

LA GOBERNANZA ECONÓMICA EUROPEA: UNA APROXIMACIÓN A SU INCIDENCIA EN LOS SISTEMAS DE RELACIONES LABORALES

Raquel Vela Díaz

*Profesora Interina. Área de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.
Universidad de Jaén*

EXTRACTO

El presente trabajo tiene como objeto realizar un recorrido desde una perspectiva reflexiva y crítica de lo que ha significado e implicado la nueva Gobernanza Económica Europea (GEE) en los sistemas de relaciones laborales y de protección social europeos, con especial atención a España. Tras un análisis de los principales elementos que conforman la GEE, el artículo se centra en su influencia sobre los mecanismos de negociación colectiva, así como sobre el empleo y las condiciones de trabajo y los sistemas de protección social.

Palabras claves: Gobernanza Económica Europea, interlocutores sociales, democracia europea, negociación colectiva, condiciones de trabajo y protección social.

Fecha de entrada: 16-02-2015 / Fecha de aceptación: 11-03-2015

THE EUROPEAN ECONOMIC GOVERNANCE: AN APPROXIMATION TO ITS IMPACT ON INDUSTRIAL RELATIONS SYSTEMS

Raquel Vela Díaz

ABSTRACT

This work aims to take a tour through reflection and critique of what has meaning and involved the new European Economic Governance (EEG) on industrial relations systems and european social protection, with special focus on Spain. After an analysis of the main elements that make up the EEG, the article focuses on its influence on the mechanisms of collective bargaining, employment and working conditions and social protection systems.

Keywords: European Economic Governance, social partners, european democracy, collective bargaining, working conditions and social protection.

Sumario

1. Consideraciones previas: Algunos errores de partida y de diseño del proyecto europeo
2. La Gobernanza Económica de la Unión Europea: Significados y evolución
 - 2.1. Elementos de la Gobernanza Económica Europea
 - 2.2. Implicación de los interlocutores sociales en el proceso de gobernanza económica: La necesidad de una mayor «democratización»
3. Impacto de la Gobernanza Económica Europea en las relaciones laborales nacionales y sus sistemas de protección social
 - 3.1. Influencia de la Gobernanza Económica Europea sobre los mecanismos de negociación colectiva
 - 3.2. Influencia de la Gobernanza Económica Europea sobre el empleo y las condiciones de trabajo
 - a) Aumento de la temporalidad
 - b) Aumento del trabajo a tiempo parcial
 - c) Incremento de las formas de subempleo
 - d) Aumento de la flexibilidad en la regulación de las condiciones internas de trabajo
 - e) Dinámica salarial bajo la arquitectura de la GEE
 - f) Aumento de los niveles de desigualdad y del riesgo de pobreza
 - 3.3. Impacto de la Gobernanza Económica Europea sobre los servicios públicos y los sistemas de protección social
4. Consideraciones finales

1. CONSIDERACIONES PREVIAS: ALGUNOS ERRORES DE PARTIDA Y DE DISEÑO DEL PROYECTO EUROPEO

El equilibrio entre la integración económica y el planteamiento de objetivos de unificación política han venido marcando el desarrollo de la Comunidad Europea y, en definitiva, de todo el proyecto europeo desde sus inicios hasta el momento actual, lo que ha supuesto una progresiva cesión de las soberanías nacionales a favor de una construcción política y económica comunitaria. Con el Tratado de Maastricht (1992) se daba un importante paso para avanzar en la vía de la integración europea, puesto que incorporó objetivos de carácter económico, social y político, propiciando un impulso de las economías y del empleo así como de los países con menor renta y, a su vez, el mantenimiento del modelo europeo de cohesión económica y social. Con el Tratado de Ámsterdam (1997) se daba un paso más al incluir, ya de forma explícita en el proceso de construcción, el modelo social europeo, dando cabida a la inclusión de políticas de empleo en el marco comunitario, quedando así definido el empleo como objetivo central. Sin embargo, este balance, que podría considerarse positivo, comenzó a experimentar un giro a raíz de los albores de la crisis económica y financiera en 2007¹.

Este giro ha puesto de manifiesto una importante disfunción de partida del marco y del proyecto original de la propia Unión Económica y Monetaria (UEM), puesto que el paso del tiempo y, sobre todo, el advenimiento de una larga y dura etapa de «vacas flacas» ha mostrado la generación de una serie de divergencias y desigualdades sin precedentes entre los Estados y dentro de ellos, en lugar de la convergencia económica pretendida. De hecho, lejos de alcanzar la esperada sincronización entre las distintas economías nacionales, lo que supondría una mejora en los desequilibrios existentes, incluso se ha acentuado la disparidad entre países en distintos ámbitos², detectándose así una falta de mecanismos ágiles para corregir este impacto asimétrico. Y es que no se puede obviar que, pese a la incorporación de objetivos de índole social, la construcción del proyecto europeo siempre ha tendido a centrarse en su vertiente más monetaria, con el establecimiento

¹ CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL (CES): *Nueva Gobernanza Económica en la Unión Europea y Crecimiento. Informe 03/2012*, págs. 11-17.

El diseño de construcción europea se ha ido consolidando en diferentes y sucesivas etapas: en sus inicios, la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA); posteriormente, la Comunidad Económica Europea (CEE) y la Comunidad Europea de la Energía Atómica (CEEA o EURATOM); contribuyeron a dicho avance la Política Agraria Común (PAC) y la Política Pesquera Común (PPC); la CEE abandonó el calificativo de «económica», dando paso a la Unión Europea, con una connotación más política.

² Destacando, por el objeto de estudio de este trabajo, ámbitos tales como regulaciones laborales y condiciones de trabajo, tasas de desempleo, protección social, sistemas de pensiones, prestaciones de los servicios públicos y bienestar social, etc.

de criterios económicos de convergencia impuestos a los países que forman parte del mismo y con el objetivo de estabilidad económica, relegándose a un plano secundario aquellos objetivos relacionados con los aspectos sociales y de ciudadanía europea y, en definitiva, con el modelo social europeo. Por tanto, los últimos años de inestabilidad y coyuntura económica desfavorable han puesto sobre la mesa los problemas de gobernanza del proyecto europeo, las debilidades inherentes al marco original de la

UEM, que muestran un trasfondo de graves carencias y flaquezas en la construcción europea y en las distintas respuestas comunitarias, que pueden derivar incluso en dificultades de viabilidad futura.

Los últimos años de inestabilidad y coyuntura económica desfavorable han puesto sobre la mesa los problemas de gobernanza del proyecto europeo, las debilidades inherentes al marco original de la UEM, que muestran un trasfondo de graves carencias y flaquezas en la construcción europea y en las distintas respuestas comunitarias

El marco político e institucional de la Unión Europea, pese a su estabilidad tanto organizativa como estructural fruto de un extenso proceso de construcción, ha demostrado indiscutibles deficiencias, incluso desaciertos, que se han hecho más palpables como consecuencia de los graves efectos de los últimos años de recesión económica. Carencias relacionadas especialmente con la existencia de un modelo de gobernanza comunitaria de carácter insuficiente, y por tanto mejorable. A este respecto, cabe resaltar distintas facetas³:

- Se detecta un claro debilitamiento del papel de los interlocutores sociales –sociedad civil organizada– en el cumplimiento y seguimiento de los objetivos económicos de la Unión Europea, así como en el desarrollo de una nueva gobernanza económica para la misma, lo que hubiera contribuido a una mejor y más eficaz respuesta comunitaria a la actual coyuntura económica y, en definitiva, a mejorar su arquitectura política e institucional basándola en una coordinación más estrecha y democrática.
- Erosión profunda de la cohesión social, fruto, en parte, de una opción de política económica para gestionar la crisis caracterizada por una austeridad impuesta por los países acreedores y económicamente más fuertes, a los endeudados y económicamente más débiles de la periferia europea, entre ellos España, aumentando el desempleo masivo y el incremento de la pobreza y la desigualdad.
- El deterioro en la calidad y el funcionamiento de la democracia europea ha trascendido incluso a la ciudadanía, que ha perdido la confianza y el interés en el propio proyecto de la Unión, lo que hace necesaria una aproximación, transparencia y una mayor accesibilidad de las instituciones comunitarias a los ciudadanos, dada la crisis de identidad colectiva europea. A esta pérdida de confianza ha contribui-

³ CES: *Nueva Gobernanza Económica en la Unión Europea y Crecimiento*, op. cit., pág. 23-25.

do el hecho de que han sido los países comunitarios más prósperos los que han impuesto, en parte, al resto de los países miembros una forma de abordar la crisis económica que les favorece más a ellos, sumiéndose los países debilitados en una espiral de recesión y austeridad⁴.

La respuesta europea a la grave situación de crisis ha estado centrada en una revisión del marco de gobernanza económica de la Unión desde el año 2010, con el fin de fortalecer distintas debilidades puestas de manifiesto en este contexto desfavorable, adoptando un conjunto de decisiones vinculadas a la gobernanza institucional dirigidas mayoritariamente al fortalecimiento y sostenibilidad de la política económica comunitaria, basadas en un severo ajuste fiscal y salarial, en detrimento del crecimiento y del empleo. Así, pese a un discurso oficial que plantea la necesidad de complementar la austeridad y las reformas estructurales con medidas que impulsen el crecimiento y el empleo, por el momento, no se puede considerar que la adopción de las mismas sea una realidad, centrándose las prioridades en favor de la recapitalización de las entidades de crédito, la implementación de políticas de austeridad y ajuste presupuestario y el fortalecimiento de la gobernanza económica⁵.

2. LA GOBERNANZA ECONÓMICA DE LA UNIÓN EUROPEA: SIGNIFICADOS Y EVOLUCIÓN

El actual modelo político de la Unión Europea así como su sistema institucional vigente se encuentran definidos en el Tratado de Lisboa⁶, momento en el que la actual crisis económica incidía ya gravemente en el continente europeo, estando conformado por el Tratado de la Unión Europea (TUE) y por el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), que recogen algunas de las reformas y de los nuevos instrumentos que incluía la fracasada Constitución Europea.

