

Nuevas recomendaciones sociolaborales europeas para la reforma: más tensión entre la lógica economicista y las razones sociales

1. En el marco de la gobernanza económica europea, se han emitido por parte del Consejo de la Unión Europea, el 23 de mayo de 2018, las CSR's (*Country Specific Recommendations*) para España, a través de la [Recomendación del Consejo, relativa al Programa Nacional de Reformas de 2018 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2018, COM\(2018\) 408/3](#). Dentro del «semestre europeo» se evalúan anualmente los programas nacionales de reformas que los Estados de la Unión Europea remiten a la Comisión, con base en dicha evaluación el Consejo emite una serie de recomendaciones específicas que afectan a las principales áreas de la política económica y social. La Comisión, sobre la base del [Reglamento \(UE\) número 1176/2011](#), adoptó el Informe sobre el Mecanismo de Alerta, en el que se señalaba a España como uno de los Estados miembros que sería objeto de un examen exhaustivo, que se plasmó en el correspondiente documento de trabajo de los servicios de la Comisión (Comisión Europea: *Informe sobre España 2018, con un examen exhaustivo en lo que respecta a la prevención y la corrección de los desequilibrios macroeconómicos*, Bruselas, 7.3.2018 SWD(2018) 207 final).

Las políticas económico-sociales que vienen siendo inducidas por este mecanismo de «gobernanza» europea –situado prevalentemente al margen del «sistema de los tratados»–vienen inspiradas claramente por orientaciones económicas neoclásicas, lo que es esperable que genere una fuerte tensión con los –al menos «declarados»– objetivos económico-sociales de nuestro nuevo Gobierno.

En este editorial se procederá a llamar la atención sobre los postulados sostenidos por las instituciones comunitarias con relación tanto a la situación de nuestro mercado de trabajo y la política laboral aplicable, como a las recomendaciones en materia de sostenibilidad del *welfare* y sobre la protección social, en dialógica con los «heredados» Presupuestos Generales del Estado para 2018 y las medidas novedosas contenidas en los mismos. La recomendación se centra muchísimo en la corrección del déficit público «excesivo» y, en general, el Consejo considera que España «tiene que estar preparada para tomar nuevas medidas a efectos de garantizar el cumplimiento en 2018, y que a partir de 2019 deberán tomarse las medidas necesarias para cumplir las disposiciones del Pacto de Estabilidad y Crecimiento», así como que «sería prudente la utilización de los posibles beneficios excepcionales para

Las políticas económico-sociales que vienen siendo inducidas por este mecanismo de «gobernanza» europea es esperable que generen una fuerte tensión con los –al menos «declarados»– objetivos económico-sociales de nuestro nuevo Gobierno

acelerar la reducción de la ratio de deuda pública». Recomendaciones que ya casan mal con el preconizado retorno hacia una protección social más reforzada, dado el incremento de las desigualdades generado por la crisis económica y las políticas económico-sociales aplicadas para «paliar» sus efectos. En este sentido, un informe reciente de la OCDE pone de manifiesto la fractura del «ascensor social» en nuestro país a consecuencia del desempleo de larga duración, así como de la precarización de nuestro mercado de trabajo (*vid. A Broken Social Elevator? How to Promote Social Mobility*, OCDE, 2018).

2. Para los aspectos sociolaborales, la recomendación es «empleocentrista» y comienza por valorar positivamente la evolución del empleo, que considera que ha seguido creciendo «a buen ritmo» en España, donde se espera –según la OIT– que en 2018 la reducción de la tasa por desempleo sea de 2 puntos porcentuales, situándose en el 15,4% (*Perspectivas sociales y del empleo en el mundo. Tendencias 2018*, OIT, Ginebra, 2018, p. 27). El Consejo –no exento de «ortodoxia» neoliberal– considera que esta evolución ha venido apoyada en dos elementos: por un lado, en los efectos de las anteriores reformas del mercado de trabajo; por otro, en la «moderación salarial». Convendría recordar que las reformas laborales –tomando como eje axial la «flexiseguridad»– contribuyeron decisivamente a una destrucción sin precedentes, masiva e incontenida, de puestos de trabajo en España y que vino alentada por las propias reformas normativas flexibilizadoras y de abaratamiento de los costes del despido. Esta política jurídica de flexibilidad estructural «en el contrato de trabajo», subyacente a las reformas del despido, no estuvo suficientemente compensada por la mejora de los mecanismos de seguridad «en el mercado de trabajo». De otra parte, la referencia a la moderación salarial equivale también a reconocer que una buena parte del ajuste ha venido a recaer sobre las rentas del trabajo asalariado, mediante la modificación de los marcos institucionales de fijación de salarios, debilitando su específica función redistributiva (sobre la cuestión ya nos detuvimos –hace ya más de tres años– en nuestro editorial: «Negociación colectiva y salarios en España: el necesario retorno al diálogo social (a propósito de un reciente Estudio de la OIT)», *RTSS.CEF*, 380, pp. 5-12); sin embargo, todavía seguimos a la espera de resultados del diálogo social en este terreno que permitan una cierta recuperación del poder adquisitivo de los salarios.

