

El impulso de la concertación social autonómica en políticas de empleo: institucionalización del diálogo social y régimen legal común para la participación institucional

Sergio Canalda Criado

*Profesor lector Serra Húnter,
Universitat de Barcelona (España)*

sergio.canalda@ub.edu | <https://orcid.org/0000-0002-7536-1711>

Este trabajo ha sido finalista del **Premio Estudios Financieros 2022** en la modalidad de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.

El jurado ha estado compuesto por: doña María Luisa Molero Marañón, don Ignacio Carvajal Gómez-Cano, don Eduardo López Ahumada, doña María José López Álvarez y don Álvaro Rodríguez de la Calle.

Los trabajos se presentan con seudónimo y la selección se efectúa garantizando el anonimato.

Extracto

Este artículo estudia los marcos favorables para el surgimiento del diálogo social desde la década del 2000, a saber, la política coordinada de empleo de la Unión Europea y el modelo español de descentralización territorial de la política de empleo. Posteriormente, se estudia el marco institucional de participación de los agentes sociales en la política de empleo, tanto a nivel estatal como autonómico. Así, se analizan las recientes normas aprobadas en las comunidades autónomas, las cuales crean órganos específicos para la concertación social y dotan de un régimen común a la participación institucional de los agentes sociales.

Se puede afirmar que el marco autonómico de la política de empleo es idóneo para el diálogo social, atendiendo a la configuración en las nuevas normas de la participación de los agentes sociales como representantes del interés general con poderes negociadores. Sin embargo, no es posible detectar una influencia decisiva de las nuevas normas en los pactos tripartitos.

Palabras clave: participación institucional; diálogo social; política de empleo; agentes sociales; libertad sindical; marco autonómico; servicios públicos de empleo; Estrategia europea de empleo.

Recibido: 04-05-2022 / Aceptado: 08-09-2022 / Revisado: 22-12-2022 / Publicado (en avance *online*): 13-02-2023

Cómo citar: Canalda Criado, S. (2023). El impulso de la concertación social autonómica en políticas de empleo: institucionalización del diálogo social y régimen legal común para la participación institucional. *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, 473, 175-211. <https://doi.org/10.51302/rts.2023.3345>



The promotion of regional social concertation in employment policies: institutionalisation of social dialogue and common legal regime for institutional participation

Sergio Canalda Criado

Profesor lector Serra Húnter.

Universitat de Barcelona (España)

sergio.canalda@ub.edu | <https://orcid.org/0000-0002-7536-1711>

This paper has won a finalist in the **Financial Studies 2022 Award** in the Labour and Social Security Law.

The jury members were: Mrs. María Luisa Molero Marañón, Mr. Ignacio Carvajal Gómez-Cano, Mr. Eduardo López Ahumada, Mrs. María José López Álvarez and Mr. Álvaro Rodríguez de la Calle.

The entries are submitted under a pseudonym and the selection process guarantees the anonymity.

Abstract

This article studies the favourable background for the emergence of social dialogue since the 2000s, namely the coordinated employment policy of the European Union and the Spanish model of territorial decentralisation of employment policy. Subsequently, it examines the institutional framework for the participation of the social partners in employment policy, both at national and regional level. Thus, the recent regulations approved in the autonomous communities are analysed, creating specific bodies for social concertation and providing a common regime for the institutional participation of the social partners.

It can be affirmed that the autonomous framework of employment policy is a proper one for social dialogue, taking into account the configuration in the new rules of the participation of the social partners as representatives of the general interest with negotiating powers. However, it is not possible to detect a decisive influence of the new rules on the tripartite pacts.

Keywords: institutional participation; social dialogue; employment policy; social partners; freedom of association; regional framework; public employment services; European Employment Strategy.

Received: 04-05-2022 / Accepted: 08-09-2022 / Revised: 22-12-2022 / Published (online preview): 13-02-2023

Citation: Canalda Criado, S. (2023). The promotion of regional social concertation in employment policies: institutionalisation of social dialogue and common legal regime for institutional participation. *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, 473, 175-211. <https://doi.org/10.51302/rtss.2023.3345>



Sumario

1. Marcos institucionales y no institucionales para el intercambio político entre agentes sociales y poderes públicos
 2. Marcos favorables para los acuerdos tripartitos autonómicos: política europea de empleo y descentralización territorial
 - 2.1. De la Estrategia coordinada de empleo de la UE al Semestre europeo: ¿hay espacio para el diálogo social?
 - 2.2. De la descentralización de la política de empleo hasta la coordinación de los servicios y programas del Sistema Nacional de Empleo. ¿Un proceso de recentralización?
 3. La predisposición para compartir el poder político: análisis de los cauces estatal y autonómico para el diálogo social en política de empleo
 - 3.1. Marco general para la participación de los agentes sociales en el SNE
 - 3.2. La política de empleo a nivel estatal como un compartimento estanco: débil participación institucional y desinterés en el diálogo social tripartito
 - 3.3. La creación del espacio político compartido en el marco autonómico: defensa del interés general, capacidad negociadora y ámbito material
 4. Conclusiones
- Referencias bibliográficas
- Anexo. Normas sobre consejos de diálogo social y participación institucional

1. Marcos institucionales y no institucionales para el intercambio político entre agentes sociales y poderes públicos

Nuestros sistemas democráticos se caracterizan por la integración de los diferentes grupos sociales y sus respectivos intereses en la esfera política a través de mecanismos institucionales y otros que implican el reconocimiento de un espacio para la participación política no institucional, principalmente, a través de las asociaciones de la sociedad civil. En el campo de las relaciones laborales y la esfera socioeconómica, este tipo de procesos tienen una de sus manifestaciones más importantes en la denominada «concertación social», representando esta una fórmula de intercambio de puntos de vista y de negociación entre los Gobiernos, las organizaciones sindicales y las asociaciones empresariales.

La concertación social se asocia al intercambio entre los agentes sociales y el Gobierno central, pero también existe una importante trayectoria en el ámbito autonómico e, incluso, en el ámbito local (Subirats, 1989). Con relación a la concertación social en las comunidades autónomas (CC. AA.), se ha afirmado que la «concertación y el diálogo social –más o menos institucionalizado– han facilitado la gobernabilidad/gobernanza de las comunidades autónomas, aunque siempre con el rasgo de su carácter cíclico y fluctuante» (Lois González *et al.*, 2005). Así, existen múltiples estudios que analizan los pactos tripartitos autonómicos y su papel jurídico-político¹. Es más, durante la última década se ha constatado una trayectoria fructífera en términos de pactos tripartitos en el nivel autonómico coincidiendo con un periodo adverso como fue la imposición de políticas de austeridad durante la Gran Recesión (López López y Canalda Criado, 2021), en contraste con el descenso en el diálogo social tripartito a nivel europeo y, en el caso de España, a nivel estatal. Si bien existen condicionantes concretos que han influido favorablemente en el surgimiento del diálogo social tripartito autonómico en la década de 1990 –como se verá más adelante, se analizará la política coordinada de empleo y la descentralización territorial de las políticas de empleo en el Estado autonómico– y que pueden continuar favoreciendo esas prácticas tripartitas, ello no obsta para que el diálogo social hubiera sido igual de fructífero en aquellos otros niveles.

Esta diferencia puede radicar en la existencia de una «predisposición a compartir el poder político» con los agentes sociales, señalada como condición previa para que exista concertación

¹ Véanse, por ejemplo, Monereo Pérez (2015) para todas las CC. AA., Pérez Ortiz *et al.* (2018b) para Aragón, Catalinas (2014) para Cataluña, Gallego y Pitxer (2012) para la Comunidad Valenciana, López López y Aparicio Tovar (1990) para Madrid y Moreno Vida (2009) para Andalucía.

social (Cruz Villalón, 2006, p. 24). En relación con ello, han sido aprobadas diferentes normas que, en el marco autonómico, han dotado al diálogo social de un cauce institucional, en el sentido que se describirá más adelante. Por ello, en este trabajo se plantea como hipótesis que la tendencia hacia la institucionalización ha podido favorecer la consecución de dichos pactos al asegurar cauces para dicha predisposición. Dicho de otro modo, partiendo de la premisa de que los pactos sociales tripartitos que se han dado a nivel autonómico se inspirarían «en la implicación y corresponsabilidad de los agentes sociales» (Fernández Avilés, 2016, p. 262), las nuevas normas representarían la voluntad de compartir el espacio político con los agentes sociales; requisito para la existencia de concertación social.

Se ha afirmado que «la participación en los procesos de decisiones políticas públicas por parte de las organizaciones de intereses se institucionaliza a través de la concertación social» (Moreno Vida, 2013, p. 88). Aunque el objetivo del presente trabajo no es realizar un estudio pormenorizado sobre qué debe entenderse por «diálogo social» o «concertación social», este último más común en nuestra tradición jurídica, sí es necesario apuntar algunos elementos característicos que ayuden a entender el proceso normativo hacia la institucionalización, en tanto que las normas que se analizarán han regulado al mismo tiempo nuevos órganos de diálogo social y un régimen jurídico común para la participación institucional.

En general, se ha afirmado que el diálogo social sería un concepto amplio, siendo una de sus manifestaciones la concertación social, donde interactúan los agentes sociales con los poderes públicos. Como término equivalente, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha definido el diálogo social tripartito en el nivel más alto atendiendo a varias características: en primer lugar, se trataría de una manifestación concreta del diálogo social tripartito, definido como «la interacción del Gobierno, empleadores y trabajadores (a través de sus representantes) como asociados iguales e independientes para buscar soluciones a asuntos de interés común» (OIT, 2018, p. 3); en segundo lugar, en cuanto a la función, este «puede contribuir a la formulación y adopción de políticas sociales, económicas y laborales y aplicarse a toda adopción de decisiones que afecte al lugar de trabajo o a los intereses de los empleadores y trabajadores» (OIT, 2018, p. 3); en tercer lugar, podría adoptar «diversas formas, mecanismos y nombres, incluidos los consejos laborales tripartitos, los consejos nacionales de diálogo social, los consejos económicos y sociales y otras instituciones similares» (OIT, 2018, p. 15); y, en cuarto lugar, podría producirse de «forma institucionalizada, con un alcance general o temático (como los organismos especializados de fijación de salarios) o convocarse en respuesta a una situación determinada, por ejemplo, cuando los interlocutores tripartitos deben recurrir al diálogo frente a una crisis económica» (OIT, 2018, p. 15).

Por su parte, el término de participación institucional presentaría unos rasgos más delimitados por las normas que la habilitan, teniendo como primera referencia la Constitución o los estatutos de autonomía (Pérez Ortiz *et al.*, 2018a). En este sentido, como el Tribunal Constitucional ha afirmado «no existe un concepto preciso de "participación institucional", externo a la Constitución, y al que deba entenderse que esta remite», por lo que se basa en el artículo 129 de la Constitución española (CE) para razonar que «dicho precepto entiende

por participación la desarrollada en el seno de "organismos públicos", fuera de la cual, otras formas de participación no están prohibidas por la Constitución, pero tampoco reguladas por ella». Así, la participación institucional parecería tener cabida dentro del concepto más amplio de diálogo social tripartito de la OIT, aunque ubicado en un nivel inferior, pues esta se produciría en el seno de las Administraciones públicas, alcanzándose «la coparticipación en la toma de decisiones, así como la asunción de facultades de gestión y control» (Ysas Molinero, 2010, p. 220), sin tener nítidamente capacidad negociadora.

Una distinción relevante entre concertación social y participación institucional sería el grado de institucionalización. Así, se puede afirmar que la concertación social a nivel estatal en España –o, a riesgo de ser reiterativo, diálogo social tripartito en el nivel más alto en la terminología usada por la OIT– se habría producido fuera de los cauces institucionales y, por ello, se encontraría muy escasamente juridificada, «de modo que el marco legal posee un impacto tan solo indirecto sobre su puesta en marcha, ejecución y resultados» (Cruz Villalón, 2006, p. 23). Aun así, el reconocimiento en la CE de los sindicatos de personas trabajadoras y las asociaciones empresariales y su contribución a «la defensa y promoción de los intereses económicos y sociales que les son propios» (art. 7 CE) sitúa a este como «el instrumento que asume los fenómenos de concertación social dentro de nuestro sistema político y los considera compatibles y complementarios con los canales formalizados de expresión de la voluntad de los poderes legislativo y ejecutivo del Estado» (Cruz Villalón, 2006, p. 24). Además, el Tribunal Constitucional ha situado la concertación social como manifestación de la acción sindical de las organizaciones sindicales y, por lo tanto, del ejercicio del derecho fundamental a la libertad sindical, aunque como parte del contenido adicional. También, Pérez Amorós (2014, p. 97) afirma que la concertación social, junto con la negociación colectiva, es manifestación de la autonomía colectiva de los interlocutores sociales, encuadradas ambas en la libertad sindical.

