaciones que cumplen criterios

específicos de representatividad. Dichos criterios deben establecerse en consulta con los interlocutores sociales y deben ser objetivos y proporcionados. Deben evaluarse en un proceso de aprobación abierto y transparente que no obstaculice el pleno desarrollo de la negociación colectiva. En ausencia de sindicatos en la empresa, los convenios colectivos pueden ser negociados y celebrados por los representantes de los trabajadores debidamente elegidos y autorizados por ellos de conformidad con el Derecho o las prácticas nacionales.

- (14) La negociación colectiva abarca cuestiones relacionadas con las condiciones de trabajo y de empleo, como los salarios, las horas de trabajo, la gratificación anual, las vacaciones anuales, el permiso parental, la formación y la seguridad y la salud en el trabajo. Por lo tanto, es especialmente pertinente para prevenir los conflictos laborales, mejorar los salarios y las condiciones de trabajo y reducir la desigualdad salarial. La negociación colectiva es una herramienta crucial para ayudar a los trabajadores y a las empresas a adaptarse a los cambios en el mundo laboral y configurar el diseño y la definición de nuevos elementos de protección laboral, como el derecho a la desconexión del trabajo, o la mejora de los existentes, como la protección contra la violencia y el acoso en el trabajo, la formación de los trabajadores de más edad, la mejora del equilibrio entre la vida profesional y la vida privada y la respuesta a los retos de la salud mental. También desempeña un papel clave a la hora de abordar los efectos de crisis imprevistas, como la pandemia de COVID-19.
- (15) El funcionamiento de un sistema de negociación colectiva viene determinado por un conjunto de características diferentes, como el uso de cláusulas *erga omnes* y la ampliación de los convenios colectivos, su duración media, la aplicación del principio de favor, la jerarquía de las normas y el uso de excepciones a los convenios colectivos celebrados en una negociación colectiva de alto nivel, así como las tasas de afiliación de los sindicatos y las organizaciones patronales. Existe una amplia diversidad de enfoques en relación con las cláusulas *erga omnes* y las ampliaciones administrativas en los Estados miembros, de conformidad con su Derecho o sus prácticas o ambos. Un sistema de negociación colectiva que funcione correctamente incluye procedimientos de cooperación, intercambio de información y resolución de litigios entre las partes.
- (16) La negociación colectiva puede tener lugar a distintos niveles. Puede ser muy descentralizada (llevarse a cabo principalmente a nivel de empresa), muy centralizada (a nivel nacional) o tener lugar a nivel intermedio, a nivel sectorial o regional. Tiene lugar, cada vez más, a varios niveles. En algunos casos, los acuerdos a nivel de sector o empresa siguen las directrices establecidas por las organizaciones de un nivel más alto. En otros, algunos sectores o empresas siguen las normas establecidas en otro sector. La coordinación entre los niveles de negociación es, por tanto, un elemento fundamental de los sistemas de negociación colectiva. El principio de favor y las excepciones a los convenios colectivos celebrados en una negociación colectiva de alto nivel establecen el marco general que regula la relación entre los distintos niveles de negociación. En este contexto, puede establecerse, en convenios colectivos de alto nivel o en la legislación, la posibilidad de adoptar excepciones, así como las condiciones para aplicarlas a un nivel inferior. Las cláusulas de excepción pueden permitir la suspensión o renegociación de (parte de) un convenio colectivo, con el fin de fijar niveles o condiciones alternativos a los prescritos en el acuerdo, cuando así lo justifiquen y acuerden los interlocutores sociales.