La Gobernanza Económica Europea hace referencia al sistema de instituciones y procedimientos establecidos para lograr los objetivos del TUE en el ámbito económico, es decir, la coordinación de las políticas económicas a fin de fomentar el progreso económico y social para la Unión Europea y sus ciudadanos

⁴ Con este malestar comienzan a arraigarse ideas que argumentan que la globalización financiera y, en el caso europeo, la apuesta por la austeridad, se hallan detrás de esa creciente distancia entre las élites y el resto de la ciudadanía, por lo que cada vez son más numerosas las voces que, en los últimos tiempos, denuncian una deriva del capitalismo que conlleva efectos no deseados como la desigualdad y la corrupción, a la vez que le resta legitimación ciudadana, reclamando lo que se denomina un «capitalismo inclusivo». Vid. Fundación CIDOB: «El futuro del capitalismo», jornadas del 2 de diciembre de 2014 (www.cidob.org/noticias/europa/el_futuro_del_capitalismo).

⁵ PAPAIOULOU, E. y SAKELLARIDIS, G. (eds.): «The political economy of public debt and austerity in the EU», Athens: Nissos Publications, 2012.

⁶ Firmado el 13 de diciembre de 2007 y jurídicamente vinculante desde finales de 2009.

La Gobernanza Económica Europea (GEE) hace referencia al sistema de instituciones y procedimientos establecidos para lograr los objetivos del TUE en el ámbito económico, es decir, la coordinación de las políticas económicas a fin de fomentar el progreso económico y social para la Unión Europea y sus ciudadanos, de conformidad con el artículo 3 del mencionado Tratado.

El Preámbulo del TUE viene a afirmar que los Estados miembros están «resueltos a lograr el refuerzo y la convergencia de sus economías y a crear una unión económica y monetaria», así pues, el concepto reafirma la dimensión «económico-monetaria» de la Unión Europea. Sin embargo, el apartado tercero del citado artículo 3 también menciona su dimensión social, haciendo referencia al fomento por parte de la Unión no solo del crecimiento económico y de una economía competitiva, sino también a la promoción del progreso y de la cohesión social, combatiendo la exclusión social y fomentando la justicia y la protección sociales. Asimismo, en el título IX del TFUE, que hace referencia al empleo, se exige que las políticas de este ámbito estén coordinadas y mantengan la coherencia con las políticas económicas que se hayan definido.

La crisis financiera, presupuestaria y económica que se inició en 2008 ha revelado que la Unión Europea necesitaba urgentemente un modelo de gobernanza económica más eficaz que la coordinación económica y presupuestaria o que las respuestas *ad hoc* vigentes hasta aquel momento. Los cambios recientes en el ámbito de la gobernanza económica reforzada, que se creó en 2011 y que sigue evolucionando, incluyen tanto la actualización de las disposiciones existentes como la adopción de otras nuevas, establecer una coordinación y una vigilancia reforzadas de las políticas fiscales y macroeconómicas, y la instauración de un marco sólido para la gestión de las crisis financieras.

Hasta 2011, la coordinación de la política económica se basaba principalmente en el consenso, sin unas normas de obligado cumplimiento, salvo en el marco de la política presupuestaria definida en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento. El ámbito de aplicación de la coordinación económica era amplio y podían emplearse distintas modalidades de cooperación, dependiendo del grado de vinculación del acuerdo de cooperación.

Con el advenimiento de la grave recesión económica, se consideró necesaria una mayor coordinación de las políticas económicas en la Unión Europea con el fin de abordar las tendencias insostenibles acaecidas en muchos países europeos. Para ello, el modelo de gobernanza económica se rodea de un renovado marco jurídico⁷ y, a su vez, se establecen unos procedimientos que, pese a su nombre, «Recomendaciones Políticas», unas «generales» y otras «específicas» (art. 121), implican una serie de actuaciones firmes de intervención y planificación de las instituciones comunitarias, pues detrás de ellas hay mecanismos de presión, como la amenaza de sanciones para los

⁷ Como parte de los fundamentos jurídicos de la Gobernanza Económica, los artículos 2, 5 y 119 del TFUE constituyen las bases de la coordinación. Son también parte de los fundamentos jurídicos de la Gobernanza Económica los artículos 144 y 282 a 284 del TFUE, así como los siguientes protocolos anejos al TFUE: Protocolo n.º 12 sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo, Protocolo n.º 13 sobre los criterios de convergencia y Protocolo n.º 14 sobre el Eurogrupo.

casos de inobservancia. Tales Recomendaciones están obligando, en muchos casos, si bien de forma desigual atendiendo a cada Estado, a unas reformas profundas y continuadas de los mercados nacionales de trabajo así como de los sistemas nacionales de protección social⁸.

Así, dicha gobernanza económica se vincula, tanto con políticas de innegable austeridad, como con políticas de auténtica flexibilización de los mercados de trabajo entre las principales prescripciones recomendadas o incluso impuestas a los Estados miembros –si bien, como se ha señalado, el marco de los Tratados no preconice una tendencia de esta índole–, lo que está implicando un dismantelamiento del denominado Estado de Bienestar, y un grave deterioro de los derechos y servicios de la ciudadanía europea, más acusado en los Estados conocidos como «deudores» que en los «acreedores». De esta forma, la respuesta a la crisis se ha centrado especialmente en la realización de las reformas estructurales necesarias, principalmente para los Estados miembros que reciben asistencia financiera y, de manera más general, a través de las recomendaciones específicas para los otros países.

Dicha gobernanza económica se vincula, tanto con políticas de innegable austeridad, como con políticas de auténtica flexibilización de los mercados de trabajo entre las principales prescripciones recomendadas o incluso impuestas a los Estados miembros, lo que está implicando un dismantelamiento del denominado Estado de Bienestar, y un grave deterioro de los derechos y servicios de la ciudadanía europea, más acusado en los Estados conocidos como «deudores» que en los «acreedores»

2.1. ELEMENTOS DE LA GOBERNANZA ECONÓMICA EUROPEA

La crisis ha puesto de manifiesto la insostenibilidad de las políticas económicas en algunos Estados miembros, así como la existencia de carencias estructurales de la economía europea y la gobernanza a nivel de la Unión Europea⁹. De esta forma, y como se ha afirmado, ante los problemas fundamentales desvelados por esta situación, se consideró necesaria una mayor coordinación de las políticas económicas en la Unión Europea a fin de abordar estos problemas e impulsar el

⁸ UGT: *Gobernanza Económica Europea y participación de los interlocutores sociales*, Madrid: Comisión Ejecutiva Confederada UGT, 2014, pág. 8.

Este impacto reformador ha sido mayor en aquellos países que han sido formalmente intervenidos a través de los denominados «Memorandos de Entendimiento», como el caso de Grecia, Irlanda y Portugal.

⁹ COMISIÓN EUROPEA (Comunicación): *Reforzar la dimensión social de la Unión Económica y Monetaria*, COM (2013) 690 final, 2 de octubre de 2013, pág. 3.

crecimiento y la creación de empleo en el futuro. Con este propósito, se revisó y reforzó el sistema de organismos y procedimientos de coordinación económica existentes en la Unión Europea en 2011, de manera que en ese mismo año, el Parlamento Europeo aprobó cinco reglamentos y una directiva para la reforma de la GEE, con la aprobación del «Six-Pack», paquete de seis medidas legislativas¹⁰, con el objetivo de mejorar los mecanismos macroeconómicos de la política comunitaria, tanto en el ámbito del refuerzo de la disciplina presupuestaria, como de la supervisión de las políticas económicas. Ese mismo año, la Comisión añadió dos nuevos reglamentos al citado «Six-Pack»: el primero, para una mayor vigilancia de los Estados miembros que tengan graves dificultades con la estabilidad financiera y, el segundo, para el seguimiento y la corrección de los proyectos de planes presupuestarios de los Estados miembros. En 2012, con propuestas sobre la «unión bancaria» y la creación del Mecanismo Europeo de Estabilidad, y en 2013, con la aprobación del «Two-Pack», paquete de dos medidas legislativas, y otras propuestas legislativas que siguen su proceso de adopción.

La Estrategia Europa 2020 (EE2020) fue lanzada en 2010 con el objeto de promover un crecimiento inteligente, sostenible e integrador que ayudara a Europa a recuperarse de la crisis, volviendo a la senda de la creación de empleo¹¹. Para una gobernanza reforzada y con el fin de llevar a cabo una vigilancia más estrecha por parte de la Unión Europea de las políticas presupuestarias, el «Semestre Europeo» es el periodo de seis meses del año en el que se coordinan las políticas presupuestarias, macroeconómicas y estructurales de los Estados miembros para permitirles tener en cuenta las consideraciones de la Unión Europea en una fase temprana de sus decisiones presupuestarias nacionales, y de formulación de sus políticas económicas. Esto permitiría a las instituciones de la Unión proponer orientaciones o recomendaciones de actuación que servirían de guía a los Estados miembros para elaborar sus Programas Nacionales de Reforma y Programas de Estabilidad, con relación a los objetivos incluidos en la EE2020, dando paso a la Nueva Gobernanza Económica Europea.

Una vez al año, al revisar el progreso económico y social de cada Estado miembro de la Unión Europea en el proceso del Semestre Europeo, y al hacer recomendaciones específicas a cada país para que orienten las políticas nacionales, la Comisión señala los principales desafíos económicos y sociales para la Unión Europea y la zona del euro. Por consiguiente, se considera que el Semestre Europeo proporciona el marco adecuado para la dirección y el seguimiento de las reformas económicas y sociales de los Estados miembros.

¹⁰ El mismo se asienta sobre tres pilares: a) Fortalecer el Pacto de Estabilidad y Crecimiento existente, basado en el «procedimiento de déficit excesivo», con normas adicionales más estrictas para recortar los déficits públicos y las deudas soberanas; b) Establecer el «procedimiento de desequilibrio excesivo» para detectar y corregir los desequilibrios macroeconómicos que puedan amenazar la estabilidad de la moneda única; c) Aplicar los dos pilares anteriores con sanciones que surtan efecto, con recomendaciones acompañadas de sanciones casi automáticas para los países miembros de la zona euro.

¹¹ La Estrategia Europea 2020 fue propuesta por la Comisión el 3 de marzo de 2010 y ratificada por el Consejo Europeo el 17 de junio de 2010.