Por otro lado, de acuerdo con Cruz Villalón (2006), al ser la participación institucional «una "incrustación" de los agentes sociales en el seno de órganos cuya actuación está presidida por los principios más formales propios del derecho administrativo, [ello] conduce necesariamente a una fuerte juridificación del proceso de concertación». Además, la participación institucional es parte del ejercicio del derecho a la libertad sindical, pues la Ley orgánica de libertad sindical (LOLS) recoge la participación institucional como una manifestación de la capacidad de las organizaciones sindicales más representativas a nivel estatal (art. 6.3 a) LOLS), así como a las organizaciones sindicales más representativas a nivel de comunidad autónoma en su ámbito específico ante las Administraciones públicas u otras entidades u organismos de carácter estatal (art. 7.1 LOLS). Por otro lado, el Estatuto de los Trabajadores prevé la representación institucional de las empresas (disp. adic. sexta) ante las Administraciones públicas y otras entidades u organismos de carácter estatal o de comunidad autónoma para aquellas asociaciones empresariales que cuenten con el 10 % o más de las empresas y personas trabajadoras en el ámbito estatal, y únicamente a nivel de comunidad autónoma para aquellas que cuenten en esta con un mínimo del 15 % de empresas y personas trabajadoras.

Parecería, por lo tanto, que el intercambio político entre agentes sociales y poderes públicos se produciría a través de estas dos vías inconexas, las cuales se distinguen por producirse a distintos niveles, con distinto alcance –en términos de consulta y negociación– y en distinto nivel de institucionalización/juridificación: una concertación social *a priori* sin regulación ni ubicación institucional a nivel estatal y, por el contrario, una participación institucional fuertemente juridificada. Sin embargo, en oposición al escenario de concertación social estatal, la creación de órganos para la institucionalización del diálogo social entre Gobiernos autonómicos y agentes sociales, así como la regulación de un marco normativo común para todos los procesos de participación institucional, parten de la necesidad de regulación simultánea de ambos fenómenos, existiendo paralelismos en el papel de los agentes sociales entre las dos manifestaciones del diálogo social y, como consecuencia de ello, quebrando la distinción conceptual entre una y otra manifestación en términos de juridificación.

A continuación, en el segundo epígrafe, se toman en consideración otros marcos apuntados por la doctrina que influyeron en el surgimiento de los pactos autonómicos y se evalúa su evolución con el fin de contrastar si continúan siendo favorables o si, por el contrario, pudieran desplazar sus efectos hacia el diálogo social a nivel estatal. Además, atendiendo a dichos marcos, a saber, la Estrategia coordinada de empleo de la Unión Europea (UE) y la distribución competencial de las políticas de empleo, el análisis se centra en el marco institucional de la política de empleo². En el tercer epígrafe, se analizarán los distintos cauces previstos para el diálogo social en el marco legal de las políticas de empleo con el fin de testar la hipótesis planteada, es decir, la voluntad de los Gobiernos de compartir con los agentes sociales el poder político; condición, como se expondrá, inexcusable para que se produzcan dichos procesos, incluyendo los recientes de institucionalización del diálogo social como nuevo factor a favor del mantenimiento del diálogo social tripartito en las CC. AA.

2. Marcos favorables para los acuerdos tripartitos autonómicos: política europea de empleo y descentralización territorial

Como se avanzaba, entre las materias donde más fructífero se ha mostrado recientemente el diálogo social tripartito a nivel autonómico se encuentra la política de empleo, constatándose que históricamente la mayoría de este tipo de acuerdos ha solido tener un

² El marco analizado corresponde al previsto en el texto refundido de la Ley de empleo de 2015, en su versión a 30 de diciembre de 2021. Si bien está próxima la aprobación de una nueva ley de empleo, el análisis toma en consideración la vigente norma, por cuanto que, por un lado, es la que ha fundamentado el diálogo social y los pactos tripartitos hasta la fecha y, por otro lado, la versión de la nueva ley no aprobada (publicada en el Boletín Oficial de las Cortes Generales, Serie A, núm. 112-5, de 13 de diciembre de 2022) no modifica las previsiones existentes en lo relativo a la participación de los agentes sociales.

contenido centrado fundamentalmente en el empleo (Moreno Vida, 2013). La doctrina académica habría señalado, como principales factores, el hecho de que la creación de la Estrategia coordinada de empleo en el ámbito de la UE, así como la descentralización de las políticas de empleo, fueron factores favorables para la aparición de los primeros pactos tripartitos autonómicos y su posterior eclosión desde finales de los años noventa y la primera década del siglo XXI.

Aunque estos marcos pudieran favorecer la aparición de los pactos tripartitos autonómicos, en general, y en materia de empleo, en particular, no es posible deducir que estos continúen teniendo un efecto positivo para la conclusión actual de estos. Es decir, su evolución podría tener efectos contrarios, desplazando el nivel donde se produce el diálogo social hacia el estatal. Por ello, en los siguientes epígrafes se analizarán cada una de estas variables y su reciente evolución. Con respecto a la Estrategia coordinada de empleo, se analizará su aparición desde la Estrategia europea de empleo hasta la inclusión de la política de empleo en el marco del Semestre europeo. Por su parte, se estudiará el proceso de descentralización competencial de la política de empleo en el marco del diseño territorial del Estado y las últimas modificaciones legales del marco institucional.

2.1. De la Estrategia coordinada de empleo de la UE al Semestre europeo: ¿hay espacio para el diálogo social?

Entre las razones para el fomento del diálogo social en las CC. AA. e, inclusive, en instancias inferiores, se ha señalado la política coordinada de empleo (Aragón *et al.*, 2008). Sin embargo, valga la pena mencionar otros instrumentos supranacionales que hubieran ejercido una influencia positiva, como hubieran sido las Iniciativas locales por el empleo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo de Europa o los Yacimientos de empleo, propuestos en el Informe Delors (Pérez Ortiz *et al.*, 2018a). En lo concerniente a la política coordinada de empleo, si bien esta fue parte de los tratados de la Comunidad Económica Europea (De Pablos Ramírez y Martínez, 2008), el análisis partirá desde la aprobación de la Estrategia europea de empleo de 1997. A continuación, se analiza la regulación de la política de empleo y su reciente evolución en relación con la participación de los agentes sociales.

El marco legal actual tiene su primer punto de referencia en el artículo 3.3 del Tratado de la Unión Europea, el cual proclama que la UE establecerá un mercado interior y que obrará en pro del desarrollo sostenible de Europa basado en una economía social de mercado altamente competitiva, tendente al pleno empleo y al progreso social. Además, se ha afirmado que el fomento del empleo debe integrarse en la dimensión social del mercado interior (Comisión Europea, 2013). Para ello, el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) establece que la UE tendrá en cuenta las exigencias relacionadas con la promoción de un nivel de empleo elevado, con la garantía de una protección social

adecuada, con la lucha contra la exclusión social y con un nivel elevado de educación, formación y protección de la salud humana, en la definición y en la ejecución de sus políticas y acciones (art. 9 TFUE).

El alcance de las competencias de la UE en materia de empleo parecería limitar su capacidad de actuación, pues la política de empleo es una competencia exclusiva de los Estados miembros (EE. MM.) de la UE. Sin embargo, la UE es competente para definir la orientación de las políticas de empleo de los EE. MM. para garantizar su coordinación (art. 5.2 TFUE). Concretamente, en el marco de la política de empleo, el artículo 145 del TFUE establece que los EE. MM. y la UE se esforzarán por desarrollar «una estrategia coordinada para el empleo, en particular para potenciar una mano de obra cualificada, formada y adaptable y mercados laborales con capacidad de respuesta al cambio económico». Así, el tratado diferencia la función de cada uno de los actores. En primer lugar, los EE. MM. deberán ex artículo 146.1 del TFUE perseguir dichos objetivos haciéndolos compatibles con las orientaciones generales de las políticas económicas adoptadas por el Consejo. En segundo lugar, al Consejo le corresponde la elaboración de orientaciones para los EE. MM. en políticas de empleo (art. 148.2 TFUE) –necesariamente compatibles a su vez con las orientaciones generales en política económica–, así como recomendaciones a los EE. MM. sobre la aplicación de dichas orientaciones (art. 148.4 TFUE). Por otro lado, el Parlamento Europeo y el Consejo podrán implementar «iniciativas destinadas a desarrollar los intercambios de información y buenas prácticas, facilitar análisis comparativos y asesoramiento, así como promover planteamientos innovadores y evaluar experiencias, en particular recurriendo a proyectos piloto» (art. 149 TFUE). En definitiva, la Estrategia coordinada para el empleo entre los EE. MM. y la UE es la clave de bóveda de la acción de la Unión en materia de empleo. Esa coordinación se caracteriza, sin embargo, por su sometimiento a las orientaciones generales en política económica que aprueba el Consejo (ex art. 121 TFUE) y que obligan tanto a los EE. MM. en la elaboración de sus objetivos de empleo (art. 146.1 TFUE) como al Consejo cuando ha de elaborar las orientaciones en políticas de empleo para los EE. MM. (art. 148.2 TFUE).

Como antes se mencionó, no fue hasta 1997, con la adopción de la Estrategia coordinada de políticas nacionales de empleo o Estrategia europea del empleo (EEE)³, cuando la política de empleo ocupa la posición relevante que tiene hoy. A través de la EEE, la Comisión había de proponer «directrices para el empleo» al Consejo, para que este las adoptara y, posteriormente, fueran incorporadas a los planes de acción nacionales de empleo elaborados por los Estados. Así, en su origen, las directrices tenían un carácter autónomo. Sin embargo, tras la revisión de la Estrategia de Lisboa en 2005, las directrices para el empleo se incluyeron en las «directrices integradas» que abarcaban también las orientaciones generales de las políticas económicas⁴. Durante la última década, las directrices se producían en

³ Véase Cumbre extraordinaria de Luxemburgo sobre el empleo, celebrada el 20 y 21 de noviembre de 1997.

⁴ En las Conclusiones del Consejo Europeo de Bruselas de 2005, se matiza que las orientaciones generales de las políticas económicas «deberían seguir englobando todo el espectro de las políticas macro

el marco de la Estrategia Europa 2020 que el Consejo Europeo adoptó⁵ en 2010. En dicho marco y tras el estallido de la crisis de 2008, la Comisión creó el Semestre europeo como una forma de coordinación integrada de las políticas económicas para la UE (Comisión Europea, 2010), que ha terminado por incluir también las orientaciones en política de empleo no solo por su conexión con las políticas macroeconómica y presupuestaria, sino también porque a través de aquel se controlaba la evolución de los EE. MM. en la consecución de los objetivos de la Estrategia 2020.

En definitiva, es posible afirmar que la integración europea ha determinado y determina la política interna de los EE. MM. con relación a la materia de empleo, impulsando que el marco de las políticas de empleo se sitúe bajo el paraguas de la política macroeconómica. Así, para Rodríguez-Piñero Royo, el empleo habría dejado de ser la prioridad principal para las políticas públicas en tanto que «[l]as exigencias de equilibrio presupuestario, la mejora de la competitividad internacional o la salvaguardia de la sostenibilidad del sistema público de Seguridad Social» se habrían impuesto a los objetivos de empleo (Rodríguez-Piñero Royo, 2016, p. 72). A pesar del desplazamiento hacia las instituciones comunitarias de parte de las decisiones en materia económica y de empleo, desde las primeras directrices de empleo adoptadas por el Consejo se afirmaba que se contaría con los interlocutores sociales «a todos los niveles, en todas las fases de esta acción» y se evaluaría regularmente su contribución⁶. Tampoco en las Directrices de 2003⁷ el Consejo afirmaba que la efectiva puesta en práctica de las directrices de empleo requería «la participación activa de los interlocutores sociales en todas las etapas del proceso, desde la formulación de las políticas hasta su ejecución»⁸. Es más, el artículo 126 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea (hoy art. 146 TFUE) se refería a «las prácticas nacionales relativas a las responsabilidades de los interlocutores sociales» como elemento a tener en cuenta cuando los Estados coordinaran sus actuaciones en el seno del Consejo. Sin embargo, este reconocimiento formal a la participación de los agentes sociales no se habría extendido al diálogo social tripartito a nivel estatal. De acuerdo con De la Porte y Pochet (2004, p. 74), en todos los países,

y microeconómicas, así como las políticas en materia de empleo, siempre que haya interacción con las primeras». Además, los EE. MM. elaborarían «programas nacionales de reforma» e informes anuales sobre el seguimiento de la estrategia, mientras que la Comisión, por un lado, presentaría un «programa comunitario de Lisboa» como réplica a los programas nacionales y, por otro, informaría sobre la aplicación de la estrategia al Consejo, quien examinaría cada primavera los progresos realizados y se pronunciaría sobre los ajustes de las «directrices integradas» que resultaran necesarios. Véase Consejo Europeo de Bruselas del 22 y 23 de marzo de 2005. Conclusiones de la presidencia.