- (17) En la mayoría de los Estados miembros, los índices de negociación colectiva tienden a ser más elevados para los trabajadores con contratos indefinidos y para los que trabajan en empresas más grandes o en sectores específicos, como el sector público. En general, los trabajadores de las pequeñas empresas tienen menos probabilidades de estar cubiertos, ya sea porque estas empresas no suelen tener la capacidad de negociar un acuerdo a nivel de empresa, o porque no hay un sindicato u otra forma de representación de los trabajadores en el lugar de trabajo. Organizar a los trabajadores es especialmente difícil en situaciones de empleo atípicas y la mayoría de las formas de empleo más recientes adolecen de falta de representación. La considerable falta de representación de este tipo de trabajadores puede atribuirse, por una parte, al coste de esa representación y, por otra, a la flexibilidad en cuanto al horario y lugar de trabajo, lo que dificulta que los representantes de los trabajadores organicen a esta mano de obra fragmentada. Una mayor capacidad ayudaría a los interlocutores sociales a seguir mejorando su contribución a la elaboración de políticas y a lograr un diálogo social y una negociación colectiva más eficaces. Las actividades de desarrollo de capacidades suelen ayudar a los interlocutores sociales a aumentar el número de afiliados (también mediante el uso de la tecnología, la prestación de nuevos servicios y la oferta de actividades en los centros escolares o universitarios, etc.) y sus capacidades humanas y administrativas, así como a promover sus capacidades orientadas al proceso y a apoyar su desarrollo organizativo. Estas actividades incluyen la formación especializada, la prestación de apoyo técnico y logístico y la financiación. El desarrollo de capacidades es, ante todo, un proceso ascendente, que depende de la voluntad y los esfuerzos de los propios interlocutores sociales, que están mejor situados para detectar sus necesidades e indicar las medidas que ya están adoptando para reforzar sus capacidades. Estos esfuerzos pueden ser complementados o respaldados por las autoridades públicas y haciendo uso de la financiación de la Unión, dentro del respeto a la autonomía de los interlocutores sociales.
- (18) Algunos Estados miembros han adoptado medidas para apoyar el diálogo social y la negociación colectiva mediante: i) la ampliación de las oportunidades de diálogo social; ii) la promoción de la autonomía de los interlocutores sociales y el respeto de su libertad de contrato; iii) el fomento de dictámenes, programas y proyectos conjuntos; iv) el intercambio periódico de información; v) el fomento de la formación en materia de negociación; vi) la creación de mecanismos alternativos de resolución de conflictos, como la conciliación, la mediación y el arbitraje; vii) el refuerzo de la protección de los trabajadores frente a las represalias o la discriminación por causa de su participación en la negociación colectiva.
- (19) No obstante, en muchos Estados miembros el diálogo social está sometido a presión. Mientras la afiliación de los empleadores se mantiene relativamente estable, aunque con una tendencia decreciente en varios países de la UE, la densidad sindical ha disminuido por término medio en todos los Estados miembros. Además, en la mayoría de los Estados miembros, la proporción de trabajadores cubiertos por convenios colectivos (la cobertura de la negociación colectiva) es baja y, aunque las organizaciones sindicales han puesto en práctica varias estrategias para ampliar su alcance a las formas de empleo atípicas, ha disminuido significativamente en los últimos treinta años. En algunos casos, existen deficiencias en las normas existentes, lo que tiene un efecto potencialmente perjudicial para el diálogo social. Entre ellas se incluyen las siguientes: i) condiciones estrictas de representatividad; ii) interferencias en el proceso de negociación o limitaciones indebidas de los temas de la negociación colectiva; iii) delimitación inadecuada de los sectores económicos que impide la

formación de estructuras de negociación colectiva a nivel sectorial; iv) ausencia de garantía de cumplimiento de los convenios colectivos; v) protección ineficaz contra la discriminación antisindical; vi) procedimientos de consulta ineficaces; vii) ausencia de un espíritu constructivo en las negociaciones; y viii) falta de capacidad para negociar o participar plenamente en los procedimientos de consulta.