El diseño normativo de la GEE y la realización del Semestre Europeo plantean ciertas contradicciones con los objetivos marcados con la «Estrategia Europea 2020»

de la GEE y la realización del Semestre Europeo plantean ciertas contradicciones con los objetivos marcados con la «Estrategia Europea 2020», pues no se puede obviar que entre los cinco objetivos principales para 2020, destacan: lograr una tasa de empleo para el 75% de las mujeres y los hombres de entre 20 y 64 años; reducir el porcentaje de abandono escolar y conseguir que al menos un 40% de las personas entre 30 y 34 años hayan completado estudios de nivel superior o equivalentes; reducir la pobreza mediante la disminución del número de personas en riesgo de pobreza o exclusión social en al menos 20 millones.

Pese a dichos objetivos marcados, la renovada arquitectura de la gobernanza económica parece estar dirigida básicamente a necesidades de recorte del gasto y ajuste del déficit para alcanzar una consolidación fiscal, dominando así el objetivo de reducción de desequilibrios macro-económicos, ignorando, sin embargo, que en muchos países los principales desequilibrios son justamente el alto grado de desempleo y la creciente desigualdad, y que no son solo sociales, sino también económicos. A este respecto, la realización del Semestre Europeo en el ámbito de la GEE no debería implicar el que no puedan alcanzarse los objetivos planteados en el marco de la Estrategia Europea 2020, por el contrario, el objetivo de la reducción de la pobreza y la redistribución del bienestar debería ser la principal estrategia global Europea en los distintos ámbitos. En este sentido, el propio TFUE en su artículo 9 viene a establecer que en la definición y ejecución de sus políticas y acciones, la Unión deberá tener 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

Sin embargo, se aprecia cierta incoherencia entre el nuevo marco de gobernanza económica orientado hacia la austeridad, con los objetivos de crecimiento plasmados en la EE2020, siendo necesario encontrar un equilibrio virtuoso entre los objetivos de consolidación fiscal y de recuperación de la actividad económica y el empleo¹². Es decir, el diseño normativo

El propio TFUE en su artículo 9 viene a establecer que en la definición y ejecución de sus políticas y acciones, la Unión deberá tener 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

¹² CES: *Nueva Gobernanza Económica en la Unión Europea y Crecimiento*, op. cit., pág. 44.

protección de la salud humana. Dicho de otro modo, la Unión Europea debe tener en cuenta esta cláusula social para compensar la decisión económica con su impacto social¹³.

En esta misma línea, el propio Consejo Europeo de 2013 vino a señalar la importancia de reforzar la dimensión social, subrayando la necesidad de tener en cuenta la situación social y del mercado de trabajo de la UEM, utilizando los indicadores sociales y de empleo apropiados como parte del proceso para la coordinación de las políticas económicas del Semestre Europeo¹⁴. Así, ante esta situación divergente, la Comisión presentó una propuesta que establecía un cuadro de indicadores clave sociales y de empleo con el fin de complementar el procedimiento de desequilibrios macroeconómicos, así como el Informe conjunto sobre el empleo, que podrían considerarse como un paso hacia la dimensión social de la UEM¹⁵.

Este cuadro de indicadores sociales y de empleo es una nueva herramienta del Semestre Europeo, con la que se pretende garantizar una mayor visibilidad e identificación de las principales tendencias sociales y de empleo que puedan afectar al buen funcionamiento de la UEM, y puede garantizar un seguimiento más estrecho en el Semestre Europeo, teniendo en cuenta las opiniones del Parlamento Europeo, de los interlocutores sociales y de otras partes interesadas para el perfeccionamiento del cuadro. Los Comités de Protección Social y de Empleo han considerado que el cuadro de indicadores es un importante paso adelante por lo que se refiere a garantizar la visibilidad política de los retos en materia social y de empleo en los Estados miembros pertinentes, y aspira a identificar los problemas más graves y las novedades más importantes en una fase temprana. A su vez, han considerado que el citado cuadro debe ser parte integrante del Indicador de Rendimiento de la Protección Social y del Indicador de Resultados en materia de Empleo, comprometiéndose a revisarlo de manera periódica, como parte integrante de los instrumentos de control de los que disponen. Este planteamiento permitiría, por una parte, detectar deterioros preocupantes producidos en el último año y, por otra, señalar evoluciones negativas menores pero persistentes durante dos años consecutivos¹⁶.

La finalidad de este conjunto de indicadores no debería centrarse únicamente en aportar datos cuantitativos de contenido social, sino dar coherencia al conjunto de recomendaciones, evitando así que los objetivos de la Estrategia Europea 2020 queden neutralizados por los imperativos de corte presupuestario y fiscal

¹³ UGT: *Gobernanza Económica Europea y participación de los interlocutores sociales*, op cit., pág. 8-9.

¹⁴ COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO (CESE) (Dictamen): *Reforzar la cohesión y la coordinación de la UE en el ámbito social*, SOC/407 - CESE 1591/2011, 26 de octubre de 2011.

¹⁵ COMISIÓN EUROPEA (Comunicación): *Reforzar la dimensión social de la Unión Económica y Monetaria*, op. cit.

¹⁶ CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA: *Refrendo del Dictamen conjunto de los Comités de Empleo y de Protección Social sobre el cuadro de indicadores sociales y de empleo para el Consejo EPSCO*, 10337/14, 13 de junio de 2014.

No obstante, la finalidad de este conjunto de indicadores no debería centrarse únicamente en aportar datos cuantitativos de contenido social, sino dar coherencia al conjunto de recomendaciones, evitando así que los objetivos de la Estrategia Europea 2020 queden neutralizados por los imperativos de corte presupuestario y fiscal. Cuestión de difícil consecución si no mejoran las inversiones públicas y sociales disponibles para la obtención de los objetivos perseguidos por la EE2020, que tendrán que proyectarse como inversiones de tipo «contra-cíclico». Precisamente, las críticas realizadas van en la línea de resaltar que las Recomendaciones hechas a los países van justamente en sentido opuesto¹⁷, dirigiéndose al recorte del gasto en vez de al crecimiento futuro, no estando adaptadas al contexto específico de cada país.

Y si bien en las Conclusiones del Semestre Europeo de 2014 las orientaciones de política económica seguían centrándose en el cumplimiento del ajuste del déficit, aunque introduciendo la necesidad de mayor inversión pública por parte de los fondos europeos, por el momento, ha dominado el objetivo de reducción de los desequilibrios macro-económicos frente a los desequilibrios sociales.

En definitiva, se detecta que el conjunto de los principales elementos de gobernanza –*six pack*, *two pack*, pacto por el euro plus, semestre europeo...– son inseparables de la austeridad, dicho de otro modo, se dirigen básicamente a aplicarla, ahondando así el déficit democrático de la Unión Europea ante la cesión de elementos de soberanía tan esenciales como el presupuestario, sin reforzar simultáneamente las competencias del Parlamento Europeo¹⁸.

2.2. IMPLICACIÓN DE LOS INTERLOCUTORES SOCIALES EN EL PROCESO DE GOBERNANZA ECONÓMICA: LA NECESIDAD DE UNA MAYOR «DEMOCRATIZACIÓN»

Que el diálogo social es –o al menos debería ser– un elemento esencial de la política social deja poco margen de duda y así se conforma en el Derecho comunitario; en el artículo 152 del TFUE se consigna de manera clara que «la Unión reconocerá y promoverá el papel de los interlocutores sociales en su ámbito, teniendo en cuenta la diversidad de los sistemas nacionales», a lo que añade que «facilitará el diálogo entre ellos dentro del respeto de su autonomía». Este precepto

Los seis indicadores elegidos son en la actualidad los siguientes: tasa de desempleo (grupo de edad 15-74); tasa de desempleo juvenil y tasa SETF (jóvenes sin estudios, trabajo ni formación) (grupo de edad 15-24); variación real en la renta bruta disponible de los hogares; tasa de riesgo de pobreza para la población en edad de trabajar (grupo de edad 18-64); desigualdades en los ingresos (ratio S80-S20).

¹⁷ SCHNEIDER, J. D.; ZULEEG, F. y EMMANOULIDIS, J. A.: *Policy recommendations for the new European Commission: Priorities for stabilising EMU*, discussion paper, European Policy Centre, 30 de septiembre de 2014, pág. 6.

¹⁸ DOZ, J.: «La crisis europea es política. La Unión Europea necesita un nuevo proyecto político», Fundación 1º de Mayo, Trabajo, economía y sociedad, 7 de noviembre de 2014 (<http://blogs.publico.es/uno-mayo/2014/11/>).

se ve reforzado además con el artículo 154 del TFUE, que subraya la importancia de fomentar la consulta a los interlocutores sociales a nivel de la Unión, adoptando todas las disposiciones necesarias para facilitar su diálogo, debiendo resaltar además el apartado segundo de dicho precepto, que señala de manera expresa que, a tal efecto, «antes de presentar propuestas en el ámbito de la política social, la Comisión consultará a los interlocutores sociales sobre la posible orientación de una acción de la Unión».

Estos reconocimientos plasmados en el propio Derecho originario de la Unión Europea manifiestan que las medidas que se adopten en el ámbito de las políticas sociales se deben aplicar con una participación plena de los interlocutores sociales, otorgándole al diálogo social un papel preponderante.

Trasladando esta premisa a la aplicación del marco de la nueva GEE, la participación pertinente y amplia de los representantes de la sociedad civil organizada, en especial de los interlocutores sociales por sus cometidos específicos y competencias, debería también reclamarse en las medidas adoptadas y, en general, en todo el proceso de diseño e implementación de la GEE. A lo que cabe añadir que, con más razón, el fortalecimiento de la participación de dichos interlocutores sociales en los procesos, así como en la ejecución de las medidas de gobernanza y consolidación, se hace aún más necesario en periodos de especiales dificultades y transformaciones económicas y sociales¹⁹.