⁵ Conclusiones del Consejo Europeo de Bruselas del 25 y 26 de marzo de 2010.

⁶ Resolución del Consejo de 15 de diciembre de 1997, sobre las Directrices para el empleo en 1998 (98/C 30/01). Diario Oficial de las Comunidades Europeas C 30/1, de 28 de enero de 1998.

⁷ Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE) L 197/13, de 5 de agosto de 2003.

⁸ Decisión del Consejo de 22 de julio de 2003, relativa a las Directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros (2003/578/CE) (DOUE L 197/13, de 5 de agosto de 2003).

excepto Luxemburgo, los planes nacionales de acción se caracterizaban por ser documentos gubernamentales, más que documentos coproducidos con la participación de los agentes sociales. Por su parte, Casey (2005, p. 60) afirmó que, si bien los agentes sociales tenían un papel que desempeñar en la EEE, solo se producía si aceptaban las reglas preestablecidas⁹. Ni siquiera, como señaló Freyssinet (2010, p. 5), la desaceleración económica que comenzó en 2001 condujo a un retorno a gran escala a la negociación de acuerdos sociales a diferencia de la crisis anterior¹⁰ y, sin embargo, el impulso de los pactos sociales habría sido eliminado, con raras excepciones. De hecho, la institucionalización del diálogo social tripartito¹¹ a nivel europeo con la creación en 2003 de la Cumbre social tripartita para el crecimiento y el empleo¹² (CST) como el «foco para la contribución de los interlocutores sociales en el marco de la Estrategia de Lisboa»¹³ habría sido un pálido reflejo de los regímenes tripartitos tradicionales, entre otras razones, como señalan Prosser y Perin (2015, p. 394), por la dificultad de replicar sus características a nivel transnacional¹⁴.

Con el inicio de la Gran Recesión, el debilitamiento del diálogo social se ha señalado como consecuente de la propia involución de la dimensión social europea (Valdeolivas García, 2021, p. 38). Concretamente, desde la implementación por primera vez del Semestre europeo en 2011 hasta 2015, la intervención de los interlocutores sociales fue prácticamente inexistente a nivel europeo y muy dispar entre los diferentes EE. MM. (Eurofound, 2016). Así, la Declaración conjunta de los interlocutores sociales europeos¹⁵, sobre la participación de los interlocutores sociales en la gobernanza económica europea, de 24 de octubre de 2013, revela que su inclusión no había sido efectiva a pesar de que la participación de los interlocutores sociales en el Semestre europeo se contempló, en un primer momento, en el caso

⁹ En este sentido, es interesante lo apuntado por Mailand (2008, p. 355) sobre cómo la EEE pudo ser utilizada por los Gobiernos nacionales para legitimar externamente medidas o reformas impopulares.

¹⁰ Freyssinet (2010, pp. 3-4) destaca que casi todos los países interesados por cumplir los criterios de acceso para la adopción del euro, excepto Francia y el Reino Unido, experimentaron con pactos sociales para hacer frente al problema del desempleo.

¹¹ Para un análisis de la evolución del diálogo social en la UE, véase Gorges (2001).

¹² Decisión del Consejo, de 6 de marzo de 2003, por la que se crea la Cumbre social tripartita para el crecimiento y el empleo (DOUE L 70, de 14 de marzo de 2003).

¹³ Se pretendía refundir los procesos de diálogo social existentes, es decir, en el Comité de Empleo dentro de la EEE, en el «diálogo macroeconómico» establecido en el Consejo Europeo de Colonia de 1999 y, finalmente, en el diálogo social sobre protección social. Véase Comisión de las Comunidades Europeas (2002).

¹⁴ Desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en 2009, el artículo 152 del TFUE reconoce que «[l]a Cumbre social tripartita para el crecimiento y el empleo contribuirá al diálogo social».

¹⁵ Firmada por la Confederación Europea de Sindicatos (CESE), por parte de las personas trabajadoras, y por la Confederación de Empresas Europeas (BUSINESSEUROPE), el Centro Europeo de Empresas Públicas y de Empresas de Interés Económico General (CEEP) y la Unión Europea del Artesanado y de la Pequeña y Mediana Empresa (UEAPME), por parte de las personas empleadoras.

de que se considerase pertinente¹⁶. Por otro lado, la Comisión en su comunicación «Reforzar la dimensión social de la Unión Económica y Monetaria» afirmó que tanto el diálogo macroeconómico como la CST eran oportunidades clave para implicar a los interlocutores sociales en el proceso del Semestre europeo (Comisión Europea, 2013, p. 15). A partir de 2016, la Comisión se comprometió a mejorar la participación de los interlocutores sociales a nivel de la Unión en la gobernanza económica y el Semestre europeo en el marco de la Declaración de la Presidencia del Consejo de la Unión Europea, la Comisión Europea y los interlocutores sociales europeos «Un nuevo comienzo para el diálogo social»¹⁷.

Frente a dicho escenario, cabe preguntarse si la política de la UE en materia de empleo, cuya trayectoria puede caracterizarse como un proceso de coordinación reforzada a través del Semestre europeo, permite todavía vías para el diálogo social. En relación con la existencia del diálogo social a nivel estatal, hay que recordar, como ya se ha hecho, que la regulación del Semestre europeo la contempla. Inclusive, el artículo 146.2 del TFUE declara asunto de interés común el reconocimiento de los interlocutores sociales en materia de empleo a nivel nacional. Así, la ausencia de participación a nivel nacional (Nahles, 2021) sería imputable a los Gobiernos de los EE. MM., abriéndose la vía a que esta se produzca. Por lo tanto, la inclusión de la política de empleo en el Semestre europeo no sería óbice para que esta se produjese, aunque los hechos apuntan a lo contrario.

Con relación a la política coordinada de empleo y el diálogo social a nivel autonómico, se ha argumentado que las orientaciones y directrices de la EEE conformaron «un marco de referencia relevante para la concertación social territorial» (Aragón *et al.*, 2008, p. 5). Inclusive, se debe tener en cuenta que, de forma específica, la aprobación de los pactos territoriales a favor del empleo a partir de 1996 para la captación de los fondos estructurales habría exigido como principio fundamental la puesta en marcha de procesos de diálogo social (Lois González *et al.*, 2005, p. 343). Esta necesaria participación de los agentes sociales se mantendría en la aplicación de los fondos estructurales de la UE y el respeto al «principio de asociación» (Bache, 2010). Dentro de los fondos estructurales, hay que destacar el Fondo Social Europeo, el cual está destinado a fomentar, dentro de la Unión, las oportunidades de empleo y la movilidad geográfica y profesional de las personas trabajadoras, así como a facilitar su adaptación a las transformaciones industriales y a los cambios de los sistemas de producción, especialmente mediante la formación y la reconversión profesionales (art. 162 TFUE). Por otro lado, también puede ser relevante el papel destacado de las CC. AA. en cuanto al diseño del Fondo de Cohesión (Carmona Contreras y Kölling, 2013). Así pues, no es de extrañar que la gestión de dichos fondos por las CC. AA. y la obligación

¹⁶ Véase el Reglamento (CE) núm. 1175/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, por el que se modifica el Reglamento (CE) núm. 1466/97 del Consejo, relativo al refuerzo de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas.

¹⁷ Declaración firmada el 27 de junio de 2016.

de incorporar a los agentes sociales se considere un contexto favorable de diálogo social. Es más, la regulación de los convenios de transición justa como instrumento jurídico necesario para la captación de fondos de recuperación de la UE refuerza la participación de los agentes sociales en este tipo de procesos¹⁸. Por lo tanto, el contexto europeo seguiría siendo favorable para el diálogo social a nivel autonómico.

2.2. De la descentralización de la política de empleo hasta la coordinación de los servicios y programas del Sistema Nacional de Empleo. ¿Un proceso de recentralización?

Como se ha apuntado en otro lugar, el crecimiento del diálogo social a nivel autonómico a partir de la década de los años noventa está relacionado con, entre otros factores, la transferencia de competencias en materias sociales y de empleo a las CC. AA. (Aragón *et al.*, 2008, p. 5). Efectivamente, se ha señalado que el «desarrollo de las competencias autonómicas y la potenciación de las estructuras horizontales "regionales" de nuestros agentes sociales han sido, y aún son en buena parte, dos fenómenos paralelos que en gran medida se retroalimentan» (Calvo Gallego, 2009, p. 578). En este epígrafe se analizará la configuración legal de la política de empleo, así como su distribución competencial, con el objetivo de evaluar la trayectoria seguida por la descentralización de las políticas activas de empleo como factor favorable del diálogo social en las CC. AA.

El artículo 40 de la CE manda que los poderes públicos promoverán las condiciones favorables para el progreso social y económico y para una distribución de la renta regional y personal más equitativa, en el marco de una política de estabilidad económica. De manera especial realizarán una política orientada al pleno empleo. La literalidad y la interpretación sistemática de dicho precepto suscitan que la política de empleo debe estar encaminada al progreso social y económico, como consecuencia además de la ubicación del precepto en el capítulo III sobre principios rectores de la política social y económica. De acuerdo con ello, el mandato constitucional de la persecución del pleno empleo encontró por primera vez su desarrollo legal en la Ley básica de empleo (LBE)¹⁹ de 1980. El modelo de servicio público de empleo en dicha LBE se configuraba como un único servicio centralizado en torno al Instituto Nacional de Empleo (INEM) creado en 1978 y se caracterizaba por la escasa implantación de las políticas activas, basándose principalmente su actuación en la protección por desempleo. Sin embargo, la evolución del sistema se ha producido en el sentido de descentralizar territorialmente las competencias en materia de política de empleo, de acuerdo con el modelo de Estado autonómico, mediante, por un lado, la asunción por parte de las

¹⁸ En relación con los convenios de transición justa, véanse Canalda Criado (2021) y Escribano Gutiérrez (2021).

¹⁹ Ley 51/1980, de 8 de octubre, básica de empleo (BOE de 17 de octubre de 1980).

CC. AA. en el ejercicio de su autonomía del fomento del empleo, al encuadrarse la competencia sobre política de empleo en el fomento del desarrollo económico de su respectivo territorio según lo previsto en el artículo 148.1.13 de la CE, y, por otro lado, el traspaso de la ejecución de la legislación laboral, en virtud del artículo 149.1.7 de la CE, en el ámbito del empleo y la formación profesional para el empleo²⁰ por parte del Estado hacia aquellas.

Aunque se hubiera producido la descentralización de otras materias del ámbito socio-laboral con anterioridad, lo cierto es que la mayoría de las CC. AA. recibieron el traspaso de las políticas activas de empleo durante la primera década del presente siglo. Concretamente, salvo la anomalía que representó el tardío traspaso al País Vasco de las competencias en políticas activas de empleo, el proceso culminaría en 2003 con la aprobación de una nueva Ley de empleo (LE) que derogaría la de 1980. De acuerdo con aquel proceso, en la definición de política de empleo (art. 1 LE) se introdujo como actores a las CC. AA., así como se estableció el Sistema Nacional de Empleo (SNE), definiéndose como el «conjunto de estructuras, medidas y acciones necesarias para promover y desarrollar la política de empleo» y quedando integrado por el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) y los servicios públicos de empleo de las CC. AA. (art. 5 LE). En la redacción vigente del texto refundido de la Ley de empleo (TRLE)²¹, se mantiene el reconocimiento de las CC. AA. en los mismos términos.