De todos modos, la realidad es tozuda y el Consejo tiene que constatar que la tasa de desempleo, aunque ha disminuido, se mantiene muy por encima de los niveles anteriores a la crisis y se encuentra entre las más altas de la Unión Europea. Ello conlleva lo que denomina un considerable

Una buena parte del ajuste ha venido a recaer sobre las rentas del trabajo asalariado mediante la modificación de los marcos institucionales de fijación de salarios, debilitando su específica función redistributiva

«potencial de capacidades sin explotar», especialmente de los jóvenes desempleados. Señala lo que podríamos denominar el carácter «crónico» de nuestro desempleo de larga duración, pues la proporción de desempleados que han estado sin empleo durante más de un año está disminuyendo, pero sigue representando casi la mitad de todos los desempleados. Al respecto, constata que España

ha adoptado una serie de iniciativas para ampliar el apoyo individual a los desempleados de larga duración y para ayudar a los jóvenes a entrar en el mercado de trabajo y mejorar sus posibilidades de empleo, en particular aumentando el número de beneficiarios de la garantía juvenil. Por lo que respecta a los jóvenes, la sobrecualificación y la falta de una formación profesional de calidad (inadaptada a las necesidades del tejido productivo) se han identificado recientemente como factores de base de la problemática del desempleo juvenil (*cf.* el estudio *Orientación profesional y formación dual. Hacia un modelo integrado para el empleo juvenil*, IEF, 2018, donde se constata –p. 14– que como consecuencia de la falta de orientación profesional y de la calidad formativa «nos encontramos con una cierta polarización, en la que existe un elevado número de jóvenes que abandonan sus estudios y que tampoco trabajan y otros que adquieren titulaciones de grado superior para puestos que no requieren tal nivel de cualificación»).

El [proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2018](#) prevé una «ayuda económica de acompañamiento» a jóvenes inscritos en el Sistema Nacional de Garantía Juvenil que suscriban un contrato para la formación y el aprendizaje; y además, como no podía faltar, contempla una bonificación en las cotizaciones a la Seguridad Social por la conversión en indefinidos de estos contratos formativos. Nos encontramos así con una nueva fórmula de empleo «subvencionado» y de consolidación de un modelo «precario» para los jóvenes (el carácter no cotizable de la ayuda en poco mejorará sus prestaciones contributivas futuras), con destino de fondos públicos para inciertos objetivos de empleo (su posible inserción laboral). De implementarse, la evaluación prevista para la medida es esperable que nos aporte luz sobre su eficacia social en relación con los perseguidos objetivos de empleo para los jóvenes.

Pero el Consejo comienza a focalizar su atención también con relación a la eficacia de tales medidas en función de la capacidad –y mejora de la coordinación– de los servicios sociales y los servicios públicos de empleo autonómicos para prestar apoyo personalizado a los demandantes de empleo, que considera que mejora solo lentamente. Ello también puede significar que quizá no se destinan todos los recursos adecuados para hacer efectiva la proactivación de las políticas pasivas de empleo. El Consejo ya había advertido de la necesidad de «sistemas de protección social eficaces con vistas a promover unos mercados de trabajo integradores y garantizar un complemento a la renta adecuado y un apoyo social apropiado mediante el acceso a servicios de calidad» ([Recomendación del Consejo, de 14 de mayo de 2018, sobre la política económica de la zona del euro \(2018/C 179/01\)](#)). Por otra parte, también el Consejo considera que hay margen para una «mayor cooperación con los empresarios», en particular, aumentando el porcentaje de puestos vacantes gestionados por los servicios de empleo, así como mejorando la elaboración de perfiles de los demandantes de empleo y la correspondencia con las necesidades de las empresas. En definitiva, propone una «revalorización» del papel de los servicios públicos de empleo y llama la atención a las empresas para canalizar sus ofertas a través de los mismos, así como una mayor cooperación de los servicios de empleo con los servicios sociales.