- (20) Además, es necesario reforzar la representatividad y la capacidad de los interlocutores sociales nacionales con miras a aplicar a nivel nacional los acuerdos autónomos de los interlocutores sociales celebrados a nivel de la Unión. Por consiguiente, es preciso esforzarse por garantizar un marco propicio para el diálogo social, en particular la negociación colectiva, y que los interlocutores sociales nacionales tengan la capacidad suficiente para contribuir eficazmente a la labor del diálogo social a nivel de la Unión y a aplicar en el ámbito nacional los acuerdos marco firmados por los interlocutores sociales a nivel de la Unión.
- (21) La Directiva 2014/24/UE²⁴, sobre contratación pública; la Directiva 2014/25/UE²⁵, relativa a la contratación por entidades que operan en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales, y la Directiva 2014/23/UE²⁶, relativa a la adjudicación de contratos de concesión, exigen a los Estados miembros que respeten el derecho de sindicación y de negociación colectiva, de conformidad con el Convenio n.º 87 de la OIT sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación y el Convenio n.º 98 de la OIT sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva.
- (22) La negociación colectiva debe estar a disposición de todos los trabajadores que se encuentren en situaciones comparables, incluidos los trabajadores por cuenta propia. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha dictaminado que un convenio colectivo que abarca a los prestadores de servicios autónomos puede considerarse resultado del diálogo social si los prestadores de servicios se encuentran en una situación comparable a la de los trabajadores²⁷. Asimismo, ha confirmado que «en las circunstancias económicas actuales no siempre es fácil determinar si determinados prestadores autónomos [...] son o no empresas»²⁸.
- (23) Las Directrices sobre la aplicación del Derecho de la competencia de la Unión a los convenios colectivos relativos a las condiciones laborales de las personas que trabajan por cuenta propia sin asalariados²⁹ tienen por objeto aclarar cuándo los trabajadores que trabajan por cuenta propia pueden negociar colectivamente mejores condiciones de trabajo sin infringir las normas de competencia de la Unión.

²⁴ DO L 94 de 28.3.2014, p. 65.

²⁵ DO L 94 de 28.3.2014, p. 243.

²⁶ DO L 94 de 28.3.2014, p. 1.

²⁷ Sentencia de 4 de diciembre de 2014, FNV Kunsten Informatie en Media / Staat der Nederlanden, C-413/13, ECLI:EU:C:2014:2411, apartados 31 y 42.

²⁸ Sentencia de 4 de diciembre de 2014, FNV Kunsten Informatie en Media / Staat der Nederlanden, C-413/13, ECLI:EU:C:2014:2411, apartado 32.

²⁹ Comunicación de la Comisión «Directrices sobre la aplicación del Derecho de la competencia de la Unión a los convenios colectivos relativos a las condiciones laborales de las personas que trabajan por cuenta propia sin asalariados», 2022/C 374/02 (DO C 374 de 30.9.2022, p. 2).

- (24) La propuesta de Directiva relativa a la mejora de las condiciones laborales en el trabajo en plataformas digitales³⁰ incluye disposiciones destinadas a promover el diálogo social sobre la gestión algorítmica mediante la introducción de derechos colectivos de información y consulta sobre cambios sustanciales relacionados con el uso de sistemas automatizados de supervisión y toma de decisiones.
- (25) El Reglamento (UE) 2021/1057 del Parlamento Europeo y del Consejo³¹ mantiene la obligación de los Estados miembros de garantizar una participación adecuada de los interlocutores sociales en la aplicación de las políticas apoyadas por el Fondo Social Europeo Plus (FSE+) y refuerza la obligación de apoyar el desarrollo de capacidades de los interlocutores sociales. A tal fin, los Estados miembros deben asignar una cantidad adecuada de recursos del FSE+ al desarrollo de capacidades de los interlocutores sociales y la sociedad civil. Los Estados miembros que tengan una recomendación específica por país del Semestre Europeo en este ámbito deben asignar al menos el 0,25 % de sus recursos del FSE+ en régimen de gestión compartida a este fin.
- (26) La presente Recomendación apoyará la aplicación del principio 8 del pilar europeo de derechos sociales. Fomenta medidas adaptadas a las tradiciones, normas y prácticas nacionales, respetando así las especificidades nacionales y la autonomía de los interlocutores sociales. Complementa los instrumentos ya existentes a nivel de la Unión y se entiende sin perjuicio de estos.
- (27) No debe mencionarse en ningún caso como justificación para reducir el nivel de apoyo ya prestado al diálogo social, incluida la negociación colectiva, en los Estados miembros. Tampoco impide que los Estados miembros establezcan medidas que presten un mayor apoyo y disposiciones más avanzadas en materia de diálogo social, en particular la negociación colectiva, que difieran de las incluidas en la presente Recomendación.
- (28) La presente Recomendación se entiende sin perjuicio de las competencias de los Estados miembros en relación con el derecho de asociación, el derecho de huelga y el derecho de cierre patronal, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 153, apartado 5, del TFUE, así como de la autonomía de los interlocutores sociales.