Como reflejo de la mencionada descentralización, en la LE de 2003 se estableció la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales como uno de los órganos del SNE, definida como el instrumento general de colaboración, coordinación y cooperación entre la Administración General del Estado y las CC. AA. y, como la propia norma destaca, en lo relacionado con la Estrategia española de activación para el empleo (EEAE) y con los Planes anuales de política de empleo (PAPE) (art. 8 TRLE). Estos son definidos (art. 9 TRLE) como los instrumentos de coordinación del SNE y se caracterizan por que, por un lado, la EEAE tiene un carácter plurianual y contiene, entre otros, los «principios de actuación y objetivos estratégicos y estructurales a alcanzar en materia de políticas de activación para el empleo, incluyendo políticas activas de empleo y de intermediación laboral, para el conjunto del Estado» (art. 10.2 b) TRLE), así como también refleja las políticas activas de empleo y de intermediación laboral que se desarrollan en todo el Estado, incluyendo «tanto los servicios y programas que realizan los servicios públicos de empleo con fondos estatales como los que las comunidades autónomas realizan con recursos económicos propios» (art. 13.3 TRLE); por otro lado, los PAPE tienen carácter anual y fijan los «objetivos de la Estrategia española de activación para el empleo a alcanzar en el conjunto del Estado y en cada una de las distintas comunidades autónomas» y contienen la «previsión de los servicios y

²⁰ Sobre la materia de política de empleo como política asumida por las CC. AA., véase Suárez Corujo (2018).

²¹ Real Decreto legislativo 3/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de empleo (BOE de 24 de octubre de 2015).

programas de políticas activas de empleo y de intermediación laboral que se proponen llevar a cabo, tanto las comunidades autónomas en el ejercicio de sus competencias [...] como el Servicio Público de Empleo Estatal en su ámbito competencial» (art. 11 TRLE).

En definitiva, la definición de la política de empleo, la configuración del SNE y sus instrumentos de coordinación, reflejan el alto grado de descentralización de las políticas activas de empleo, correspondiendo a las CC. AA. en su ámbito territorial «el desarrollo de la política de empleo, el fomento del empleo y la ejecución de la legislación laboral y de los programas y medidas que les hayan sido transferidos» (art. 3.2 TRLE), mientras que permanece como competencia del Estado la coordinación del sistema y la aprobación de los proyectos de normas con rango de ley y la elaboración y aprobación de las disposiciones reglamentarias en relación con la intermediación y colocación en el mercado de trabajo, fomento de empleo, protección por desempleo, formación profesional para el empleo en el ámbito laboral, así como el desarrollo de dicha ordenación (art. 3.1 TRLE).

A partir del agravamiento de la Gran Recesión, las recomendaciones específicas²² a España en el ciclo del Semestre europeo en 2012 incluyeron como necesidad:

[...] aplicar las reformas del mercado laboral y tomar medidas adicionales encaminadas a aumentar la eficacia de las políticas activas del mercado de trabajo²³
[...] reforzando la coordinación entre los servicios públicos de empleo nacionales y autonómicos, incluido el intercambio de información sobre ofertas de empleo²⁴.

Es más, en el Programa nacional de reformas de España de 2012 se anunciaron varias medidas para mejorar la coordinación entre las Administraciones: en primer lugar, un catálogo de servicios comunes para garantizar «una actuación homogénea» en la gestión de las políticas activas de empleo; en segundo lugar, el establecimiento de objetivos prioritarios que debían ser atendidos por las CC. AA. mediante las acciones con cargo a los fondos distribuidos por el SEPE; y, en tercer lugar, la fijación de indicadores para evaluar el cumplimiento de los objetivos y la evaluación de las políticas desarrolladas por las CC. AA., cuyos resultados condicionarían los criterios de distribución de los fondos del SEPE para el año siguiente. Así, este nuevo modelo de programación, evaluación y financiación de las políticas activas de empleo fue incorporado tanto a la EEAE 2014-2016 y se ha mantenido con cambios en la EEAE 2017-2020.

²² Para un análisis de la incidencia de las recomendaciones de la UE en la construcción del nuevo modelo de políticas activas de empleo, véase García Piñeiro (2018).

²³ Sobre el contexto en el cual se producen las reformas encaminadas a la modernización de los servicios públicos de empleo, véase Fernández Rodríguez y Martín Martín (2014).

²⁴ Recomendación del Consejo, de 10 de julio de 2012, sobre el Programa nacional de reforma de 2012 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de estabilidad de España para 2012-2015 (2012/C 219/24) (DOUE C 219/81, de 24 de julio de 2012).

La importancia²⁵ de ese nuevo marco para el desarrollo de las políticas activas de empleo radica en la nueva centralidad del Estado como actor en la coordinación y el control de la ejecución de las políticas activas de empleo. Así, tomando como referencia el año 2013, a continuación se analizarán los efectos del nuevo modelo de las políticas activas de empleo en relación con el número total de servicios y programas propios y comunes desarrollados por las CC. AA., así como el presupuesto que reciben las CC. AA. a cargo del SEPE para el desarrollo de políticas activas de empleo.

Respecto de la cartera de servicios comunes y el total de servicios y programas desarrollados, existe una tendencia de incremento desde 2013 tanto de los programas y servicios comunes, así como de los servicios y programas propios que ofrecen las CC. AA., manteniéndose prácticamente el peso de estos últimos respecto del total a pesar del crecimiento de los primeros. Concretamente, los servicios propios de las CC. AA. han pasado de 52 (15 % del total de servicios y programas) en 2013 a 88 (13 % del total de servicios y programas) en 2020. Por su parte, los servicios comunes fueron 9 (3 % del total) en 2013 y crecieron en 2015 hasta ser 21 (5 % del total de servicios y programas), manteniéndose estable pasando a representar el 3 % del total de servicios y programas en 2020. Por su parte, los programas propios de las CC. AA. fueron 262 en 2013 (75 % del total de servicios y programas) y crecieron hasta 548 (79 % del total de servicios y programas) en 2020. Los programas comunes fueron 27 en 2013 (8 % del total de servicios y programas) y alcanzaron a ser 39 (6 % del total de servicios y programas) en 2020.

Gráfico 1. Servicios y programas del SNE (2013-2020)



²⁵ La consecución de los objetivos perseguidos por las medidas implementadas ha sido cuestionada, entre otros, por Del Pozo Sen y Suárez Corujo (2017).

El hecho de que se mantenga el peso porcentual de los servicios y programas comunes respecto del total de servicios y programas es más destacable si atendemos a que el incremento de los servicios y programas propios de las CC. AA. se ha producido en casi todas ellas. Como se puede ver en la siguiente tabla, únicamente en las islas Canarias el número total de programas y servicios propios es el mismo en 2013 y en 2020, mientras que en el País Vasco el número de servicios y programas propios se reduce de 32 en 2013 a 23 en 2020. Es más, el total de medidas distintas que incluyen los PAPE pasaron de 314 en 2013 a 636 en 2020, es decir, un incremento del 84 %.

Tabla 1. Servicios y programas propios incluidos en los PAPE de 2013 y 2020 por comunidad autónoma

CC. AA.	PAPE 2013	PAPE 2020	Diferencia 2013-2020	Variación
Castilla-La Mancha	10	65	55	550 %
Illes Balears	9	46	37	411 %
Extremadura	14	45	31	221 %
Castilla y León	15	43	28	187 %
Madrid	16	42	26	163 %
La Rioja	10	26	16	160 %
Galicia	27	56	29	107 %
Principado de Asturias	12	24	12	100 %
Región de Murcia	17	32	15	88 %
Aragón	20	37	17	85 %
Cantabria	13	23	10	77 %
Andalucía	33	58	25	76 %
Comunidad Valenciana	23	37	14	61 %
Cataluña	21	33	12	57 %

CC. AA.	PAPE 2013	PAPE 2020	Diferencia 2013-2020	Variación
◀ Navarra	19	23	4	21 %
Islas Canarias	14	14	0	0 %
País Vasco	32	23	-9	-28 %
Ceuta	0	0	0	-
Melilla	0	0	0	-
Gestión estatal no transferida	9	9	0	0 %
Total medidas distintas	314	636	252	84 %

Fuente: elaboración propia tomando como referencia los datos incluidos en los PAPE de 2013 a 2020.

Respecto del presupuesto para las políticas activas de empleo, de acuerdo con la distribución territorial de los fondos para los ejercicios económicos de 2013 y 2019 con cargo a los presupuestos generales del Estado para su gestión por las CC. AA., se puede ver el importante aumento a partir de 2013²⁶, habiéndose incrementado en todas ellas. Ahora bien, la variación porcentual de la parte del presupuesto anual recibido por las CC. AA. no ha variado prácticamente, lo cual podría deberse a la satisfactoria consecución de los objetivos por todas ellas o a la ineficacia de los controles de los resultados para la distribución de los fondos.

Tabla 2. Distribución territorial de los fondos para los ejercicios económicos de 2013 y 2019 con cargo a los presupuestos generales del Estado para su gestión por las CC. AA.

	2013		2019	
	Euros	%	Euros	%
Illes Balears	24.719.543	1,8	51.601.817,86	2,2
Islas Canarias	76.071.474	5,7	156.483.691,16	6,7

²⁶ Hay que llamar la atención sobre que este incremento corrige la falta de financiación durante los años anteriores. Véase Cueto Iglesias (2017).

	2013		2019	
	Euros	%	Euros	%
◀				
Extremadura	49.794.890	3,7	99.915.902,87	4,3
Cataluña	193.678.406	14,4	388.562.753,47	16,6
Aragón	34.561.815	2,6	68.909.535,16	2,9
Navarra	13.526.350	1	26.156.100	1,1
Región de Murcia	35.596.996	2,7	68.366.868,81	2,9
Castilla y León	76.979.362	5,7	142.132.375,48	6,1
Madrid	168.743.766	12,6	305.962.983,72	13,1
Cantabria	19.153.236	1,4	33.504.636,39	1,4
Comunidad Valenciana	132.309.923	9,9	224.761.312,28	9,6
Galicia	106.834.188	8	180.040.583,86	7,7
Principado de Asturias	40.356.603	3	67.937.339,82	2,9
La Rioja	7.975.122	0,6	13.139.327,78	0,6
Castilla-La Mancha	63.777.404	4,8	101.793.817,02	4,4
Andalucía	298.502.182	22,2	407.698.341,32	17,4
Total	1.342.581.260	100	2.336.967.387	100

Fuente: elaboración propia con base en los datos obtenidos de la Orden ESS/2198/2013, de 21 de noviembre, la Orden TMS/425/2019, de 8 de abril, la Orden TMS/941/2019, de 6 de septiembre, y la Orden TMS/1156/2019, de 26 de noviembre.

Como conclusión, si bien se habría producido una cierta recentralización de las políticas activas de empleo a partir de 2012 (Hernández Moreno y Ramos Gallarín, 2017), esta no restringiría en exceso el ámbito político autonómico. Efectivamente, a pesar de la aprobación de la cartera de servicios comunes y el control de los resultados para el incremento de los fondos a cargo del SEPE para cada comunidad autónoma, esta recentralización no implica necesariamente un retroceso en el desarrollo de la política de empleo propia por

parte de las CC. AA., pues, como hemos visto, los servicios y programas propios también aumentaron en el periodo estudiado y, en relación con el presupuesto para políticas activas, no se puede deducir una dependencia total de los fondos distribuidos por el SEPE, pues se ha de partir de la disposición de los fondos propios de las CC. AA. y de los que reciben de la UE (arts. 22 y 25 TRLE).

3. La predisposición para compartir el poder político: análisis de los cauces estatal y autonómico para el diálogo social en política de empleo

En los anteriores epígrafes se han analizado los factores que han sido señalados como favorables para el surgimiento de los procesos de diálogo social tripartito en el ámbito de las CC. AA. En este epígrafe se presentará un tercer factor que no ha sido tomado en consideración y que puede favorecer la persistencia del diálogo social tripartito durante un contexto adverso como fue la Gran Recesión, a saber, la voluntad de los Gobiernos de abrir el poder político a la participación de los agentes sociales. Es más, la predisposición para compartir el poder político con los agentes sociales a través del tripartismo es lo que habría desaparecido durante la Gran Recesión a nivel estatal, así como a nivel de la UE (Candalda Criado, 2022). En cambio, el mantenimiento del diálogo social tripartito y la consecución de impactos sociales durante aquel periodo de tiempo apuntan a que este factor pervivió en el ámbito autonómico.

De acuerdo con Cruz Villalón (2006, p. 24), los procesos de concertación social supondrían, entre otros, «la identificación de los interlocutores por excelencia cuando se trata de abordar las políticas socioeconómicas, [y] la fijación de unas mínimas reglas del juego en lo procedimental que permita conocer a cada uno los canales de actuación que se encuentran abiertos». A continuación, se presentará el marco general de las políticas de empleo para analizar los diferentes cauces reconocidos para el diálogo social en esta materia, para posteriormente examinar cada uno de ellos en el nivel estatal y autonómico.