El Consejo considera que hay margen para una «mayor cooperación con los empresarios», en particular, aumentando el porcentaje de puestos vacantes gestionados por los servicios de empleo

3. La excesiva «dualización» de nuestro mercado de trabajo sigue siendo uno de los temas centrales de las CSR's dirigidas a nuestro país, aquejado de la «cultura de la temporalidad», pues la proporción de trabajadores con contratos temporales sigue encontrándose entre las más altas de la Unión Europea y se compone principalmente de jóvenes y de trabajadores poco cualificados.

El Consejo constata que los contratos temporales son a menudo cortos y «rara vez sirven de trampolín para un contrato permanente», lo que no es sino admitir la ineficacia de la panoplia de medidas económicas –significativamente, la reducción de cuotas de la Seguridad Social– adoptadas para promover la generación de empleo estable. Además, el Consejo habla de un «uso generalizado» de la contratación temporal, incluso en sectores menos proclives a la actividad estacional o cíclica, lo que –a juicio del mismo– puede obstaculizar el crecimiento más rápido de la productividad y suele asociarse a «menores derechos a prestaciones sociales y a un mayor riesgo de pobreza». Es claro que la situación no obedece a una estructura sectorial diferente de la economía en España. La propia Comisión constató que esta situación afecta gravemente a la productividad, pues: «(...) reduce los incentivos para que los trabajadores y los empleadores inviertan en capacitación y formación permanente, menoscabando la formación de capital humano, lo que a su vez impide un crecimiento más rápido de la productividad» (*Informe sobre España, cit.*, p. 3).

Por otra parte, aunque los contratos indefinidos han aumentado en porcentaje de crecimiento neto del empleo en los últimos dos años, el Consejo considera necesario adoptar nuevas medidas para incentivar la transición de contratos temporales a indefinidos y afirma que nuestro sistema de incentivos a la contratación «sigue estando fragmentado y no se centra de forma efectiva en el fomento de la contratación indefinida». Se hace por ello necesaria –entendemos– una nueva limitación y reordenación de las bonificaciones a la contratación laboral para que sean eficaces desde la perspectiva de la generación de empleo estable.

El Consejo recuerda que España adoptó un plan para reducir la temporalidad del empleo en el sector público, pero también que su aplicación está apenas empezando y «debe acelerarse» para cumplir el objetivo del 8 % establecido para 2019. También constata que la mayor capacidad y eficacia de las inspecciones de trabajo en la lucha contra el abuso de la contratación temporal ha dado lugar a la conversión de un mayor número de contratos temporales en indefinidos, pero «no parece disuadir a los empresarios de seguir recurriendo ampliamente a los contratos temporales». En esta dirección, el nuevo *Plan Estratégico de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social 2018-2020* contiene líneas específicas de actuación en materia de estabilidad en el empleo, intensificando las actuaciones para luchar contra la contratación temporal fraudulenta. Pero entiendo que debería considerarse la implementación de otras posibles medidas que introduzcan factores más disuasorios del abuso en la contratación temporal, hasta ahora no tenidos en cuenta, v. gr., establecer una indemnización por fraude que supere el coste del despido improcedente

El «uso generalizado» de la contratación temporal, incluso en sectores menos proclives a la actividad estacional o cíclica, puede obstaculizar el crecimiento más rápido de la productividad

de los contratos indefinidos, el incremento de sanciones administrativas teniendo en cuenta el nivel de fraude de la empresa, la articulación legal de activación del expediente administrativo sancionador –una vez la sentencia judicial declare el fraude en la contratación–, el incremento más

significativo en las cotizaciones a la Seguridad Social, etc. Desde luego, el reciente giro en el posicionamiento del Tribunal de Justicia de la Unión Europea sobre la indemnización extintiva del contrato de interinidad (y sus posibles efectos vía interpretativa sobre otros contratos de duración determinada), rectificando la «doctrina De Diego Porras», poco ayuda en esta dirección, pues puede marcar el fin del interesante y necesario debate –también de política legislativa– que se generó sobre la equiparación indemnizatoria entre los contratos indefinidos y los temporales (*vid.* en este mismo número, el comentario del profesor Molina Navarrete: «[La indemnización extintiva de los interinos \(y demás temporales\): ¿fin de la historia o nuevo capítulo sin fin? Comentario a las Sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 5 de junio de 2018, Montero Mateos \(C-677/16\) y Grupo Norte Facility \(C-574/16\)](#)»).