A LOS EFECTOS DE LA PRESENTE RECOMENDACIÓN, SE ENTENDERÁ POR:

- 1) «diálogo social», todo tipo de negociación, consulta o intercambio de información entre representantes de los Gobiernos, los empleadores y los trabajadores sobre cuestiones de interés común relacionadas con las políticas económicas y sociales, que existen como relaciones bipartitas entre los trabajadores y los empleadores, incluida la negociación colectiva, o como un proceso tripartito, con el Gobierno como parte oficial del diálogo y que pueden ser informales o institucionalizados o

³⁰ Propuesta de Directiva relativa a la mejora de las condiciones laborales en el trabajo en plataformas digitales, COM(2021) 762 final.

³¹ Reglamento (UE) 2021/1057 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de junio de 2021, por el que se establece el Fondo Social Europeo Plus (FSE+) y por el que se deroga el Reglamento (UE) n.º 1296/2013 (DO L 231 de 30.6.2021, p. 21).

una combinación de ambos, que tienen lugar a nivel nacional, regional o de empresa, intersectorial, sectorial o una combinación de estos;

- 2) «negociación colectiva», toda negociación que tenga lugar, con arreglo al Derecho y las prácticas nacionales de cada Estado miembro, entre un empleador, un grupo de empleadores o una o varias organizaciones patronales, por una parte, y uno o varios sindicatos, por otra, para determinar las condiciones de trabajo y de empleo;
- 3) «convenio colectivo», acuerdo escrito relativo a disposiciones sobre las condiciones de trabajo y de empleo celebrado por los interlocutores sociales con capacidad para negociar en nombre de los trabajadores y los empleadores, respectivamente, con arreglo al Derecho y las prácticas nacionales, incluidos los convenios colectivos que hayan sido declarados universalmente aplicables;
- 4) «excepciones» a los acuerdos de alto nivel, cláusulas de apertura o excepción que permiten establecer normas o condiciones alternativas a las contenidas en el acuerdo, cuando así lo justifiquen y acuerden los interlocutores sociales;
- 5) «desarrollo de capacidades», mejora de las capacidades, competencias y facultades de los interlocutores sociales para participar de manera efectiva y a diferentes niveles en el diálogo social, incluida la negociación colectiva, la (co)regulación de la relación laboral, las consultas bipartitas y tripartitas y la elaboración de políticas públicas.

RECOMIENDA A LOS ESTADOS MIEMBROS QUE, DE CONFORMIDAD CON EL DERECHO O LAS PRÁCTICAS NACIONALES, PREVIA CONSULTA Y EN ESTRECHA COOPERACIÓN CON LOS INTERLOCUTORES SOCIALES, RESPETANDO SU AUTONOMÍA:

- 1) velen por la creación de un entorno propicio para el diálogo social bipartito y tripartito, en particular para la negociación colectiva, en los sectores público y privado, a todos los niveles, incluido el intersectorial, sectorial, de empresa o regional, que:
 - a) respete los derechos fundamentales de libertad de asociación y negociación colectiva;
 - b) promueva sindicatos y organizaciones patronales sólidos e independientes;
 - c) incluya medidas para reforzar sus capacidades;
 - d) garantice el acceso a la información pertinente necesaria para participar en el diálogo social;
 - e) promueva la participación de todas las partes en el diálogo social;
 - f) se adapte a la era digital, promueva la negociación colectiva en el nuevo mundo laboral y una transición justa y equitativa hacia la neutralidad climática;
 - g) garantice un apoyo institucional adecuado.

como se detalla en la presente Recomendación.