3.1. Marco general para la participación de los agentes sociales en el SNE

El marco jurídico de la política de empleo se caracteriza por el reconocimiento legal de la participación institucional de las organizaciones sindicales y las asociaciones empresariales más representativas en el propio SNE. Es necesario recordar que el reconocimiento de la participación de los agentes sociales en materia de empleo se produce inclusive con anterioridad no solo a la LOLS, sino también a la LBE. Efectivamente, con la creación del INEM, el legislador preconstitucional pretendía aumentar la participación en la gestión de los interesados (el preámbulo de la norma habla de «lógicas exigencias de una sociedad

democrática»²⁷. Así, el desarrollo reglamentario del INEM incluyó también la participación de los «sindicatos de más significación, en proporción a su representatividad», así como de las organizaciones empresariales de más representatividad en el Consejo General del INEM (art. 3 RD 439/1979)²⁸. Así pues, se puede destacar la fuerte vinculación histórica de la participación de los agentes sociales en la política de empleo.

Atendiendo al marco legal establecido en el TRLE, la participación institucional de los agentes sociales en el ordenamiento jurídico de la política de empleo se reconoce, en primer lugar, a través del Consejo General del SNE (art. 8 TRLE)²⁹, que se constituye como «el órgano consultivo y de participación institucional en materia de política de empleo y de formación profesional para el empleo en el ámbito laboral» (art. 8 TRLE). En segundo lugar, el artículo 13 a) del TRLE establece como principio del SNE la participación de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas en el SEPE y en los servicios públicos de empleo de las CC. AA., en la forma en que estos determinen, de acuerdo con lo previsto en la ley. Y, en tercer lugar, las organizaciones empresariales y sindicales más representativas participarán en los órganos de gobernanza del Sistema de Formación Profesional para el Empleo en el ámbito laboral (art. 40 TRLE)³⁰.

Además, el TRLE incluye otra previsión que apunta hacia una participación de los agentes sociales más allá del marco institucional, es decir, un proceso de diálogo social tripartito al máximo nivel establecido en el artículo 10 del TRLE, por el cual las organizaciones empresariales y sindicales deberán participar de la elaboración de la EEAE. Si bien esta obligación es clara, no existe un marco en donde deba producirse dicho proceso de diálogo social: la elaboración de la EEAE recae sobre el Ministerio de Trabajo y Economía Social, a quien compete la coordinación de la política de empleo, si bien la norma prevé que esta se produzca en el marco de los acuerdos adoptados por la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales (art. 3 TRLE), es decir, en colaboración con las CC. AA., y con la participación de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas.

²⁷ Real Decreto-Ley (RDL) 36/1978, de 16 de noviembre, sobre gestión institucional de la Seguridad Social, la salud y el empleo (BOE de 18 de noviembre de 1978).

²⁸ Posteriormente, pero antes también de la aprobación de la LOLS, la participación de los agentes sociales aparecía en la LBE en dos sentidos: de forma indirecta, mediante la consulta sobre las medidas de fomento del empleo, por una parte, y en la participación institucional en el Consejo General del INEM (art. 40 LBE).

²⁹ Esta fue una de las innovaciones de la LE, en la que se establecían como órganos del SNE la Conferencia Sectorial de Asuntos Laborales –que ya existía– y el Consejo General del SNE.

³⁰ Concretamente, el artículo 33 del RD 694/2017, de 3 de julio, por el que se desarrolla la Ley 30/2015, de 9 de septiembre, por la que se regula el Sistema de Formación Profesional para el Empleo en el ámbito laboral, prevé la creación de la Comisión Estatal de Formación para el Empleo, cuyas funciones serán las atribuidas al Consejo General del SNE en materia de formación profesional para el empleo, y cuya composición, número de vocales y funcionamiento serán los mismos que los establecidos para la Comisión Permanente del Consejo General del SNE.

En conclusión, existen dos cauces principales a través de los cuales se articula la participación de los agentes sociales en la política de empleo: por un lado, a través de la participación institucional en los servicios públicos de empleo tanto a nivel estatal como de las CC. AA., de la Comisión Estatal del Sistema de Formación Profesional para el Empleo, así como a través del Consejo General del SNE. Por otro lado, una vía no institucional y no definida que sitúa a los agentes sociales como interlocutores ante el Ministerio de Trabajo y Economía Social y donde también participan las CC. AA. a través de la Conferencia Sectorial.

Ante dicho marco, es posible preguntarse si el hecho de que las políticas de empleo son un ámbito donde la participación institucional de los agentes sociales se encuentra ampliamente desplegada pudiera favorecer la producción de acuerdos tripartitos como resorte institucional que afianza el compromiso de compartir el poder político. Por ello, a continuación se analizan los cauces a nivel estatal y autonómico para el diálogo social, introduciendo las iniciativas normativas de las CC. AA. que han podido favorecer el diálogo social al máximo nivel, así como el fortalecimiento de la participación institucional dentro de los servicios de empleo autonómicos. En sentido contrario, la ausencia de una fuerte institucionalización del diálogo social a nivel estatal, así como una participación institucional débil en el SEPE, habrían generado un espacio de incertidumbre y de desarticulación que no favorece la consecución de acuerdos tripartitos.

3.2. La política de empleo a nivel estatal como un compartimento estanco: débil participación institucional y desinterés en el diálogo social tripartito

Como se vio más arriba, a nivel estatal existen dos cauces para la participación de los agentes sociales en materia de política de empleo: por un lado, la participación institucional a través del SEPE y, por otro lado, a través de una vía no institucional mediante la participación de los agentes sociales en la elaboración de la EEAE. Además, podemos situar a este nivel supraautonómico la participación institucional en el Consejo General del SNE. A continuación, se analizarán cada una de estas vías.

En primer lugar, en relación con la participación institucional en el SEPE, es conveniente recordar que, entre las competencias de este, figuran las siguientes: la elaboración y elevación al Ministerio de Trabajo y Economía Social de «las propuestas normativas de ámbito estatal en materia de empleo que procedan» (art. 18 a) TRLE), la elaboración del proyecto de EEAE y de los PAPE en colaboración con las CC. AA. (art. 18 d) TRLE)³¹, y gestionar «los servicios y programas financiados con cargo a la reserva de crédito establecida en su

³¹ Se incluye la referencia a que las «organizaciones empresariales y sindicales más representativas participarán en la elaboración de dicha estrategia y recibirán información periódica sobre su desarrollo y seguimiento».

presupuesto de gastos» (art. 18 h) TRLE). Dicho de otra forma, aunque las competencias en materia de políticas activas de empleo han sido asumidas por las CC. AA. en los términos que se expusieron anteriormente, ello no es óbice para que el SEPE pueda gestionar otros programas de empleo y formación profesional como, por ejemplo, el Sistema de Garantía Juvenil³². Sin embargo, las funciones de los órganos donde se materializa la participación institucional en el SEPE no abarcan estas competencias, al menos explícitamente.

Efectivamente, de acuerdo con el RD 1383/2008, de 1 de agosto³³, y la Orden TIN/2189/2009, de 31 de julio³⁴, la participación institucional se produce a través del Consejo General del SEPE y la Comisión Ejecutiva Central, siendo ambos definidos como órganos rectores y de participación institucional de la Administración General del Estado y de los interlocutores sociales (arts. 1 y 12 Orden TIN/2189/2009). Analizadas las funciones de cada uno de estos órganos, estas son mayoritariamente funciones de seguimiento del funcionamiento del SEPE sin abarcar otras funciones que puedan albergar un proceso de diálogo social en relación con la puesta en marcha de políticas de empleo. Dicho de otra forma, teniendo el SEPE competencias en materia de políticas de empleo y de elaboración del proyecto de EEAE y los PAPE, las vías de participación institucional en este, al menos formalmente, no favorecen un proceso de diálogo social. De esta forma, se alejan los procesos de diálogo y negociación sobre las diferentes políticas de empleo que desarrolla el SEPE³⁵. En este sentido, se ha afirmado la necesaria reforma del modelo de participación institucional en tanto que esta se produce alejada de los ámbitos donde se definen y elaboran las políticas de empleo (Villar Cañada, 2016, p. 116). Es importante destacar este hecho por cuanto se verá que las vías de participación institucional en las CC. AA. han favorecido el diálogo social en materia de políticas de empleo dentro de sus competencias.

³² Orden ESS/668/2017, de 13 de julio, por la que se designa al Servicio Público de Empleo Estatal como organismo competente en materia de gestión del Sistema Nacional de Garantía Juvenil.

³³ RD 1383/2008, de 1 de agosto, por el que se aprueba la estructura orgánica y de participación institucional del Servicio Público de Empleo Estatal.

³⁴ Orden TIN/2189/2009, de 31 de julio, por la que se aprueba el Reglamento de funcionamiento del Consejo General, la Comisión Ejecutiva Central y las Comisiones Ejecutivas Territoriales del Servicio Público de Empleo Estatal.

³⁵ Entre otras se pueden señalar: en primer lugar, la gestión de las políticas de empleo en las ciudades de Ceuta y Melilla al no haber asumido estas las competencias sobre la materia; en segundo lugar, los programas que vienen desarrollándose desde hace tiempo en relación con la concesión de las subvenciones en el ámbito de la colaboración con órganos de la Administración del Estado e instituciones sin ánimo de lucro que contraten a personas desempleadas para realizar obras y servicios de interés general y social, las subvenciones a corporaciones locales del Programa de fomento de empleo agrario, o las subvenciones para la puesta en marcha de los programas de Escuelas Taller, Casas de Oficio y Talleres de Empleo en el ámbito de gestión del SEPE; y, en tercer lugar, la gestión de las acciones de formación profesional para el empleo que le competen.

En segundo lugar, respecto de la vía de participación institucional en el Consejo General del SNE, como se avanzó anteriormente, este se define como órgano consultivo de participación institucional. Aunque el TRLE se remite al desarrollo reglamentario para determinar sus funciones, sí incluye explícitamente entre estas la consulta e informe de la EEAE y de los PAPE. Además, atendiendo a su desarrollo por medio del RD 1722/2007, de 21 de diciembre³⁶, se puede comprobar que, entre sus funciones, el Consejo General puede albergar no solo la consulta, sino, además, la elaboración de propuestas concretas, pues se incluye «[f]ormular propuestas de política de empleo nacional sobre objetivos y prioridades para el Programa anual de trabajo del SNE, informar sobre el mismo y conocer su grado de ejecución y resultados» (art. 9)³⁷. Por esta razón, sería posible que los agentes sociales a través del Consejo General del SNE pudieran influir en el diseño de las políticas de empleo. Si se analiza el funcionamiento del Consejo General y, más concretamente, las funciones que competen al Consejo General del SNE cuando actúa en Pleno o en Comisión Permanente –sin contar las posibles Comisiones Especiales (art. 16 RD 1722/2007)–, se puede observar que ninguna de las funciones de la Comisión Permanente hace referencia a la formulación de propuestas de políticas de empleo, por lo cual dicha función recaería en el Consejo General cuando actuara en Pleno³⁸. Aun así, las reducidas ocasiones en las que se reúne el Consejo General en Pleno aleja las posibilidades de la continuidad del diálogo social³⁹.

Y, en tercer lugar, se ha señalado como última vía de participación de los agentes sociales en la política de empleo su participación no institucional en la elaboración de la EEAE. Es importante destacar que esta vía se sitúa fuera de la participación institucional en el SEPE, a quien compete la elaboración del proyecto de la mencionada estrategia. Por lo tanto, se ubicaría en un plano superior en donde los agentes sociales se situarían como interlocutores del propio Gobierno y, de esta forma, en el máximo nivel de concertación social. Esta participación, aunque no institucional, se produciría, del tenor literal del artículo 3 del TRLE, de forma paralela o, inclusive, parecería incardinarse en el seno de la Conferencia Sectorial. Si se analizan los reglamentos internos de la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos

³⁶ Por el que se desarrolla la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de empleo, en materia de órganos, instrumentos de coordinación y evaluación del SNE.

³⁷ El mencionado Programa anual de trabajo se situaba en el marco plurianual definido en el Plan nacional de acción para el empleo, siendo sustituidos por el PAPE y la EEAE en 2011, tras la reforma de la LE por el RDL 3/2011, de 18 de febrero, y en ambos casos se situaban como instrumentos de coordinación del SNE.

³⁸ Corresponderá al Pleno la realización de las funciones atribuidas al Consejo General, y se reunirá dos veces al año, o cuando lo convoque su presidencia a iniciativa propia, o a solicitud de la cuarta parte de sus miembros (art. 17.2).