Quedamos, pues, a la espera de lo que el diálogo social depare en este terreno, mediante el cual encuentre debido cumplimiento el declarado objetivo del Gobierno –«saliente»– de reforzar el principio de causalidad en la contratación temporal, así como el régimen sancionador para los casos en los que el uso de dicha temporalidad resulte abusivo y/o injustificado (*Programa Nacional de Reformas del Reino de España 2018*, p. 61). La propia recomendación –cosa bastante insólita, pues hasta hace poco tiempo las orientaciones provenientes de la gobernanza económica europea han girado en torno a un modelo de absoluta indiferencia hacia los instrumentos del diálogo social– hace un guiño al necesario diálogo social en la materia y advierte específicamente dos cosas: a) que la Mesa tripartita –creada a principios de 2017– para analizar la calidad del empleo todavía no ha presentado propuestas concretas; b) que la participación de los interlocutores sociales en la elaboración de las políticas se ha incrementado recientemente, pero indica con claridad que «sigue habiendo margen para nuevas mejoras».

Pero la recomendación no hace referencia a otros elementos clave para entender el proceso de precarización laboral de nuestro país, donde, según los datos de la EPA (4.º trimestre de 2017) un 57,3% de los trabajadores a tiempo parcial son involuntarios (no deseados, con especial incidencia en las mujeres trabajadoras), consolidándose en los años de crisis hasta representar un 14,8% del total del empleo. Asunto preocupante cuando, también conforme a los datos de la EPA, en 2017 se realizaron en España una media de 5.800.000 horas extraordinarias a la semana y, de ellas, nada menos que un 46,9% no se pagaron ni se compensaron con descanso equivalente, ni tampoco se cotizó por las mismas.

El [proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2018](#) prevé acompañar la expansión del sector del turismo y sectores vinculados a él con medidas de apoyo a la contratación, se establecen medidas de apoyo a la prolongación del periodo de actividad de los trabajadores

Debería considerarse la implementación de otras posibles medidas que introduzcan factores más disuasorios del abuso en la contratación temporal

con contratos fijos discontinuos en los sectores de turismo y comercio y hostelería vinculados a la actividad turística. Ello merece una valoración positiva, pero también –en cierta medida– refleja un aire de resignación a estar abocados a asumir la «economía de servicios» como principal fuente de empleo, cuando la era digital requeriría también de otros horizontes.

4. Según el Consejo, el crecimiento económico y la creación de empleo están contribuyendo a reducir el porcentaje de personas en riesgo de pobreza y exclusión social (que no obstante sigue estando por encima de la media de la Unión Europea), así como la desigualdad de ingresos. Precisamente, la Encuesta de Condiciones de Vida que el Instituto Nacional de Estadística ha publicado muy recientemente revela que el 21,6% de la población vive con menos de 8.522 euros al año; ello significa que uno de cada cinco españoles se encuentra en una situación de riesgo de pobreza.

La realidad del *poor worker* (también llamado «preariado social») ha entrado ya inevitablemente en el discurso de las instituciones comunitarias. En esta dirección, el Consejo señala que la pobreza de las personas empleadas es un «motivo de preocupación, especialmente entre los hogares cuyos miembros están empleados con contratos temporales o a tiempo parcial»; constata también que la tasa de pobreza infantil, aunque está disminuyendo, se mantiene en un nivel muy elevado. Es también lo que se desprende del Estudio de la Oficina de Investigación de UNICEF, sobre bienestar infantil, realizado en 29 países y con los datos de la primera década del presente siglo, que sitúa las tasas de pobreza infantil en España entre las más altas de los países industrializados (solo superadas por Letonia, Estados Unidos y Rumanía) (*Bienestar infantil en los países ricos. Un panorama comparativo, Report Card núm. 11*, Florencia, 2013, p. 7).

La realidad del *poor worker* ha entrado ya inevitablemente en el discurso de las instituciones comunitarias