La necesidad de mejorar la coordinación de las políticas sociales y de empleo, en pleno respeto de las competencias nacionales y de la función de los interlocutores sociales y el diálogo social, tanto a nivel nacional como de la Unión Europea, también se ha situado como cuestión fundamental por parte de la propia Comisión Europea²⁰. A este respecto, la Comisión viene a señalar que el diálogo social a nivel de la Unión Europea desempeña un papel esencial en el progreso de nuestra economía social de mercado, y beneficia tanto a los empleadores como a los trabajadores y a la economía y la sociedad en su conjunto. Como también ha reconocido la Comisión, «los interlocutores sociales desempeñan un papel importante a nivel nacional en la fijación de las normas del mercado de trabajo y los salarios». Por ese motivo, a la hora de reforzar la gobernanza económica, es de capital importancia implicar a los interlocutores sociales en los debates de las políticas y los procesos de toma de decisiones. Y ello, con el fin no solamente de incrementar la adhesión a las políticas a fin de garantizar una aplicación con sentido, sino también para reforzar la eficacia de la coordinación de las políticas a nivel de la zona del euro²¹. Por

¹⁹ CESE (Dictamen): *Repercusiones sociales de la nueva legislación sobre gobernanza económica*, SOC/422 - CESE 476/2012, de 22 de febrero de 2012, pág. 8.

²⁰ COMISIÓN EUROPEA (Comunicación): *Reforzar la dimensión social de la Unión Económica y Monetaria*, op. cit., pág. 14-15. En esta misma línea, COMISIÓN EUROPEA (Comunicación): *Estudio prospectivo Anual sobre el Crecimiento para 2014*, COM(2013) 800 final, 13 de noviembre de 2013.

²¹ Para un comentario amplio sobre la citada Comunicación de la Comisión Europea véase ROJO TORRECILLA, E.: «La dimensión social de la Unión debe ser algo más que un buen número de indicadores. Sobre la Comunicación de la

consiguiente, es de capital importancia invertir en el refuerzo del diálogo social tanto a nivel europeo como nacional. Se hace por tanto necesario mejorar los mecanismos de gobernanza, implicando a los interlocutores sociales en la coordinación de las políticas económicas y de empleo a nivel de la Unión Europea, a fin de formular políticas comunes que fomenten la ciudadanía europea, la democracia y la solidaridad.

No obstante, pese a estos claros enfoques y apuestas a favor de la apertura de cauces de inclusión de los ciudadanos europeos y, en especial, de que los interlocutores sociales participen de manera más estrecha en la gobernanza económica a nivel europeo y nacional, la realidad muestra otro matiz bien distinto.

Dicho de otro modo, el balance que puede realizarse sobre la participación de los interlocutores sociales en el propio diseño, desarrollo e implementación de la GEE es negativo, tanto en el plano de la toma de decisiones a nivel de la Unión Europea, como en el plano nacional, si bien en este ámbito existen notables diferencias entre los Estados miembros. Pese a ello, las organizaciones sindicales y empresariales más representativas de ámbito europeo sí fueron capaces durante 2013 de poner en común sus posturas en el terreno de la gobernanza²².

El balance que puede realizarse sobre la participación de los interlocutores sociales en el propio diseño, desarrollo e implementación de la GEE es negativo, tanto en el plano de la toma de decisiones a nivel de la Unión Europea, como en el plano nacional, si bien en este ámbito existen notables diferencias entre los Estados miembros

Y es que, un punto de debate importante en torno a la nueva GEE pasa sin duda por su modelo de democratización, a lo que al respecto los propios sindicatos europeos han denunciado el profundo deterioro del diálogo social tripartito y su sustitución por el gobierno unilateral de las políticas anticrisis, siendo esta la tendencia más común²³. En definitiva, en la implementación de la GEE a escala nacional se ha observado cierto déficit democrático desde una perspectiva comparada entre distintos países europeos, con graves carencias tanto en los correspondientes debates previos en los parlamentos nacionales, como en el proceso de consultas significativas con

Comisión Europea de 2 de octubre», 1 de noviembre de 2013, (<http://www.eduardorjotorrecilla.es/2013/11/la-dimension-social-de-la-union-debe.html>).

²² CES, BUSINESSEUROPE, CEEP y UEAPME: *Social partner involvement in European economic governance. Declaration by the European Social partners*, 2013.

²³ La Confederación Europea de Sindicatos (CES) en una Declaración Conjunta firmada con los interlocutores sociales europeos en 2010 vino a señalar la importancia de involucrar a los interlocutores sociales en la elaboración y aplicación de políticas que afectan directa o indirectamente al empleo y a los mercados de trabajo a lo largo de los distintos pasos del semestre europeo, siendo esencial para poder tomar en consideración su posición.

los interlocutores sociales sobre las formas de instauración de la gobernanza económica, y sobre cómo hacer frente a sus consecuencias²⁴.

Ahora bien, cabe resaltar el consenso social que pueden propiciar tales instrumentos, puesto que legitiman la implementación de las Recomendaciones por cada uno de los países más impopulares y de mayor coste político para los Gobiernos²⁵. De esta forma, las consultas a nivel nacional con los interlocutores sociales desempeñan una función importante, en particular durante la adopción de los programas nacionales de reforma y la aplicación de las recomendaciones específicas para cada país, siendo de especial importancia tanto para las cuestiones relativas al mercado de trabajo, como para las cuestiones de política social y económica.

Una mejora de los mecanismos de gobernanza económica pasa por una mayor implicación de la sociedad civil, a través de sus interlocutores sociales, en la coordinación de las políticas comunitarias tanto de ámbito económico como de empleo, reforzándose así su participación en el diálogo macroeconómico y en la Cumbre Social Tripartita²⁶. De esta manera, «la implicación de los interlocutores sociales a la hora de enmarcar y aplicar las políticas económicas y de empleo debe ser de una magnitud equivalente a la evolución de los mecanismos de seguimiento y coordinación si se quiere que la gobernanza reforzada de la UEM sea efectiva e inclusiva»²⁷.

Una mejora de los mecanismos de gobernanza económica pasa por una mayor implicación de la sociedad civil, a través de sus interlocutores sociales, en la coordinación de las políticas comunitarias tanto de ámbito económico como de empleo

²⁴ ROCHA, F.; FEIGL, G.; LEONARDI, S.; PERNOT, J. M.; STOLEROFF, A.; TOMEV, L. y TRIAFANTAFILLOU, CH.: *The New European Economic Governance and its impact on the National Collective Bargaining Systems*, Madrid: Fundación 1.º de Mayo, noviembre 2014, pág. 14 (www.1mayo.ccoo.es/nova/files/1018/GocobaOKfinal.pdf).

El objetivo general de este estudio ha sido analizar el impacto de la nueva GEE sobre los sistemas nacionales de negociación colectiva de seis países: Bulgaria, Francia, Grecia, Italia, Portugal y España.

Plantea la observación de que incluso se otorgue a la Comisión Europea el derecho de interferir en los presupuestos nacionales, lo que podría plantear un problema de legitimidad democrática.

²⁵ Necesidad que el propio Consejo de la Unión Europea ha puesto de manifiesto en las *Council Conclusions on the 2014 Annual Growth Survey and Joint Employment Report: political guidance on employment and social policies*, Bruselas, 10 de marzo de 2014, pág. 2.

²⁶ En esta línea, el Consejo Económico y Social consideraba necesario rediseñar ampliamente la arquitectura política e institucional de la Unión Europea, para garantizar que la cesión de competencias y la transferencia de soberanía de los Estados en los principales ámbitos de actuación económico-financieros vayan acompañadas de un aumento de la legitimidad democrática de las distintas instancias o instituciones europeas.

²⁷ COMISIÓN EUROPEA (Comunicación): *Reforzar la dimensión social de la Unión Económica y Monetaria*, op. cit., pág. 10-11.

3. IMPACTO DE LA GOBERNANZA ECONÓMICA EUROPEA EN LAS RELACIONES LABORALES NACIONALES Y SUS SISTEMAS DE PROTECCIÓN SOCIAL

Como la lógica podría prever, el grado de impacto de la Gobernanza Económica sobre los países europeos no ha sido homogéneo, pues como ya se ha puesto de manifiesto, existen importantes diferencias de cohesión territorial y social en el seno de la Unión Europea en cuanto a las peculiaridades de cada mercado de trabajo y sistemas de protección social, derivadas principalmente de las distintas situaciones y estructuras económicas de partida de los Estados comunitarios. Estas disparidades existentes han supuesto también desiguales Recomendaciones a acotar por cada uno de los países («Country Specific Recommendation» –CSR–) tras la evaluación de sus particulares debilidades y desequilibrios, si bien con la existencia de cierto grado de inaplicación de las mismas por parte de los Estados destinatarios, especialmente de las que no vienen acompañadas de sanciones²⁸, aunque también es cierto que tampoco se ha tenido en cuenta la capacidad de los mismos para implementarlas de manera efectiva.

Se evidencian ciertas líneas generales de tendencia relativamente comunes en relación con la incidencia que la GEE ha tenido en los países comunitarios –si bien con un nivel de intensidad diferente entre los países– y que se ponen de relieve en diversos ámbitos tales como en las prácticas de diálogo social y negociación colectiva, empleo y condiciones de trabajo, así como en los sistemas de protección social

No obstante, pese a estas diferencias señaladas, resulta fundamental poner de manifiesto que junto a las singularidades de sus propias estructuras socioeconómicas, se evidencian ciertas líneas generales de tendencia relativamente comunes en relación con la incidencia que la GEE ha tenido en los países comunitarios –si bien con un nivel de intensidad diferente entre los países– y que se ponen de relieve en diversos ámbitos tales como en las prácticas de diálogo social y negociación colectiva, empleo y condiciones de trabajo, así como en los sistemas de protección social²⁹.

Precisamente, las divergencias existentes en la cohesión económica, territorial y social de los países de la Unión se han agudizado en los últimos años como consecuencia de la grave crisis económica y financiera, de ahí las crecientes dificultades en el proceso de unificación comunitaria, y de ahí los esfuerzos exigidos por el método de Gobernanza Económica para alcanzar

²⁸ En este sentido, SCHNEIDER, J. D.; ZULEEG, F. y EMMANOULIDIS, J. A.: *Policy recommendations for the new European Commission: Priorities for stabilising EMU*, op. cit., pág. 6.