³⁹ De acuerdo con los informes anuales del SEPE del periodo 2010-2019, el Pleno se habría reunido dos veces en 2010, una en 2012, una en 2013, dos veces anualmente entre los años 2014 y 2018, y tres veces en 2019. Por su parte, la Comisión Permanente se habría reunido tres veces en 2010, dos en 2011 y dos veces en 2016. No habría información para los años 2012 y 2013.

Laborales, se puede comprobar que, en el aprobado en 1997, no se incluye ninguna referencia a la posible participación de los agentes sociales y, en el aprobado en 2021, se prevé la posible «participación en el mismo de las organizaciones representativas de los intereses afectados, con el fin de recabar propuestas o formular consultas»⁴⁰ únicamente en los grupos de trabajo que se pueden crear para llevar a cabo tareas técnicas. En relación con una participación fuera de cualquier marco, también de la Conferencia Sectorial, estaríamos ante una manifestación propia de diálogo social tripartito en el nivel más alto.

Con relación a esta última posibilidad, podría pensarse que la descentralización de la política de empleo alejaría esta materia de la concertación social estatal. Sin embargo, se ha apuntado que la concertación social a este nivel habría servido al Estado para:

[...] desplegar un papel mucho más influyente en ciertas materias socioeconómicas, que han permitido programar y planificar políticas públicas para el conjunto del Estado, sin que ello se pudiera percibir como una injerencia por parte del Estado de las competencias estatutariamente asumidas por las comunidades autónomas (Cruz Villalón, 2006, p. 31).

Por lo tanto, es pertinente preguntarse cuál ha sido la evolución del diálogo social tripartito a nivel estatal en materia de empleo, a lo cual se puede anticipar que ni los instrumentos de coordinación del SNE, en particular, ni las políticas de empleo, en general, han sido objeto de dicha concertación durante los últimos años.

Efectivamente, si se analizan las diferentes fases⁴¹ de la concertación social a nivel estatal, es posible detectar una tendencia donde la política de empleo ha sido menos frecuente o bien desaparece como materia de los acuerdos tripartitos. Con el inicio de la crisis en 2008, a pesar de la firma de la Declaración para el impulso de la economía, el empleo, la competitividad y el progreso social en 2008 y del Acuerdo social y económico para el crecimiento, el empleo y la garantía de las pensiones en 2011, la política de empleo aparece de forma desigual: en el acuerdo de 2008 responde a una declaración de urgencia sin incluir medidas específicas, mientras que el texto de 2011 sí incluyó reformas de carácter estructural que después se incluirían en la LE⁴² y, como medida coyuntural, un plan de choque dirigido especialmente a jóvenes y parados de larga duración. A partir de 2014, con la firma del Acuerdo de propuestas para la negociación tripartita para fortalecer el crecimiento económico y el empleo, parecería abrirse un nuevo periodo de diálogo social que ha

⁴⁰ Artículo 9 del Reglamento aprobado en la reunión de la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales, celebrada en Madrid el 28 de abril de 2021.

⁴¹ Véase Pérez Infante (2009).

⁴² RDL 1/2011, de 11 de febrero, de medidas urgentes para promover la transición al empleo estable y la recualificación profesional de las personas desempleadas, y RDL 3/2011, de 18 de febrero, de medidas urgentes para la mejora de la empleabilidad y la reforma de las políticas activas de empleo.

continuado durante los últimos años hasta el inicio de la pandemia⁴³, aunque sin grandes acuerdos allí donde pudiera haberlos habido, como, por ejemplo, para la reforma del Sistema de Formación Profesional para el Empleo de 2015. En aquellas materias donde sí existieron acuerdos tripartitos, estos muestran cierta discontinuidad, pues han existido acuerdos en algunos casos, como en el Acuerdo sobre el programa extraordinario de activación para el empleo de 2014 o en el Plan de choque por el empleo juvenil de 2017, mientras que en otros casos no se ha producido, como en el Programa de acción conjunto para la mejora de la atención a parados de larga duración de 2016. Igualmente, mientras que no hubo acuerdo en la EEAE para el periodo 2012-2014 ni en la EEAE del periodo 2014-2016, sí lo hubo para la EEAE para el periodo 2017-2020 (Consejo Económico y Social, 2018, p. 437).

3.3. La creación del espacio político compartido en el marco autonómico: defensa del interés general, capacidad negociadora y ámbito material

A diferencia del marco estatal, el marco autonómico se presenta como un potente escenario para el diálogo social en materia de políticas de empleo. Como ha señalado Calvo Gallego (2009, p. 577):

[la] progresiva importancia de las políticas de empleo en las nuevas concepciones del mercado de trabajo, y el hecho de que, como entes políticos que son, las CC. AA. puedan dotar de una orientación propia a dichas políticas, ha potenciado el papel de estos sujetos [los agentes sociales].

De acuerdo con la hipótesis formulada en el comienzo del trabajo, aquí se plantea que el éxito en la producción de acuerdos tripartitos se debe a la institucionalización de la voluntad de compartir el poder político, y ello con base en la institucionalización del diálogo social al máximo nivel y la creación de un régimen común para la participación institucional en todos los niveles.

Aunque aquí no se analizará la regulación autonómica específica de la participación institucional de los agentes sociales en los respectivos servicios públicos de empleo, sí cabe hacer mención, en contraposición a la regulación de esta en el SEPE, de que algunas de las normas de creación⁴⁴ de los servicios de empleo autonómicos recogen la participación de

⁴³ Sobre los procesos de diálogo social durante la pandemia, véanse Baylos Grau (2021) y Canalda Criado (2022).

⁴⁴ Como señalan Cueto Iglesias y Suárez Cano (2015, p. 284), la creación de los servicios públicos de empleo de las CC. AA. se produjo de forma desajustada en el tiempo, pues en ocasiones «se ha anticipado a la transferencia de la competencia, mientras que, en otras, su creación ha sido posterior al traspaso de la competencia».

los agentes sociales en órganos entre cuyas funciones se encuentra la elaboración de políticas de empleo. A modo de ejemplo, en Andalucía, los agentes sociales forman parte del Consejo de Administración del Servicio Andaluz de Empleo, entre cuyas funciones se encuentra elaborar «las propuestas de planes y programas para el empleo, para su oportuna tramitación»⁴⁵. En Cataluña, dicha participación se produce a través del Consejo de Dirección del Servicio Público de Empleo de Cataluña, a quien compete: «c) Debatir y aprobar, con carácter previo, la propuesta de los programas operativos a presentar ante la Unión Europea que afecten al ámbito de las competencias del Servicio Público de Empleo de Cataluña»⁴⁶. Inclusive, la aprobación del Reglamento⁴⁷ del Consejo General de Empleo del Servicio Público de Empleo de Castilla y León donde participan los agentes sociales fue, según previsión de la ley, sometida a un «proceso previo de negociación tripartito con los agentes sociales y económicos más representativos de la Comunidad de Castilla y León»⁴⁸. En general, se ha afirmado que el funcionamiento de los servicios públicos de empleo ha sido una constante de los acuerdos tripartitos autonómicos (Aragón *et al.*, 2008, pp. 73-74).

En relación con lo que aquí interesa, durante los últimos 20 años se han aprobado leyes que regulan la participación institucional de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas a nivel autonómico y que además han institucionalizado el diálogo social al máximo nivel con los respectivos Gobiernos (véase anexo). Estas normas conformarían un tercer estadio en la evolución del diálogo social autonómico, habiendo sido precedidas por aquellas otras por las que se creaban los consejos de relaciones laborales y los consejos económicos y sociales durante las décadas de los ochenta y noventa, pero que «no habrían sido creadas "ex profeso" para el fomento de la concertación» (Lois González *et al.*, 2005). Concretamente existen estas normas en quince CC. AA., mientras que en Andalucía y en Asturias existe el proyecto de aprobación. En particular, en este trabajo se destaca que estas leyes se han aprobado en trece CC. AA. desde el inicio de la Gran Recesión en 2008, en contraposición con la reducción del diálogo social a nivel estatal y europeo, siendo ello la plasmación del compromiso de las Administraciones autonómicas para compartir el poder político a través de la institucionalización del diálogo social y la regulación del derecho a la participación institucional. Es más, este último aspecto corregiría el hecho de que «la participación institucional a nivel autonómico parece desarrollarse de forma aluvional, dispersa y descoordinada, privada de una necesaria coordinación entre los distintos ámbitos en los que se desarrolla» (Calvo Gallego, 2009, p. 580).

⁴⁵ Artículo 8.3 b) de la Ley 4/2002, de 16 de diciembre, de creación del Servicio Andaluz de Empleo.

⁴⁶ Artículo 28 de la Ley 13/2015, de 9 de julio, de ordenación del sistema de empleo y del Servicio Público de Empleo de Cataluña.

⁴⁷ Decreto 41/2016, de 10 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de organización y funcionamiento del Servicio Público de Empleo de Castilla y León.

⁴⁸ Disposición final primera de la Ley 10/2003, de 8 de abril, de creación del Servicio Público de Empleo de Castilla y León.

Las normas aquí analizadas representan ese compromiso en dos sentidos: algunas de las normas han sido precedidas de acuerdos tripartitos donde se contemplaba la regulación del propio diálogo social y, la segunda, la búsqueda de garantías para la efectividad del diálogo social practicado hasta ese momento. En primer lugar, con relación a la regulación de los órganos de diálogo social precedida por acuerdos tripartitos, es importante destacar no solo la voluntad compartida para la aprobación de la norma, sino también el alto grado de consenso con la que esta nacería. Se puede citar aquí, a modo de ejemplo, la Ley canaria de 2014, fruto del IV Acuerdo de concertación social, o la Ley de Castilla y León de 2008, cuyo texto surge del Acuerdo tripartito de Castilla y León de 2008 sobre las «bases para la creación del Consejo del Diálogo Social y regulación de la participación institucional». En segundo lugar, respecto de la búsqueda de garantías para la efectividad del diálogo social, muchas de las normas dejan entrever la perspectiva de futuro para asegurar la continuidad del diálogo social practicado hasta ese momento a través de la regulación de sus competencias, su composición y su funcionamiento. Más explícitamente, la ley de la Región de Murcia reconoce que:

[e]l modelo de concertación ha evidenciado sobradamente su eficacia en el desarrollo de los intereses sociales y económicos de la comunidad autónoma [...]. Sin embargo, se considera necesario dotar al modelo de las suficientes garantías en orden a su pervivencia, fortalecimiento y consolidación, estableciendo un sistema objetivo y transparente, determinando los derechos, los deberes, la legitimación y el procedimiento de la participación institucional.

También, la norma de Cataluña de 2020 reconoce que es objeto de esta «seguir potenciando los mecanismos de concertación social, reconociendo los agentes sociales y garantizándolos para que puedan realizar eficazmente su tarea en todos los ámbitos e instancias de participación institucional que se creen». Del mismo modo, la Ley de la Comunidad Valenciana de 2015 reconoce la acción social propia de interés general desarrollada por las organizaciones empresariales y sindicales y, así, la «incorpora como uno de los ejes sobre los que hacer pivotar la acción pública de la Generalitat». Y como último ejemplo, el Decreto de Extremadura de 2021 viene a reforzar la concertación social regulada en la Ley de 2003 fijando «con la suficiente seguridad jurídica y garantías las reglas básicas que encaucen al mayor nivel el diálogo tripartito y la concertación social en Extremadura».

Entre el contenido de las normas aprobadas figura, en primer lugar, la regulación de la participación institucional en las Administraciones públicas autonómicas y, en segundo lugar, la constitución con carácter permanente de mesas de diálogo social al máximo nivel. Ahora bien, no todas las normas incluyen ambos aspectos⁴⁹. Cuando la norma regula tanto el diálogo

⁴⁹ Por un lado, la norma del País Vasco de 2019 es la única que solamente regula el diálogo social y no incluye ninguna previsión acerca de la participación institucional, aunque hace mención de una posible norma con rango de ley aprobada tras su discusión mediante la mesa de diálogo social creada al efecto; por otro lado, no se regula el diálogo social tripartito en las normas de Galicia (2008), Murcia (2017) y las Islas Baleares

social como la participación institucional, se observa que el diálogo social se conceptualiza como la máxima expresión de la participación institucional, es decir, la participación institucional se refiere a niveles inferiores del sector público, mientras que los órganos de diálogo social sitúan a las organizaciones sindicales y empresariales más representativas como interlocutores directos con el Gobierno de las CC. AA. Por esta razón, la distinción entre uno y otro no es más que el nivel al cual se produce la participación de los agentes sociales y no, en cambio, las funciones en uno y otro ámbito. A partir de aquí, se puede afirmar que la voluntad por compartir el poder político en aquellas normas se fundamenta en dos ejes: en el papel que se espera de los agentes sociales en relación con la defensa de los intereses generales y en el reconocimiento de estos como sujetos activos en procesos de negociación.