- 2) garanticen que los interlocutores sociales participen de manera sistemática, significativa y oportuna en el diseño y la implementación de las políticas sociales y de empleo y, cuando proceda, de las políticas económicas y otras políticas públicas, también en el marco del Semestre Europeo.
- 3) garanticen que los interlocutores sociales tengan acceso a la información pertinente sobre la situación económica y social general de su Estado miembro y sobre la situación y las políticas pertinentes para los respectivos sectores de actividad a fin de participar en el diálogo social y en la negociación colectiva.
- 4) velen por que se reconozca a las organizaciones patronales y sindicales representativas a efectos del diálogo social y la negociación colectiva, en particular adoptando las siguientes medidas:
 - a) garantizando que, cuando las autoridades competentes apliquen procedimientos de reconocimiento y representatividad con vistas a determinar las organizaciones a las que se ha de conceder el derecho de negociación colectiva, esta determinación sea abierta y transparente, se base en criterios objetivos y preestablecidos con respecto al carácter representativo de las organizaciones y que dichos criterios y procedimientos se establezcan en consulta con los sindicatos y las organizaciones patronales;
 - b) adoptando, siempre que sea necesario, las medidas adecuadas para garantizar que, cuando estén presentes en la misma empresa representantes sindicales y representantes electos, la existencia de estos últimos no se utilice para socavar la posición de los sindicatos de que se trate o de sus representantes;
 - c) garantizando que el papel específico de las organizaciones de interlocutores sociales sea plenamente reconocido y respetado en las estructuras y procesos de diálogo social, reconociendo al mismo tiempo que el diálogo civil, en el que participa un conjunto más amplio de partes interesadas, es un proceso independiente.
- 5) garanticen que los trabajadores y los representantes de los trabajadores, en particular los afiliados a sindicatos o los representantes sindicales, estén protegidos, en el ejercicio de su derecho a la negociación colectiva, contra cualquier medida que pueda perjudicarles o tener un impacto negativo en su empleo. Asimismo, deben garantizar que los empleadores estén protegidos contra toda medida ilícita cuando ejerzan su derecho a la negociación colectiva.
- 6) fomenten la confianza en los interlocutores sociales y entre estos, y promuevan la celebración de convenios colectivos. En caso de desacuerdo y sin afectar al derecho de acceso a procedimientos administrativos y judiciales adecuados para hacer cumplir los derechos y obligaciones derivados del Derecho o de los convenios colectivos, y teniendo en cuenta cualquier procedimiento establecido por los interlocutores sociales, deben fomentar y promover mecanismos para resolverlos, en particular:

- a) el recurso a la conciliación, la mediación y el arbitraje, con el acuerdo de ambas partes, con el fin de facilitar las negociaciones y mejorar la aplicación de la negociación colectiva y de los convenios colectivos;
 - b) el establecimiento de mediadores, cuando aún no existan, que puedan actuar en caso de conflicto entre sindicatos y organizaciones patronales.
- 7) garanticen que la negociación colectiva sea posible a todos los niveles adecuados, en particular a nivel de empresa, sectorial, regional o nacional, y fomenten la coordinación entre estos niveles.
- 8) promuevan una mayor cobertura de la negociación colectiva y permitan una negociación colectiva eficaz, en particular como sigue:
- a) eliminando los obstáculos institucionales o jurídicos al diálogo social y a la negociación colectiva que abarcan nuevas formas de trabajo o empleo atípico;
 - b) garantizando que las partes negociadoras tengan libertad para decidir sobre las cuestiones que deban negociarse;
 - c) garantizando que cualquier posibilidad de establecer excepciones a los convenios colectivos sea acordada entre los interlocutores sociales y limitada con respecto a las condiciones en las que puede aplicarse, y al mismo tiempo, garantizando la flexibilidad para adaptarse a la evolución del mercado laboral y las condiciones económicas, una estabilidad suficiente para permitir la planificación tanto para los empleadores como para los trabajadores, y la protección de los derechos de los trabajadores. En los Estados miembros en los que la negociación colectiva se base en un marco legislativo, dichas excepciones deben establecerse en consulta con los sindicatos y las organizaciones patronales;
 - d) garantizando y aplicando un sistema de garantía de cumplimiento de los convenios colectivos que incluya, cuando proceda, inspecciones y sanciones. Las normas y prácticas de garantía de cumplimiento también pueden acordarse mediante convenios colectivos, de conformidad con el Derecho o las prácticas nacionales.
- 9) promuevan activamente los beneficios y el valor añadido del diálogo social y la negociación colectiva, en particular mediante actividades de comunicación y medios específicos. Deben animar a los interlocutores sociales a difundir ampliamente el texto de los convenios colectivos, también a través de medios digitales y repositorios públicos.
- 10) apoyen a los interlocutores sociales nacionales para que participen con éxito en el diálogo social, en particular en la negociación colectiva y en la aplicación de los acuerdos autónomos de los interlocutores sociales a nivel de la Unión, mediante:
- a) la promoción del desarrollo y el refuerzo de sus capacidades a todos los niveles, en función de sus necesidades;
 - b) la utilización de diferentes formas de apoyo, incluido el apoyo logístico, la formación y la transmisión de conocimientos jurídicos y técnicos;