²⁹ Así se pone de manifiesto en el informe final realizado por UGT: *Gobernanza Económica Europea y participación de los interlocutores sociales*, op. cit. Con relación al grado de impacto e incidencia de la GEE en los países objeto de estudio, dicho informe señala a España, Italia y Polonia como países con alto grado de impacto de la GEE (sin llegar a estar sujetos a programa), a Francia con un impacto moderado y a Austria con un impacto más moderado o leve.

mayores cuotas de convergencia. Y aunque no se puede negar la detección de líneas básicas de tendencia e influencia de la GEE que son comunes a la mayoría de los países miembros, a su vez, el sistema de Gobernanza Económica no ha implicado para todos ellos el mismo grado de sacrificio, siendo sin duda más acusado en los países con mayores dificultades económicas y financieras, especialmente, los sometidos a la intervención externa. Así, desde una perspectiva comparada, el contenido de las políticas aplicadas confirma la prevalencia de un enfoque de orientación austera que se ha dirigido, en primer lugar, hacia medidas de consolidación fiscal, lo que ha supuesto amplios recortes en la sanidad, la educación y en la inversión pública en general, y por supuesto en materia salarial así como en las pen-

siones; en segundo lugar, hacia profundas reformas estructurales y recortes en los mercados de trabajo; y en tercer lugar, hacia medidas dirigidas a la estabilización del sistema financiero.

Desde una perspectiva comparada, el contenido de las políticas aplicadas confirma la prevalencia de un enfoque de orientación austera que se ha dirigido, en primer lugar, hacia medidas de consolidación fiscal, lo que ha supuesto amplios recortes en la sanidad, la educación y en la inversión pública en general, y por supuesto en materia salarial así como en las pensiones; en segundo lugar, hacia profundas reformas estructurales y recortes en los mercados de trabajo; y en tercer lugar, hacia medidas dirigidas a la estabilización del sistema financiero

En este sentido, no podemos olvidar que determinadas orientaciones políticas de la Unión Europea han cuestionado seriamente la vigencia de los derechos sociales, subordinados a las consideraciones de la política presupuestaria o, simplemente, a la imposición de un modelo de gobernanza donde se reduce el papel del Estado y se rebajan los estándares de tutela de los derechos económicos, sociales y culturales. En este punto, actuaciones del Banco Central Europeo o de la Comisión en la elaboración y diseño de los planes de ajuste a los países que han necesitado ayuda financiera han prescindido en buena medida de la dimensión social que necesariamente tiene que formar parte del proyecto de la Unión Europea. Y determinadas interpretaciones del Tribunal de Justicia de la Unión Europea han venido a primar las libertades económicas como restricciones a la tutela de los derechos laborales y sindicales. Esta realidad está evidenciando importantes déficits de los mecanismos de tutela y garantía en el marco del Derecho de la Unión Europea. Todo ello, y al margen de las normas comunitarias, hace necesario incorporar también los criterios que derivan del conjunto de normas internacionales, que no solo complementan la actuación de la Unión Europea, sino que incluso pueden actuar de límite a determinadas orientaciones políticas tendentes a debilitar o cercenar importantes derechos sociales³⁰.

³⁰ BAYLOS GRAU, A.: «La protección internacional de los derechos sociales y laborales. Una vía para explorar y desarrollar sindicalmente», 2 de febrero de 2014 (<http://baylos.blogspot.com.es/2014/02/la-proteccion-internacional-de-los.html>).

Precisamente, esa dimensión jurídica internacional que va construyendo un suelo mínimo de derechos en materia laboral y social cobra un relieve mayor en momentos actuales en los que, como ya se ha señalado, las políticas de austeridad infiltran los ordenamientos nacionales europeos y producen normas en directa contradicción con los elementos centrales del Estado Social, que pueden vulnerar derechos fundamentales de los ciudadanos comunitarios³¹.

3.1. INFLUENCIA DE LA GOBERNANZA ECONÓMICA EUROPEA SOBRE LOS MECANISMOS DE NEGOCIACIÓN COLECTIVA

El debilitamiento que se ha manifestado en las fórmulas de participación de los interlocutores sociales en la elaboración de las políticas económico-sociales de reforma de los mercados de trabajo y de los instrumentos de protección social no solo ha sido perceptible en los mecanismos institucionalizados y prácticas de diálogo social tripartito, sino también en el diálogo social bipartito, donde se asiste a un creciente fenómeno de debilitamiento de la negociación colectiva centralizada, con los efectos que esto conlleva sobre los equilibrios de poder en la fijación de las condiciones de trabajo.

Uno de los principales objetivos de las reformas laborales aprobadas en los últimos años ha estado orientado precisamente a profundizar en la descentralización y el debilitamiento de la negociación colectiva –entre otras cuestiones para promover la devaluación salarial– mediante la prevalencia del convenio de empresa o con mayores facilidades para los descuelgues, lo que en parte ha reforzado el poder unilateral del empresario en la regulación de las condiciones de trabajo, menoscabando en paralelo el contrapoder contractual de la parte sindical.

Como ha señalado un sector de la doctrina, se está delineando una frontera entre el Norte y el Sur del proyecto europeo, que arroja un trato diferente y peyorativo a aquellos países que han incrementado su deuda soberana en razón de las dificultades crecientes de sus sistemas bancarios, en especial aquellos cuyas economías están intervenidas por la *troika*³². Este proceso ha generado otra fractura, de tipo normativo-institucional, en esta ocasión entre una legalidad constitucional «ordinaria» de la Unión Europea y la de la «gobernanza económica». Esta otra legalidad paralela está produciendo una sensible horadación de determinadas garantías democráticas, como la acción sindical, y uno de sus instrumentos esenciales, la negociación colectiva³³. De esta forma,

³¹ *Ibidem*. Al respecto, el autor señala especialmente a la OIT para desempeñar un papel importante.

³² La *troika* está formada por la Comisión Europea, el Banco Central Europeo y el Fondo Monetario Internacional (FMI).

³³ BAYLOS GRAU, A.; CASTELLI, N. y TRILLO PÁRRAGA, F.: *Negociar en crisis. Negociación colectiva en los países del Sur de Europa*, Albacete: Bomarzo, 2014.

cabe afirmar que la crisis económica y el reforzamiento de la gobernanza económica han relegado el papel y funcionalidad de los mecanismos institucionalizados de diálogo social³⁴.

El desarrollo de una gobernanza económica reforzada ha sido justificado por diversos argumentos, entre ellos, el hecho de que se considera que los crecientes desequilibrios económicos entre los países denominados «excedentarios» y «deficitarios» en Europa son el resultado del desarrollo divergente de la competitividad nacional, principalmente provocada por las divergentes tendencias en los costes salariales y los costes laborales unitarios. La principal conclusión política defendida por las instituciones europeas es que las rigideces en los recortes salariales constituyen un impedimento para restaurar la competitividad –y, por tanto, el empleo–, particularmente en aquellos países de la zona euro que presentaban desequilibrios externos acumulados antes de la crisis. Así, se ha argumentado que el insuficiente nivel de descentralización de la negociación colectiva, junto con la excesiva rigidez de los mecanismos de determinación de los salarios, habían restringido las posibilidades de los empresarios de hacer frente a la crisis a través de la reorganización de sus recursos mientras mantenían el empleo. Argumento que ha llevado a defender la necesidad de favorecer la prioridad de la negociación a escala de empresa sobre la sectorial, y de reforzar el poder unilateral de la empresa en la regulación de las condiciones de trabajo (especialmente, en lo relativo a salarios). De ahí que un elemento reiterado de debate sea precisamente el relativo al impacto de la nueva GEE sobre los sistemas de negociación colectiva³⁵.

El análisis comparado muestra que las reformas del Derecho Laboral aplicadas por los Gobiernos europeos en virtud del nuevo intervencionismo supranacional propiciado por la nueva GEE han modificado sustancialmente el paisaje de la negociación colectiva en la Unión Europea, particularmente en los países meridionales. Las medidas aprobadas no han abordado solamente los resultados de la negociación, ejerciendo una presión directa sobre los salarios, sino también los procedimientos de negociación, impulsando una mayor flexibilidad en los mecanismos

El análisis comparado muestra que las reformas del Derecho Laboral aplicadas por los Gobiernos europeos en virtud del nuevo intervencionismo supranacional propiciado por la nueva GEE han modificado sustancialmente el paisaje de la negociación colectiva en la Unión Europea, particularmente en los países meridionales

³⁴ Con mayor o menor grado de institucionalización, el bloqueo de las prácticas de diálogo social tripartito (concertación social) es un dato bastante común a la situación de los países europeos –como es el caso español o griego–, si bien también hay excepciones, principalmente de aquellos países con menores problemas estructurales tanto económicos como de mercado de trabajo que muestran menores síntomas de debilitamiento de su modelo de concertación social –como es el caso de Francia o de Austria–.

³⁵ ROCHA, F. *et al.*: *The New European Economic Governance and its impact on the National Collective Bargaining Systems*, *op. cit.*, pág. 11-12.

de fijación salarial³⁶. De manera más específica, se puede identificar como un manifiesto objetivo político en muchos Gobiernos europeos el fomento de la descentralización del convenio colectivo, que en el contexto de la crisis se ha impuesto en diversos países de la Unión Europea, lo que ha conducido a un proceso que se ha definido como un «asalto frontal a los sistemas de negociación multipatronal de esos países»³⁷. Se detecta también, entre las principales tendencias registradas, una caída del número de convenios colectivos, incluso un gran descenso de la posibilidad de prórroga de estos convenios, lo que ha conducido a una reducción importante del porcentaje de trabajadores cubiertos por convenios colectivos –como en el caso de Portugal–. A su vez, puede observarse un notable incremento de las excepciones y descuelgues de los convenios colectivos sectoriales a escala de empresa, que se han visto favorecidas por las distintas reformas normativas introducidas en el marco de los mercados de trabajo –caso de Italia o España–³⁸.

Podemos afirmar que determinados aspectos centrales de los sistemas de relaciones laborales europeos están siendo guiados o encauzados por un significativo intervencionismo de la Unión Europea en esta materia. Así, el patrón que está rigiendo las transformaciones acaecidas en el ámbito de la negociación colectiva fue decretado, entre otros actores, por la Comisión Europea, que publicó en 2012 un catálogo de medidas de amplio espectro cuyo epígrafe «reformas favorables al empleo» incluía un subapartado específico dedicado a la reforma de los sistemas de negociación colectiva, con los siguientes puntos: reducción del salario mínimo legal fijado por convenio; reducción de la cobertura por convenio; reducción de la declaración de la aplicación general (automática) de los convenios colectivos; descentralización del sistema de negociación colectiva, como la supresión o la restricción del principio de conservación de las condiciones más favorables; introducción/ampliación de la posibilidad de que las empresas se aparten de los convenios colectivos sectoriales o de que se negocien acuerdos específicos por empresa; fomento de medidas dirigidas a limitar la influencia de los sindicatos en la fijación de los salarios³⁹.