En relación con cómo en las normas se define qué debe entenderse por diálogo social es destacable la variación en la conceptualización que se hace de este en las diferentes leyes, aunque siempre pivotando en la defensa de los intereses generales. En este caso, la coincidencia con la regulación de la participación institucional es máxima, por cuanto que esta se fundamenta en la misma capacidad de los agentes sociales para representar los intereses generales, si bien la ley precisa que dicha capacidad únicamente recae sobre aquellas organizaciones sindicales y asociaciones empresariales más representativas. A modo de ejemplo, en Castilla y León se considera el diálogo social «el proceso de negociación y concertación en materias económicas y sociales, así como en otras de interés general, desarrollado entre la Junta de Castilla y León y los sindicatos y las organizaciones empresariales más representativas de la comunidad autónoma». Por su parte, la norma catalana hace equivalentes los términos «diálogo social permanente» y «concertación social», los cuales define como:

[...] la participación, la interacción, la negociación y las conversaciones que se llevan a cabo de forma estable y en todos los ámbitos que determina la presente norma, con el objetivo de alcanzar consensos entre las Administraciones y las organizaciones sindicales y empresariales más representativas en materia de acción social y económica de interés general (art. 2.2)⁵⁰.

En Navarra se define el diálogo social como:

[...] el ejercicio de tareas y actividades de promoción y defensa, en el seno de la Administración autonómica, sus organismos públicos y entidades públicas, de los intereses generales, comunes, sectoriales e intersectoriales que corresponden a todos los trabajadores y trabajadoras y a los empresarios y empresarias.

(2011), aunque en esta última se habilita a su Gobierno para crear la Mesa Social Tripartita de las Islas Baleares como órgano de participación institucional en materia de relaciones laborales (disp. adic. primera).

⁵⁰ Se refiere especialmente en ámbitos como la mejora del empleo y su calidad y dignidad; la dinamización empresarial e industrial; el crecimiento económico sostenible e inclusivo; y la preservación del estado del bienestar.

En lugar de «interés general», la norma de Aragón se refiere al diálogo social como «todo tipo de negociación, consulta o intercambio de información entre los representantes del Gobierno de Aragón y las organizaciones sindicales y empresariales más representativas de Aragón sobre temas de interés común relativos a la política económica y social» (art. 2.1).

En segundo lugar, la construcción de la participación de los agentes sociales se fundamenta en la inclusión de la competencia negociadora. A modo de ejemplo, en el caso de la Mesa del Diálogo Social de Aragón, esta se define como el «máximo órgano de encuentro, negociación y participación institucional permanente» (art. 4), mientras que el contenido de la participación institucional también incluye las «mesas o foros específicos de negociación o concertación socioeconómica» (art. 13)⁵¹. En otros casos, como la norma de las Islas Baleares, donde no se incluye regulación del diálogo social, sí se prevé como contenido de la participación institucional la presencia de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas «en la totalidad de los órganos y las instituciones de participación de diálogo social general y permanente o en cualesquiera mesas o foros específicos de negociación o concertación socioeconómica» (art. 4). Además de incluir la negociación en la propia definición de diálogo social, en Cataluña se incluye la buena fe negociadora dentro de los derechos y deberes de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas como principio en sus tareas de representación (art. 8.1). Por su parte, tanto en Extremadura como en La Rioja se prevé la creación, en el primer caso, de «comisiones sectoriales, permanentes o temporales, con la finalidad de impulsar y negociar materias concretas» (art. 9 Decreto 11/2021, que desarrolla la Ley 3/2003) y, en el segundo caso, de comisiones especializadas y de comisiones negociadoras, con «la finalidad de impulsar y de negociar materias concretas» (art. 10). Destaca el supuesto de la norma de Madrid, que no incluye ninguna referencia a la negociación, aunque incluye como funciones del Consejo para el Diálogo Social de la Comunidad de Madrid el «diálogo, participación y concertación social», así como tampoco menciona la capacidad negociadora en la norma que regula en la participación institucional en niveles inferiores.

Además de estos ejes, y como aquí se ha centrado la investigación en la política de empleo, es necesario recabar cómo esta materia aparece en el ámbito material de la participación institucional y de los consejos de diálogo social. Tomando en consideración únicamente la definición de diálogo social o las funciones de los órganos de diálogo social creados, es común que figure una referencia a la materia socioeconómica o al empleo.

⁵¹ También en Navarra destaca como manifestación del diálogo social «la negociación y concertación en las materias económicas, sociales, laborales y en todas aquellas de interés general que afecten a la calidad de vida de la sociedad» (art. 1.2), mientras que en el País Vasco se define la mesa de diálogo social como:

[...] el órgano a través del cual se canaliza la intervención de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas en los procesos de diseño y, en su caso, de negociación y concertación de las políticas públicas que incidan en el ámbito sociolaboral o afecten a las relaciones laborales y a la negociación colectiva (art. 2.1).

Concretamente, en la norma en Cataluña se incluyen como ámbitos donde desplegar el diálogo social «la mejora del empleo y su calidad y dignidad; la dinamización empresarial e industrial; el crecimiento económico sostenible e inclusivo; y la preservación del estado del bienestar» (art. 2.2)⁵². Y, finalmente, la Mesa del País Vasco articula el proceso de diálogo social, previendo dar traslado de lo acordado en aquella a otros foros donde también están representadas las organizaciones sindicales y empresariales, como, por ejemplo, al Consejo de Administración del Servicio Público de Empleo Vasco en los ámbitos de las políticas activas de empleo (art. 3). Si abrimos el análisis a las referencias en la regulación de la participación institucional, esta aparece específicamente a la política de empleo. Así, esta referencia aparece cuando se define el ámbito de aplicación de la participación institucional en relación con los órganos que tengan competencia en el empleo o la formación profesional, como, por ejemplo, en Illes Balears (art. 2), en Canarias (art. 4), en Cantabria (art. 2), en Galicia (art. 3) o en la Comunidad Valenciana (art. 3). En el caso de Aragón, se incluye como contenido de la participación institucional «la participación en la elaboración de instrumentos de planificación de la actuación política en materia de empleo y formación profesional» (art. 9), así como en Galicia en relación con la elaboración de Planes generales de actuación sobre empleo y formación profesional (art. 4.2), mientras que en el caso de Extremadura se refiere a instrumentos de planificación de actuación política como los Planes generales de actuación sobre el empleo.

4. Conclusiones

Las experiencias exitosas de diálogo social a nivel autonómico en materia de políticas de empleo durante los últimos 10 años, coincidiendo con el periodo de la Gran Recesión, demuestran la posibilidad de hallar puntos de encuentro y la participación efectiva de los agentes sociales en la esfera política, inclusive, cuando el contexto se presentaba ciertamente hostil. La pregunta que se hacía al comienzo de este trabajo planteaba cuáles podrían ser los factores que hubieran favorecido la consecución de pactos tripartitos durante aquel periodo, por lo que se han analizado los factores que en otros trabajos fueron señalados como propicios para el surgimiento del diálogo social autonómico y su evolución, hallando que: por un lado, a pesar de la mayor coordinación a nivel europeo de la política de empleo a través del Semestre europeo, el escenario de la UE continúa siendo favorable, especialmente por la gestión de los fondos estructurales que afectan a las políticas de empleo; por otro lado, la posible recentralización de las políticas de empleo no ha agotado el margen de las CC. AA. para diseñar sus propias políticas. Es más, ambos factores no se oponen a la existencia de diálogo social a nivel estatal en materia de política de empleo.

⁵² En términos muy similares, la norma de Aragón, cuando se refiere al diálogo social y el campo sobre el cual este se extiende, menciona que especialmente se pretende garantizar «las actuaciones sectoriales e intersectoriales en la mejora del empleo de su calidad y dignidad, y la dinamización empresarial e industrial» (art. 1.2).

Partiendo de la premisa de que la voluntad de compartir el poder político por parte de los Gobiernos es un factor no solo favorable, sino también necesario, se ha analizado el contexto donde se produce el diálogo social en el marco del SNE. Concretamente, se ha planteado que dicho diálogo social se produce a través de dos cauces: por un lado, el diálogo social tripartito en el nivel más alto o concertación social y, por otro lado, la participación institucional en el seno de las Administraciones públicas que forman parte del SNE. Debido a la descentralización territorial, ambos cauces se pueden encontrar a nivel estatal y a nivel autonómico. Como se ha podido demostrar, la participación de los agentes sociales a nivel estatal en las políticas activas de empleo se desarrolla en un escenario, al menos, no idóneo por cuanto que la participación institucional en el SEPE, así como en el Consejo General del SNE, carece de funciones específicas sobre aquellas, y, aunque también se prevé una participación no institucional en la elaboración de la EEAE, lo cierto es que esta es asumida por el legislador sin dotar de un marco concreto ni garantías para su efectividad.

En cambio, la participación de los agentes sociales en el marco autonómico se produce en un entorno *a priori* favorable. En primer lugar, porque los órganos de los servicios públicos de empleo autonómicos donde ejercen los agentes sociales la participación institucional tienen como funciones aquellas relacionadas con el diseño y la programación de políticas activas de empleo. En segundo lugar, porque la creación de órganos específicos para la concertación social y de un régimen común para la participación institucional vertebran y garantizan el compromiso de compartir el poder político. El hecho de dotar de un marco jurídico a ambas dimensiones del diálogo social ha podido favorecer la producción de acuerdos tripartitos en dos sentidos: por una parte, dotando de estabilidad institucional al diálogo social al máximo nivel y, por otra, se ha transversalizado la capacidad negociadora como manifestación también de la participación institucional en el resto de niveles.

Si bien no es posible detectar de forma generalizada referencias a los nuevos órganos que institucionalizan el diálogo social en los acuerdos tripartitos analizados –una excepción clara son los acuerdos en Castilla y León–, por lo que pueda deducirse que los acuerdos son consecuencia directa de aquellos, lo cierto es que la ausencia de un marco similar a nivel estatal y el abandono del diálogo social tripartito en este último nivel durante la Gran Recesión sugieren la conveniencia de regular el diálogo social tripartito en el nivel más alto entre los agentes sociales y el Gobierno central. Por otro lado, no escapa a este análisis que la mera existencia de un marco institucional no garantiza el éxito del diálogo social y, por lo tanto, la consecución de acuerdos tripartitos. Sin embargo, los acuerdos analizados sí reflejan la confianza en el diálogo social por su trayectoria histórica en los diferentes territorios y la eficacia de este. En definitiva, las nuevas normas no son el fin, sino el medio que reconoce jurídicamente las experiencias tripartitas consolidadas en el ámbito político autonómico.

Referencias bibliográficas

- Aragón, J., Blanco, M., De la Fuente, L., Licerias, L., Puig-Samper, F., Rocha, F. y Santana, A. I. (2008). *La concertación social territorial en España. Una aproximación a los acuerdos autonómicos*. Fundación Primero de Mayo.
- Bache, I. (2010). Partnership as an EU policy instrument: A political history. *West European Politics*, 33(1), 58-74. <https://doi.org/10.1080/01402380903354080>
- Baylos Grau, A. (2021). Emergencia sanitaria, legislación laboral de crisis y diálogo social. *Revista del Ministerio de Trabajo y Economía Social, número extra 149*, 15-36.
- Calvo Gallego, F. J. (2009). Leyes de participación institucional y consejos de relaciones laborales en el actual mapa autonómico. *Temas Laborales. Revista Andaluza de Trabajo y Bienestar Social*, 100(2), 575-611.
- Canalda Criado, S. (2021). La Estrategia de transición justa: una pieza clave para la aplicación del fondo de recuperación de la UE. *Trabajo y Derecho. Nueva Revista de Actualidad y Relaciones Laborales*, 74.
- Canalda Criado, S. (2022). La participación de los agentes sociales en la gestión de la crisis de la COVID-19: el diálogo social tripartito en España, Italia y Portugal. *Revista Internacional del Trabajo*, 141(1), 169-188. <https://doi.org/10.1111/irs.12192>
- Carmona Contreras, A. M. y Kölling, M. (2013). La participación de las CC. AA. en la negociación de la política de cohesión. ¿Ambitions beyond capacity? *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, 161, 239-278.
- Casey, B. H. (2005). Building social partnership? Strengths and shortcomings of the European Employment Strategy. *Transfer. European Review of Labour and Research*, 11(1), 45-63. <https://doi.org/10.1177/102425890501100>
- Catalinas, M. A. (2014). El espacio catalán de relaciones laborales: breve reflexión sobre el modelo de participación institucional. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas. Nueva Época*, 11, 6-22. <https://doi.org/10.24965/gapp.v0i11.10175>
- Comisión de las Comunidades Europeas. (2002). *El diálogo social europeo, fuerza de modernización y cambio*. COM(2002) 341 final. Bruselas, 26 de junio de 2002. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0341:FIN:ES:PDF>
- Comisión Europea. (2010). *Reforzar la coordinación de las políticas económicas*. COM(2010) 250 final. Bruselas, 12 de mayo de 2010. [https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com\(2010\)0250_/com_com\(2010\)0250_es.pdf](https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com(2010)0250_/com_com(2010)0250_es.pdf)
- Comisión Europea. (2013). *Reforzar la dimensión social de la Unión Económica y Monetaria*. COM(2013) 690 final. Bruselas, 2 de octubre de 2013. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0690:FIN:ES:PDF>
- Consejo Económico y Social. (2018). *Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral de España 2017*. <https://www.ces.es/memorias>
- Cruz Villalón, J. (2006). Caracterización general de la concertación social en España. *Gaceta Sindical. Reflexión y Debate*, 7, 21-38.
- Cueto Iglesias, B. (2017). Desempleo, políticas activas de empleo y servicios públicos de empleo. Retos y propuestas. *Gaceta Sindical. Reflexión y Debate*, 28, 283-298.
- Cueto Iglesias, B. y Suárez Cano, P. (2015). El papel de las políticas activas: una perspectiva desde las comunidades autónomas. *Ekonomiaz. Revista Vasca de Economía*, 87, 282-309.