La evaluación de la Unión Europea desvela elementos que son preocupantes en el plano de la igualdad en España. En primer lugar, advierte de que «el impacto de las transferencias sociales distintas de las pensiones en la reducción de la pobreza es inferior a la media de la UE y está disminuyendo», así como que «la eficacia de las prestaciones familiares también es baja y la cobertura es desigual». Pone de relieve las carencias de nuestro Estado de bienestar «autonómico», pues señala que los sistemas de renta mínima garantizada «se caracterizan por grandes diferencias en las condiciones de acceso en las distintas autonomías y por la fragmentación de los múltiples sistemas nacionales dirigidos a distintos grupos de demandantes de empleo, que están gestionados por distintas Administraciones». El resultado es la existencia de vacíos de protección, pues –como indica el Consejo– «algunas personas necesitadas no reciben ayuda». En todo caso, constata que no existe un plan de acción que plasme las conclusiones del estudio de evaluación de la eficacia de los sistemas nacional y autonómicos de renta mínima garantizada, que se considera excesivamente fragmentado (*vid. EMIN, Informe sobre los Sistemas de Rentas Mínimas en España*, Comisión Europea, Bruselas, 2014, que concluye –pp. 49 y ss.– con una serie de propuestas basa-

das en «despolitizar» el debate y considerar la garantía de rentas como un derecho subjetivo en todo el territorio). La puesta en marcha del sistema de «Tarjeta Social Universal», como sistema de información que ayude a la mejora de la coordinación de las políticas de protección social (previsto en el [proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2018](#)), considera el Consejo que hará que las presta-

ciones sociales concedidas sean más transparentes y facilitará la participación en las medidas de activación asociadas, pero advierte con claridad que «no abordará directamente las deficiencias de los sistemas existentes». Así pues, la racionalización de los sistemas de rentas mínimas es una asignatura pendiente, recomendando el Consejo que se aborden las lagunas en la cobertura de los sistemas de renta mínima garantizada, simplificando la multiplicidad de sistemas nacionales y reduciendo las disparidades en las condiciones de acceso a los sistemas autonómicos.

La racionalización de los sistemas de rentas mínimas es una asignatura pendiente, recomendando el Consejo la simplificación de la multiplicidad de sistemas nacionales y la reducción de las disparidades

5. El sistema de pensiones español también es objeto de atención por parte del Consejo, afirmando que desempeña un importante papel en el mantenimiento de la calidad de vida de las personas de más edad y admitiendo que, como consecuencia de ello, «se enfrentan a un riesgo de pobreza significativamente más bajo que las generaciones más jóvenes». Lo que significa que para los pensionistas actuales la función de solidaridad intergeneracional que se canaliza a través de dicho sistema demuestra su eficacia como mecanismo de estabilización socioeconómico «contra-cíclico» y de garantía frente al riesgo de pobreza en edades avanzadas.

La recomendación afirma que, con relación a los salarios, las pensiones actuales se encuentran entre las más elevadas de la Unión Europea. Para el Consejo, las proyecciones que figuran en el Informe de 2018 sobre el envejecimiento y en el Informe sobre la adecuación de las pensiones indican que las reformas de 2011 y 2013 contribuyeron a garantizar la sostenibilidad y la relativa adecuación de las pensiones a largo plazo (*The 2018 Ageing Report Economic & Budgetary Projections for the 28 EU Member States (2016-2070)*, Institutional Paper 079, Comisión Europea, Luxemburgo, 2018, pp. 330 y ss.). Lo que sucede es que, confrontando con la ficha específica de España sobre la que se basa dicho informe, se mueve sobre una «constante» en sus previsiones y es que, en contraposición a nuestra tradicional indexación de las pensiones a la inflación, tras las reformas de 2013, la previsión es que todas las pensiones existentes relacionadas con los ingresos estén indexadas al nuevo índice de revalorización del sistema de pensiones de la Seguridad Social. Por ello, no extraña que el Consejo se muestre contrario tanto a las subidas de las pensiones como al aplazamiento del factor de sostenibilidad propuesto durante el proceso de adopción del proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2018, lo que considera que «ponen

El riesgo de pobreza en la vejez se encuentra intrínsecamente ligado a las desigualdades existentes en el mercado de trabajo

de las pensiones como al aplazamiento del factor de sostenibilidad propuesto durante el proceso de adopción del proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2018, lo que considera que «ponen

en entredicho el compromiso para con estas reformas» y que, al mismo tiempo, «no abordan el reto principal de la adecuación de los ingresos de los futuros jubilados, que está más bien relacionado con la elevada tasa de desempleo y la segmentación del mercado laboral». Ciertamente, el riesgo de pobreza en la vejez se encuentra intrínsecamente ligado a las desigualdades existentes en el mercado de trabajo, pues los trabajadores con ingresos y condiciones de trabajo inferiores tienen menos acceso a los sistemas de ahorro para la jubilación y menor capacidad de contribuir a ellos. De ahí que una renovada política sociolaboral que abogue decididamente por la «calidad del empleo» también es garantía para el futuro de los sistemas de pensiones.

José Antonio Fernández Avilés
Subdirector