En atención a lo anterior, si se observan los cambios que se han producido en los últimos años en los sistemas de negociación colectiva de diversos Estados europeos, parece manifiesto que se fundamentan en dicho catálogo, siendo más evidente en los países sujetos a programa, o con un fuerte grado de intervención económica como España. Así, la presión ejercida por la *troika* ha dado lugar, sobre todo en estos países, a una sustancial reforma de sus sistemas de negociación colectiva, que ha girado primordialmente en torno a los siguientes elementos⁴⁰:

³⁶ SCHULTEN, T. y MÜLLER, T.: «A new European interventionism? The impact of the new European economic governance on wages and collective bargaining», en AA. VV., *Social developments in the European Union 2012. Fourteenth annual report*, Bruselas: ETUI, 2013, págs. 185-186.

³⁷ MARGISON, P.: «Coordinated bargaining in Europe: From incremental corrosion to frontal assault?», *European Journal of Industrial Relations* (publicado el 15 de abril de 2014).

³⁸ ROCHA, F. et al: *The New European Economic Governance and its impact on the National Collective Bargaining Systems*, *op. cit.*, pág. 18.

³⁹ COMISIÓN EUROPEA: *Labour Market Developments in Europe 2012*, European Economy, núm. 5, 2012, pág. 104.

⁴⁰ SCHULTEN, T. y MÜLLER, T.: «A new European interventionism? The impact of the new European economic governance on wages and collective bargaining», *op. cit.*, págs. 181 y ss.

- Introducción de una creciente supremacía de los acuerdos de empresa frente a los convenios colectivos por sector, que posibilitan en la práctica eludir las normativas sectoriales en el marco de la empresa.
- Limitación o incluso supresión de las normativas nacionales de apoyo al sistema de negociación colectiva, como por ejemplo el reglamento de ultraactividad de los convenios colectivos, o el instrumento de la declaración de aplicación general.
- Posibilidad de que los grupos de trabajadores sindicados, en particular en las pequeñas empresas, no puedan negociar convenios colectivos.

Al margen de la ordenación normativa convencional, asistimos a una reforma de los sistemas de negociación colectiva orientada hacia una mayor descentralización. Para favorecer la «devaluación» salarial como salida de la crisis, dado que no es posible acudir a instrumentos monetarios a nivel nacional, se han producido intervenciones normativas dirigidas a una reforma estructural de la negociación colectiva, donde los niveles de negociación empresarial ganan peso respecto de los niveles más centralizados de negociación colectiva («*multi-employer wage bargaining*»). Esta realidad se refleja en las crecientes posibilidades para la determinación de los salarios a nivel empresarial, o para una diferente aplicación de los convenios sectoriales e intersectoriales, incluso en el bloqueo del diálogo social en el sector público⁴¹.

Para favorecer la «devaluación» salarial como salida de la crisis se han producido intervenciones normativas dirigidas a una reforma estructural de la negociación colectiva, donde los niveles de negociación empresarial ganan peso respecto de los niveles más centralizados de negociación colectiva

En este sentido, la aplicación del método de GEE, en concreto en el caso de España, ha influenciado cambios en la estructura de la negociación colectiva a través de las CSR. Cambios en la ordenación jerárquica entre niveles, incluyendo incluso la suspensión o la inversión del principio de norma más favorable para dar prioridad a convenios o acuerdos celebrados a nivel de empresa, han venido impuestos por el Gobierno. En definitiva, las reformas estructurales llevadas a cabo en el marco de la negociación colectiva han estado supeditadas a los objetivos de moderación y/o reducción tanto de los niveles salariales como de otros costes laborales, lo que ha producido un debilitamiento de las posibilidades de influencia real en la fijación de salarios, por el reequilibrio de poder que conllevan dentro de los sistemas de negociación colectiva⁴².

⁴¹ MARGINSON, P. y WELZ, CH.: *Changes to wage-setting mechanisms in the context of the crisis and the EU's new economic governance regime*, Dublin: Eurofound, 2014, pág. 1.

⁴² UGT: *Gobernanza Económica Europea y participación de los interlocutores sociales*, op. cit., pág. 18-19.

Por tanto, el establecimiento de una política salarial más equilibrada en Europa requiere de una garantía institucional que no se base en la destrucción, sino en el fortalecimiento y consolidación de sistemas de negociación colectiva que favorezcan un equilibrio equitativo y justo entre las demandas de mayor flexibilidad a nivel empresarial y el mantenimiento de los derechos laborales establecidos por los convenios sectoriales e intersectoriales. También se ha ignorado el papel de la negociación colectiva centralizada como instrumento de diálogo social para las políticas de ajuste salarial, políticas de concertación social con resultados positivos en este terreno, existiendo numerosas experiencias contrastadas que lo avalan.

La propia OIT ha puesto de manifiesto la necesidad de tomar medidas para reequilibrar estas situaciones a nivel nacional, evitando la visión simplista de que los países pueden salir de la recesión por la vía de los «recortes»

Diversas instituciones internacionales ya han puesto de relieve que se han sobreestimado los potenciales impactos negativos de la negociación colectiva sobre el empleo y otros resultados del mercado laboral, por lo que se hace necesario un mejor cuidado en su diseño, para mejorar su eficacia y garantizar sus efectos redistributivos de la renta⁴³. En esta línea,

la propia OIT ha puesto de manifiesto la necesidad de tomar medidas para reequilibrar estas situaciones a nivel nacional, evitando la visión simplista de que los países pueden salir de la recesión por la vía de los «recortes», y haciendo un mayor énfasis en políticas que promuevan una conexión mayor entre el crecimiento de la productividad laboral y el crecimiento de las remuneraciones de los trabajadores, sin olvidar que la utilización de los instrumentos de fijación de salarios mínimos para una política de ajuste salarial se ha mostrado particularmente nociva para los trabajadores de ingresos más bajos, que han debido cargar con un mayor peso de la creciente desigualdad y que requieren de mayor protección en el establecimiento de sus salarios. A lo que añade que las medidas de austeridad impuestas desde afuera y que soslayan a los interlocutores sociales resultan perjudiciales para las relaciones laborales eficaces, siendo necesaria la re-construcción de un entorno favorable al «reequilibrio interno» que favorezca la deteriorada distribución funcional y personal de la renta⁴⁴.

⁴³ Cfr. BANCO MUNDIAL: *Informe sobre el desarrollo mundial 2013: Empleo*, Washington DC: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial, 2012, pág. 26.

⁴⁴ ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO: *Informe mundial sobre salarios 2012-2013. Los salarios y el crecimiento equitativo*, Ginebra: OIT, 2013, pág. 67.

Para el caso de España, un reciente informe de la Oficina Internacional del Trabajo: *España. Crecimiento con empleo*, Ginebra: OIT, 2014, pág. 13, considera que «No hay motivos económicos claros que justifiquen estas nuevas reducciones en los ingresos laborales».

3.2. INFLUENCIA DE LA GOBERNANZA ECONÓMICA EUROPEA SOBRE EL EMPLEO Y LAS CONDICIONES DE TRABAJO

A la vista del fuerte aumento del desempleo en muchos Estados europeos, y bajo argumentos basados en la tradicional visión neoclásica de que el desempleo es consecuencia principalmente de las rigideces institucionales del mercado de trabajo, el discurso para abordar este problema parte de la necesidad de apoyar reformas «favorables» al empleo, esto es, encauzadas a incrementar la flexibilidad de las instituciones que regulan el mercado de trabajo.

La devaluación interna basada en la reducción de salarios ha sido uno de los principales objetivos perseguidos por las políticas de austeridad y las reformas puestas en marcha en el marco de la GEE, sobre todo en los países más afectados por la crisis

A tenor de lo anterior, uno de los objetivos perseguidos por las reformas de los mercados de trabajo aprobadas en los últimos años bajo la arquitectura de la GEE ha estado orientado a potenciar una mayor flexibilización de las instituciones laborales, tales como la contratación o el despido, facilitando así la reducción de los costes laborales como vía para impulsar la devaluación interna, lo que también ha reforzado el poder unilateral del empresario

en la regulación de las condiciones de trabajo. Todo ello englobado en una espiral de políticas de austeridad sobre las condiciones de vida y trabajo.

Este paquete de reformas estructurales dirigidas a promover una mayor flexibilidad y desregulación de las instituciones del mercado de trabajo ha sido una tendencia compartida desde una perspectiva comparada. De hecho, la devaluación interna basada en la reducción de salarios ha sido uno de los principales objetivos perseguidos por las políticas de austeridad y las reformas puestas en marcha en el marco de la GEE, sobre todo en los países más afectados por la crisis.

En este sentido, estudios y análisis comparados entre distintos países muestran claramente que las orientaciones generales de la política económica europea se han basado en dos premisas básicas de «reforma y recortes»⁴⁵.

Sin embargo, cabe destacar el notable impacto negativo que han tenido estas

Cada vez es más aceptado por las instituciones internacionales que la implementación de planes de austeridad de forma concertada y a un ritmo extremo en Europa ha agravado los problemas de deuda y crecimiento de los países deficitarios, contribuyendo a un fuerte crecimiento del desempleo

⁴⁵ ROCHA, F. *et al.*: *The New European Economic Governance and its impact on the National Collective Bargaining Systems*, *op. cit.*, pág. 12.

políticas de austeridad en dichas condiciones de vida y trabajo, que han conducido a un sustancial aumento de la desigualdad y de los índices de pobreza, de manera especial, en los distintos países del sur europeo. La lógica ha llevado a cuestionar este enfoque de austeridad, ante la dudosa eficacia de estas políticas a la hora de promover la recuperación de la crisis. Por el contrario, cada vez es más aceptado por las instituciones internacionales que la implementación de planes de austeridad de forma concertada y a un ritmo extremo en Europa ha agravado los problemas de deuda y crecimiento de los países deficitarios, contribuyendo a un fuerte crecimiento del desempleo⁴⁶. En consecuencia, los efectos combinados de la prolongada crisis y las políticas de recortes han conducido a un aumento de las divergencias en la evolución del empleo y el desarrollo social entre los Estados miembros, así como un aumento de los niveles de desigualdad y pobreza, especialmente en los países meridionales⁴⁷.