- Escribano Gutiérrez, J. (2021). Convenios de transición justa: perspectivas jurídico-laborales. En C. Chacartegui Jávega (Coord.^a), *Condiciones de trabajo decente para una transición ecológica justa* (pp. 119-148). Tirant lo Blanch.
- Eurofound. (2016). *Role of the social partners in the European Semester*. Publications Office of the European Union.
- Fernández Avilés, J. A. (2016). Las políticas autonómicas. En J. L. Monereo Pérez, J. A. Fernández Bernat y B. M. Lóez Insua (Dir.), *Las políticas activas de empleo: configuración y estudio de su regulación jurídica e institucional* (pp. 245-268). Thomson Reuters.
- Fernández Rodríguez, C. J. y Martín Martín, M. P. (2014). Los discursos sobre la modernización de los servicios públicos de empleo: ¿hacia una nueva forma de gobernanza? *Política y Sociedad*, 51(1), 177-200. https://doi.org/10.5209/rev_POSO.2014.v51.n1.42054
- Freyssinet, J. (2010). *Tripartite responses to the economic crisis in the principal Western European countries*. International Labour Office.
- Gallego, J. R. y Pitxer, J. V. (2012). La economía política de la concertación social territorial en España y la inclusión/exclusión de la economía social en un contexto de crisis. Análisis especial de los pactos territoriales en el País Valenciano. *CIRIEC-España. Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, 76, 127-158.
- García Piñeiro, N. (2018). El nuevo modelo de políticas activas de empleo. *Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, número extra 135*, 295-337.
- Gorges, M. J. (2001). The new institutionalism and the study of the European Union: The case of the social dialogue. *West European Politics*, 24(4), 152-168. <https://doi.org/10.1080/01402380108425469>
- Hernández Moreno, J. J. y Ramos Gallarín, J. A. (2017). La centralización de la gobernanza territorial en las políticas activas del mercado de trabajo en España durante la Gran Recesión (2011-2016). *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 18, 5-22. <https://doi.org/10.24965/gapp.v0i18.10433>
- Lois González, R. C., Miramontes Carballada, A., Piñeiro Antelo, A. y Rodríguez González, R. (2005). Los pactos territoriales a favor del empleo en España. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 39, 335-360.
- López López, J. y Aparicio Tovar, J. (1990). La concertación sobre empleo: el caso de la Comunidad de Madrid. *Temas Laborales. Revista Andaluza de Trabajo y Bienestar Social*, 17, 38-55.
- López López, J. y Canalda Criado, S. (2021). By-products of austerity: Regionalisation of collective bargaining in Spain. En A. Farahat y X. Arzoz (Eds.), *Contesting austerity: A socio-legal inquiry* (pp. 233-252). Hart Publishing. <http://dx.doi.org/10.5040/9781509942848.ch-013>
- Mailand, M. (2008). The uneven impact of the European Employment Strategy on member States' employment policies: A comparative analysis. *Journal of European Social Policy*, 18(4), 353-365. <https://doi.org/10.1177/09589287080948>
- Monereo Pérez, J. L. (Dir.). (2015). *La concertación social en España: una evaluación de su trayectoria en la perspectiva de los cambios socioeconómicos*. Consejo Económico y Social de España.
- Moreno Vida, M. N. (2009). Diálogo social y concertación en las relaciones laborales de Andalucía. *Temas Laborales. Revista Andaluza de Trabajo y Bienestar Social*, 100(2), 551-574.

- Moreno Vida, M. N. (2013). Los acuerdos de concertación social, con especial atención al acuerdo para el progreso económico y social de Andalucía. *Temas Laborales. Revista Andaluza de Trabajo y Bienestar Social*, 120, 85-122.
- Nahles, A. (2021). *Report on strengthening EU social dialogue*. Publications Office of the European Union.
- OIT. (2018). *Diálogo social y tripartismo*. Oficina Internacional del Trabajo.
- Pablos Ramírez, J. C. de y Martínez, A. (2008). La Estrategia europea de empleo: historia, consolidación y claves de interpretación. *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, 77, 105-133.
- Pérez Amorós, F. (2014). Concertación social para el empleo en España (2008-2014). *Anuario IET de Trabajo y Relaciones Laborales*, 2, 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, 41-70.
- Pérez Ortiz, L., Fernández Rodríguez, C. J., Ibáñez Rojo, R., Ferrer Sais, A., Alonso Benito, L. E. y Ruesga Benito, S. M. (2018a). Aspectos conceptuales sobre el diálogo social. Algunos apuntes. *Derecho de las Relaciones Laborales*, 6, 617-632.
- Pérez Ortiz, L., Fernández Rodríguez, C. J., Ibáñez Rojo, R., Ferrer Sais, A., Alonso Benito, L. E. y Ruesga Benito, S. M. (2018b). Un análisis sobre el diálogo social en la perspectiva regional. *Revista de Derecho de la Seguridad Social. Laborum*, 14, 257-281.
- Porte, C. de la y Pochet, P. (2004). The European Employment Strategy: Existing research and remaining questions. *Journal of European Social Policy*, 14(1), 71-78. <https://doi.org/10.1177/09589287040398>
- Pozo Sen, A. del y Suárez Corujo, B. (2017). La Estrategia Europa 2020 en España: el fracaso del empleo. *Revista de Información Laboral*, 2, 65-98.
- Prosser, T. J. y Perin, E. (2015). European tripartism: Chimera or reality? The "new phase" of the European social dialogue in the light of tripartite theory and practice. *Business History*, 57(3), 376-397. <https://doi.org/10.1080/00076791.2014.983481>
- Rodríguez-Piñero Royo, M. (2016). Política económica y política de empleo. En J. L. Monereo Pérez y A. Márquez Prieto (Dirs.), *La política y el derecho del empleo en la nueva sociedad del trabajo*. Liber amicorum en honor de la profesora Rosa Quesada Segura (pp. 63-73). Junta de Andalucía, Consejo Andaluz de Relaciones Laborales.
- Suárez Corujo, B. (2018). La tortuosa distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas en materia sociolaboral. A propósito de los programas extraordinarios para desempleados de larga duración. *Derecho de las Relaciones Laborales*, 4, 397-409.
- Subirats, J. (1989). Iniciativas económicas y concertación local. *Papers. Revista de Sociología*, 32, 133-144.
- Valdeolivas García, Y. (2021). El diálogo social en la Unión Europea y la negociación colectiva a nivel europeo. *Documentación Laboral*, 122, 35-47.
- Villar Cañada, I. M. (2016). Participación institucional en la política de empleo. En J. L. Monereo Pérez y A. Márquez Prieto (Dirs.), *La política y el derecho del empleo en la nueva sociedad del trabajo*. Liber amicorum en honor de la profesora Rosa Quesada Segura (pp. 107-116). Junta de Andalucía, Consejo Andaluz de Relaciones Laborales.
- Ysas Molinero, H. (2010). *La participación de los sindicatos en las funciones normativas de los poderes públicos*. Bomarzo.

Anexo

Normas sobre consejos de diálogo social y participación institucional

- Ley 1/2018, de 8 de febrero, de diálogo social y participación institucional en Aragón (Boletín Oficial de Aragón núm. 37, de 21 de febrero de 2018).
- Ley 4/2009, de 1 de diciembre, de participación institucional de los agentes sociales en el ámbito de la comunidad autónoma (Boletín Oficial de Cantabria núm. 246, de 24 de diciembre de 2009).
- Decreto-Ley 9/2020, de 24 de marzo, por el que se regula la participación institucional, el diálogo social permanente y la concertación social de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas en Cataluña (Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya núm. 8096, de 26 de marzo de 2020).
- Ley 8/2019, de 13 de diciembre, de participación de Castilla-La Mancha (Diario Oficial de Castilla-La Mancha núm. 253, de 26 de diciembre de 2019).
- Ley 7/2015, de 2 de abril, de participación y colaboración institucional de las organizaciones sindicales y empresariales representativas en la Comunitat Valenciana (Diari Oficial de la Generalitat Valenciana núm. 7501, de 9 de abril de 2015).
- Ley 8/2008, de 16 de octubre, para la creación del Consejo del Diálogo Social y regulación de la participación institucional (Boletín Oficial de Castilla y León núm. 205, de 23 de octubre de 2008).
- Decreto 3/2019, de 15 de enero, de creación de la Mesa de Diálogo Social en la Comunidad Autónoma del País Vasco (Boletín Oficial del País Vasco núm. 13, de 18 de enero de 2019).
- Ley 3/2003, de 13 de marzo, sobre participación institucional de los agentes sociales más representativos (Diario Oficial de Extremadura núm. 35, de 22 de marzo de 2003).
- Decreto 1/2021, de 8 de enero, por el que se regula la composición, organización y funcionamiento del Consejo de Concertación Social y Económica de Extremadura (Diario Oficial de Extremadura núm. 8, de 14 de enero de 2021).
- Ley 17/2008, de 29 de diciembre, de participación institucional de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas de Galicia (Diario Oficial de Galicia núm. 12, de 19 de enero de 2009).
- Ley 10/2014, de 18 de diciembre, de participación institucional de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas de Canarias (Boletín Oficial de Canarias núm. 250, de 26 de diciembre de 2014).

- Ley 2/2011, de 22 de marzo, por la que se regula la participación institucional de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears (Bulletí Oficial de les Illes Balears núm. 47, de 31 de marzo de 2011).
- Ley 1/2016, de 4 de abril, de impulso y consolidación del diálogo social en La Rioja (Boletín Oficial de La Rioja núm. 39, de 8 de abril de 2016).
- Ley 7/1995, de 28 de marzo, de participación de los agentes sociales en las entidades públicas de la Administración de la Comunidad de Madrid (Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid núm. 85, de 10 de abril de 1995).
- Decreto 21/2017, de 28 de febrero, del Consejo de Gobierno, por el que se crea el Consejo para el Diálogo Social de la Comunidad de Madrid y se establece su composición, organización y funcionamiento (Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid núm. 65, de 17 de marzo de 2017).
- Ley foral 22/2014, de 12 de noviembre, por la que se crea el Consejo Navarro del Diálogo Social en Navarra (Boletín Oficial de Navarra núm. 230, de 24 de noviembre de 2014).
- Ley 5/2017, de 5 de julio, de participación institucional de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas en el ámbito de la Región de Murcia (Boletín Oficial de la Región de Murcia núm. 156, de 8 de julio de 2017).

Sergio Canalda Criado. Doctor en Derecho por la Universitat Pompeu Fabra (UPF) de Barcelona con la calificación de excelente *cum laude* por unanimidad. Ha participado en varios proyectos de I+D a nivel nacional y europeo. Actualmente es profesor lector Serra Húnter en la Universitat de Barcelona. Ha impartido docencia en grado y posgrado en la UPF, así como en la Barcelona School of Management (BSM) y en la Universitat Oberta de Catalunya (UOC). Ha obtenido la acreditación de profesor titular de universidad de la ANECA y la de profesor agregado de la AQU Catalunya. <https://orcid.org/0000-0002-7536-1711>