- c) el fomento de proyectos conjuntos entre los interlocutores sociales en diversos ámbitos de interés, como la oferta de formación;
 - d) el estímulo y, en caso necesario, el apoyo para que los interlocutores sociales presenten iniciativas y desarrollen enfoques y estrategias nuevos e innovadores a fin de aumentar su representatividad y afiliación;
 - e) el apoyo a los interlocutores sociales para adaptar sus actividades a la era digital, así como para explorar nuevas actividades adecuadas para el futuro del trabajo, las transiciones ecológica y demográfica y las nuevas condiciones del mercado laboral;
 - f) el fomento de la igualdad de género y la igualdad de oportunidades para todos en lo que respecta a la representación y las prioridades temáticas;
 - g) la promoción y facilitación de su colaboración con los interlocutores sociales a nivel de la Unión, en particular con vistas a permitirles aplicar en el ámbito nacional los acuerdos celebrados por los interlocutores sociales a nivel de la Unión;
 - h) la prestación del apoyo adecuado para aplicar en los Estados miembros los acuerdos de los interlocutores sociales celebrados a nivel de la Unión;
 - i) el máximo aprovechamiento de la financiación nacional y de la Unión disponible, como el apoyo en el marco del FSE+ y del Instrumento de Apoyo Técnico, animando a los interlocutores sociales a utilizar la financiación nacional y de la Unión existente, en particular las líneas presupuestarias prerrogativas dedicadas a «competencias específicas en el ámbito de la política social, incluido el diálogo social», y a «acciones de formación e información a favor de las organizaciones de trabajadores».
- 11) presenten a Comisión, a más tardar el [AÑADIR la fecha correspondiente a dieciocho meses después de la publicación de la Recomendación], una lista de las medidas, elaboradas en consulta con los interlocutores sociales, que se están adoptando o ya se hayan adoptado en cada Estado miembro para aplicar la presente Recomendación.
- 12) confíen a los interlocutores sociales la aplicación de las partes pertinentes de la presente Recomendación, cuando proceda de conformidad con el Derecho o las prácticas nacionales.

ACOGUE CON SATISFACCIÓN LA INTENCIÓN DE LA COMISIÓN DE:

- 13) desarrollar indicadores acordados conjuntamente, a más tardar el [AÑADIR la fecha correspondiente a doce meses después de la publicación de la Recomendación], para supervisar la aplicación de la presente Recomendación conjuntamente con el Comité de Empleo y con los interlocutores sociales pertinentes y mejorar el alcance y la pertinencia de la recopilación de datos a nivel nacional y de la Unión sobre el diálogo social, incluida la negociación colectiva.
- 14) supervisar regularmente la aplicación de la presente Recomendación a nivel nacional y de la Unión, conjuntamente con los Estados miembros y los interlocutores sociales

pertinentes, mediante reuniones tripartitas periódicas o al menos una vez al año, en el contexto de las actividades de supervisión multilateral del Comité de Empleo, y en el contexto del Comité del Diálogo Social Europeo y del Semestre Europeo. Este seguimiento debe permitir a los interlocutores sociales, entre otras cosas, detectar situaciones en las que han sido excluidos o no se les ha involucrado adecuadamente en las consultas nacionales sobre políticas de la Unión y nacionales.

- 15) evaluar, en colaboración con los Estados miembros y los interlocutores sociales, y previa consulta a otras partes interesadas pertinentes, las medidas adoptadas en respuesta a la presente Recomendación, e informar al Consejo a más tardar el [AÑADIR fecha correspondiente a cuatro años después de la publicación de la Recomendación]. A partir de los resultados de la evaluación, la Comisión podrá estudiar la posibilidad de presentar nuevas propuestas.

Hecho en Bruselas, el

Por el Consejo
El Presidente / La Presidenta