Las principales reformas legales llevadas a cabo han supuesto un incremento tanto de la precariedad en el empleo como de la flexibilidad en la gestión laboral, destacando a continuación las más significativas.

a) Aumento de la temporalidad

La grave destrucción de empleo que se ha producido desde el año 2008 no solo ha tenido severas consecuencias sociales y ocupacionales, sino que también ha ido acompañada de una disminución real en la calidad del empleo, con un aumento y diversificación de las modalidades de empleo precarias y un deterioro de las condiciones laborales básicas. A este respecto, se ha producido un importante incremento de los contratos de trabajo temporales forzados.

Así lo ponen de manifiesto los datos estadísticos asociados a la mayoría de los países europeos, que muestran que, en relación con el número de trabajadores asalariados que han accedido al mercado laboral en los últimos trimestres, el total de asalariados con contrato temporal supera de manera rotunda al total de asalariados con contrato indefinido⁴⁸. El trabajo inseguro gana terreno creciente al trabajo estable y ello tiene repercusiones negativas sobre la formación, la productividad y, más en general, sobre el bienestar en el trabajo. En algunos países –como

Las últimas reformas llevadas a cabo en el terreno laboral han introducido un mayor grado de flexibilidad en las normas que rigen la celebración de contratos de duración determinada

⁴⁶ INTERNATIONAL MONETARY FUND: *World Economic Outlook (WEO)*. Octubre 2012. Coping with high debt and sluggish growth (www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2012/02/).

⁴⁷ YANCHEVA, A. et al.: «Key employment and social trends in the face of a long delayed and fragile recovery», *Employment and Social Developments in Europe 2013*, European Commission, 2013.

⁴⁸ EMCO: *Europe 2020. Employment Performance Monitor June 2014*, 10763/14, 1 de junio de 2014, Bruselas, pág. 50.

por ejemplo Polonia o España— las tasas de temporalidad duplican la media europea. De esta manera, las últimas reformas llevadas a cabo en el terreno laboral han introducido un mayor grado de flexibilidad en las normas que rigen la celebración de contratos de duración determinada⁴⁹.

Cabe considerar que estas nuevas fórmulas que se están imponiendo y que parecen perseguir más empleo a cambio de empeorar su calidad se alejan del estándar internacional del «trabajo decente» proclamado por la OIT.

b) Aumento del trabajo a tiempo parcial

En línea con lo anterior, junto con el señalado aumento de la temporalidad de los contratos, también se ha producido un importante incremento de los contratos de trabajo a tiempo parcial. Esta tendencia se ha generalizado de manera muy especial en países como Italia, o incluso duplicado durante la crisis como en España⁵⁰, de tal manera que esta forma de empleo resulta involuntaria para la mayoría de las personas que ocupan un puesto de trabajo⁵¹.

Sin embargo, podríamos considerar que estas reformas tienen también otro trasfondo más oculto, puesto que hay argumentos serios que sostienen que la extensión de las mismas se ha llevado más lejos de lo razonable, encubriendo, en ocasiones, un verdadero empleo a tiempo completo. Se constatarían así no solo los efectos sociales negativos, sino que también quedaría erosionado el sentir de la normativa comunitaria⁵².

A su vez, se han introducido modificaciones en la ordenación del tiempo de trabajo con la finalidad de hacer más flexibles las jornadas laborales. Básicamente en una línea de adaptación de los marcos normativos a las posibles necesidades de las empresas en un entorno más cambiante, lo que amplía notablemente las posibilidades de modificación a nivel

Se han introducido modificaciones en la ordenación del tiempo de trabajo con la finalidad de hacer más flexibles las jornadas laborales, lo que amplía notablemente las posibilidades de modificación a nivel de empresa

⁴⁹ UGT: *Gobernanza Económica Europea y participación de los interlocutores sociales*, op. cit., pág. 24.

⁵⁰ El empleo a tiempo parcial en España se está configurando como una de las vías de acceso al mercado laboral, emergiendo así como un nuevo rasgo del modelo de empleo español.

⁵¹ Existe una clara diferencia entre estas experiencias involuntarias de empleo parcial y la de otros países europeos que suelen ponerse como ejemplo del buen funcionamiento de este tipo de contratación, donde el empleo a tiempo parcial es una opción mayoritariamente voluntaria de la persona trabajadora, que le permite compatibilizarlo con otras actividades personales o familiares, como es el caso de Países Bajos, Dinamarca, Alemania o Reino Unido.

⁵² UGT: *Gobernanza Económica Europea y participación de los interlocutores sociales*, op. cit., pág. 25.

de empresa, adoptándose medidas en esta materia incluso en países con una situación económica más estable –como es el caso de Austria o Francia–.

c) Incremento de las formas de subempleo

Como hemos afirmado, la eminente elevación de los niveles de desempleo que se ha producido en los últimos años se ha acompañado de un deterioro en la calidad del empleo y en las condiciones laborales. En este sentido, junto al incremento de la temporalidad y de la tasa de parcialidad, también se ha producido un significativo aumento de la actividad económica sumergida o no declarada, así como de los periodos de prácticas y aprendizaje profesional no remunerados.

Desde instancias europeas se muestra una preocupación creciente por el elevado volumen que ha alcanzado la economía sumergida en Europa, alcanzando en 2013 el 18 % del PIB europeo. La economía sumergida comprende las actividades económicas remuneradas que, aunque legales en cuanto a su naturaleza, no se declaran a las autoridades públicas. Dos tercios de la misma se deben al trabajo no declarado, es decir, a los salarios que los trabajadores y las empresas no declaran al Estado para evitar impuestos, cotizaciones sociales o regulaciones, y que está extendido en la construcción, la agricultura y el servicio doméstico. El otro tercio se debe a infradeclaraciones de renta para reducir la carga tributaria, fundamentalmente de pequeños negocios que operan en efectivo⁵³.

El trabajo no declarado que se presta en la economía sumergida viene representando una plaga estructural para países como España. Este fenómeno, además de causar un daño directo a los trabajadores afectados porque quedan al margen de la mayoría de los sistemas de protección social públicos, también representa un fraude fiscal, puesto que no genera ingresos para la hacienda pública, necesarios para proporcionar servicios generales a la ciudadanía.

También es un dato a destacar la difusión del empleo basado en una forma de contratación atípica como son los contratos civiles, en lugar de los contratos de empleo entre la persona empleadora y la empleada o trabajadora, cuyo objetivo no parece otro que el hecho de eludir la legislación laboral o la evasión de impuestos. Se incrementan así las formas de subempleo.

d) Aumento de la flexibilidad en la regulación de las condiciones internas de trabajo

De manera generalizada, en el marco de la GEE también se ha producido un importante aumento de las técnicas jurídicas para la modificación flexible de las condiciones internas de trabajo, así como cambios normativos sustanciales en cuanto a los despidos individuales y colec-

⁵³ CES: *Evolución de la Gobernanza Económica de la Unión Europea: actualización del Informe CES 3/2012*. Informe 01/2014, pág. 28.

En el marco de la GEE también se ha producido un importante aumento de las técnicas jurídicas para la modificación flexible de las condiciones internas de trabajo, así como cambios normativos sustanciales en cuanto a los despidos individuales y colectivos

tivos. Con estas medidas impulsadas por las reformas laborales llevadas a cabo en diversos países, se potencian los poderes de la dirección empresarial, limitando así la eficacia de los contenidos de la negociación colectiva.

En este sentido, la puesta en práctica de las recomendaciones de la Comisión Europea en la senda de los recortes facilita y abarata el despido y flexibiliza las causas de despido justificado, tal y como se pone

de relieve en la experiencia de países tales como España, Italia o Francia. De forma más específica, cabe mencionar la experiencia del caso español: el contrato de apoyo a emprendedores que impone *ex lege* un periodo de prueba durante el primer año de relación laboral; la eliminación de la autorización administrativa necesaria para los despidos colectivos, adoptando el empresario unilateralmente la decisión final y decidiendo las condiciones de despido; o la admisión de los despidos colectivos en el sector público por razones económicas. Y es que, aunque tales medidas puedan formar parte de la política de flexiseguridad, no dejan de suponer un debilitamiento estructural de los derechos laborales⁵⁴.

e) Dinámica salarial bajo la arquitectura de la GEE

Una parte fundamental de los desajustes económicos producidos como consecuencia de la crisis económica y financiera está siendo sin duda soportada por las severas políticas sociales y de mercado laboral introducidas, especialmente mediante el recurso a los recortes salariales y la deflación salarial⁵⁵. Así, la tónica general ha sido la moderación de los incrementos salariales o, incluso, la reducción nominal de los niveles salariales.

Por tanto, podemos afirmar que el nuevo patrón de la dinámica salarial ha sido la contención y/o la reducción de los salarios, con sus correlativos efectos sobre la distribución de la renta y la desigualdad social, como lo muestra la situación del Estado español.

Esta dinámica salarial puesta en marcha al amparo de la GEE también ha tenido sus efectos perniciosos respecto a los niveles de los salarios mínimos, donde la moderación ha sido también la tónica general, pues si bien la fijación de los mínimos salariales viene determinada por instrumentos estatales, estos mecanismos se han utilizado como un instrumento de la política económica

⁵⁴ UGT: *Gobernanza Económica Europea y participación de los interlocutores sociales*, op. cit., pág. 26.

⁵⁵ CESE (Dictamen): *Repercusiones sociales de la nueva legislación sobre gobernanza económica*, op. cit., pág. 5.

La nueva GEE comporta intervenciones masivas del Estado en la política salarial, principalmente mediante recortes y congelaciones de las retribuciones en el sector público y en los salarios mínimos garantizados. Si bien, la devaluación de los salarios ya ha evidenciado su agotamiento como política anti-crisis

para fomentar la competitividad empresarial. No obstante, aunque se ha sobrevalorado la moderación salarial en cuanto a su incidencia sobre la creación de empleo, no se aprecia un balance significativo de la devaluación salarial con la reactivación en la creación de empleo.

A su vez, las exigencias de consolidación fiscal se han traducido en congelaciones y recortes en las retribuciones de los empleados del sector público –como en el caso de Francia, Italia o España–.

La tendencia de la política de recortes excesivos aplicada a las Administraciones públicas bajo los efectos de la GEE se podrían resumir en las siguientes: congelación o reducción del salario de los empleados públicos, limitación de la oferta de empleo público, eliminación de puestos de trabajo en los servicios públicos así como recortes y reestructuración de los servicios sociales y de salud pública.

Al margen de ciertas diferencias significativas entre cada uno de los Estados de la Unión Europea, desde el comienzo de la crisis las políticas salariales europeas adoptan un nuevo patrón evolutivo que se caracteriza de forma global por un ostensible debilitamiento de los salarios (reales), que en muchos países de Europa va asociado con fases plurianuales de pérdida de valor⁵⁶.

En definitiva, la nueva GEE comporta intervenciones masivas del Estado en la política salarial, principalmente mediante recortes y congelaciones de las retribuciones en el sector público y en los salarios mínimos garantizados. Si bien, la devaluación de los salarios ya ha evidenciado su agotamiento como política anti-crisis⁵⁷.

De hecho, de manera más concreta en relación con nuestro país, tras cuatro años de ajuste salarial impulsado desde instancias comunitarias, la propia Comisión Europea reprueba ahora el diseño del recorte sufrido por los trabajadores españoles, tachando sorprendentemente de «lento, ineficaz e injusto» el recorte salarial en España, fundamentalmente de los empleados con contrato temporal, manifestando así la desigual incidencia en el reparto de las cargas del ajuste⁵⁸.

⁵⁶ SHULTEN, T.: «Desempleo y salarios en Europa: Tendencias de desarrollo actuales en el marco de la crisis», en AA. VV., *El Estado de la Unión Europea. La ciudadanía europea en tiempos de crisis*, Madrid: Fundación Alternativas y Friedrich-Ebert-Stiftung, 2014, pág. 14.

⁵⁷ ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO: *Informe mundial sobre salarios 2014/2015. Salarios y desigualdad de ingresos, resumen ejecutivo*, Ginebra: OIT, 2014, pág. 1.

⁵⁸ COMISIÓN EUROPEA: «Wage adjustment in Spain: Slow, inefficient and unfair?», *Ecfín Country Focus*, volumen 11, noviembre 2014 (http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/country_focus/2014/pdf/cf_vol11_issue10_en.pdf)

En esta línea, cabe también subrayar que el Comité Europeo de Derechos Sociales —órgano encargado de verificar si los Estados miembros cumplen las obligaciones derivadas de la Carta Social Europea— constata en sus últimas conclusiones anuales sobre el cumplimiento de la Carta Social Europea (enero 2015), que el Estado español incurre en graves incumplimientos de los derechos laborales, negociación colectiva y libertad sindical que reconoce dicha Carta, incluyendo numerosos aspectos que hacen referencia al marco normativo de la legislación laboral, así como en los niveles del salario mínimo interprofesional. Así, pese a que la Carta Social Europea debería ser una norma jurídica vinculante, la legislación interna no contempla el reconocimiento de la totalidad de los derechos económicos y laborales tal y como han sido establecidos por el Comité Europeo de Derechos Sociales.

El Comité Europeo de Derechos Sociales constata en sus últimas conclusiones anuales sobre el cumplimiento de la Carta Social Europea que el Estado español incurre en graves incumplimientos de los derechos laborales, negociación colectiva y libertad sindical que reconoce dicha Carta

La decisión del Comité Europeo de Derechos Sociales, que señala la vulneración por parte de nuestro país de una amplia serie de derechos sociales reconocidos en la Carta Social Europea, ha confirmado la atención que la doctrina laboralista venía dispensando a la ordenación supranacional de derechos derivados del trabajo, y su necesaria correlación con las medidas restrictivas de derechos que se estaban poniendo en práctica mediante las denominadas reformas del mercado laboral, como consecuencia de las contraprestaciones exigidas por la gobernanza económica europea y las instituciones político-financieras que la dirigen.

De manera contradictoria, sin embargo, mientras que el Comité Europeo de Derechos Sociales da a conocer la condena a España por vulnerar determinados compromisos internacionales, vinculados en gran medida a la última reforma laboral⁵⁹, el Tribunal Constitucional declara que la reforma laboral es compatible con la Constitución, lo que parece llevar a entender que

Sin embargo, la receta de Bruselas para revertir esta tendencia sigue siendo la misma que expresa en cada paquete de recomendaciones específicas: una segunda reforma laboral que acabe con la dualidad en el mercado de trabajo, que penaliza desproporcionadamente a los trabajadores con contrato temporal. Por el contrario, desde instancias sindicales se concluye que hay que salir del bucle de reformas laborales que refuerzan la dualidad laboral aunque aparentemente anuncian lo contrario, dándole mayor protagonismo a la autonomía de la negociación colectiva, y a la capacidad de los interlocutores sociales de preservar derechos laborales e incentivar el empleo estable.

⁵⁹ [Real Decreto-Ley 3/2012](#), y posteriormente recogida en la [Ley 3/2012, de 6 de julio](#), de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral. Dicha reforma laboral originó la presentación de dos recursos de inconstitucionalidad, uno por parte del Parlamento de Navarra y otro, por más de 50 diputados de distintos grupos parlamentarios, ambos admitidos a trámite por el Tribunal Constitucional el día 30 de octubre de 2012.

nuestra Norma Fundamental está por debajo de los estándares europeos e internacionales en materia de derechos sociales y laborales.

f) Aumento de los niveles de desigualdad y del riesgo de pobreza

El deterioro social y económico que se ha producido, sobre todo en los países de la Unión Europea con mayores desequilibrios del mercado de trabajo y más afectados por la crisis, se ha traducido en un considerable incremento de la desigualdad social así como en un aumento del riesgo de pobreza, no solo en trabajadores desempleados, sino también con empleo.

En efecto, tal y como se evidencia en España, ser hoy día trabajador en activo y remunerado ya no garantiza evitar la pobreza. Los datos estadísticos mostrados por la Encuesta de Condiciones de Vida de Eurostat señalan que «el volumen de personas que vive en una situación de pobreza en España se ha incrementado entre 2009 y 2012 a un mayor ritmo que en el conjunto de la Unión Europea». De hecho, entre sus pares europeos, los españoles figuran entre los trabajadores más pobres de la Unión Europea, un dato que pone de manifiesto el estrecho vínculo existente entre pobreza y precariedad laboral⁶⁰. En esta línea, la propia OIT alerta que España es el país entre los desarrollados en el que más ha aumentado la desigualdad durante la crisis, reduciéndose profundamente el poder adquisitivo de los trabajadores⁶¹.

De hecho, el riesgo de pobreza ha entrado claramente ya en la agenda europea, en este sentido, como ha reconocido el propio Consejo de la Unión Europea: «El número de personas en riesgo de pobreza o exclusión social en la Unión Europea alcanzó la alarmante cifra de 25% de la población total de la Unión Europea. El *Social Protection Performance Monitor* (SPPM) muestra... el crecimiento de la pobreza...»⁶².

Las medidas de austeridad impuestas están afectando de manera especial a los grupos más vulnerables, eliminando una infraestructura social necesaria, lo que sin duda deteriora la calidad de vida de ciertos segmentos de población que se verán especialmente afectados, en particular los jóvenes y los desempleados de larga duración. La introducción simultánea de planes de austeridad en la Unión Europea puede acarrear el peligro de que se acelere y se refuerce mutuamente la tendencia recesiva y que las perspectivas de crecimiento se tornen cada vez más sombrías, lo cual podría repercutir negativamente en la demanda interna como último pilar de la actividad

⁶⁰ FUNDACIÓN 1.º DE MAYO: *Pobreza y trabajadores pobres en España*, Informe n.º 106, octubre de 2014 (www.1mayo.ccoo.es/nova/files/1018/Informe106.pdf).

⁶¹ ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO: *Informe mundial sobre salarios 2014/2015. Salarios y desigualdad de ingresos*, op. cit.

⁶² *Council Conclusions on the 2014 Annual Growth Survey and Joint Employment Report: Political guidance on employment and social policies*, Bruselas, 10 de marzo de 2014, pág. 1.

económica, así como en la estabilización y la creación de empleo. Para contrarrestar esta tendencia urge realizar inversiones específicas europeas y nacionales con vistas a generar empleo, efectuadas de manera coordinada con el fin de aumentar los efectos de la política de empleo⁶³.

Tras destacar los cambios más significativos introducidos en el ámbito del empleo y las condiciones de trabajo, se puede afirmar de manera generalizada que estas reformas laborales han conducido a un aumento de la precariedad, puesto que han estimulado la destrucción masiva de puestos de trabajo a tiempo completo y, a su vez, la creación de empleo basado en contratos atípicos –como los contratos temporales y a jornada parcial–. En definitiva, los crecientes niveles de desempleo y la precariedad asociada al empleo, junto al proceso de devaluación de los salarios y otros efectos negativos de las políticas de austeridad, han contribuido a aumentar el deterioro de las normas sociales. Esto ha conducido a un aumento general de los niveles de desigualdad y de pobreza entre personas con y sin empleo, lo que ha propiciado una mayor segmentación y empobrecimiento de la población activa, tensionando las bases de la cohesión social (especialmente en los países periféricos de Europa más afectados por la crisis)⁶⁴.

Los crecientes niveles de desempleo y la precariedad asociada al empleo, junto al proceso de devaluación de los salarios y otros efectos negativos de las políticas de austeridad, han contribuido a aumentar el deterioro de las normas sociales, proporcionándose una mayor segmentación y empobrecimiento de la población activa

3.3. IMPACTO DE LA GOBERNANZA ECONÓMICA EUROPEA SOBRE LOS SERVICIOS PÚBLICOS Y LOS SISTEMAS DE PROTECCIÓN SOCIAL

Son coincidentes y bastante generalizadas las recomendaciones dadas por la Comisión Europea a los países miembros, desde el año 2011, dirigidas de manera recurrente a la corrección del déficit excesivo y de los desequilibrios presupuestarios, para alcanzar los objetivos establecidos y conseguir unas finanzas públicas estables y sostenibles, perpetuando en el tiempo los ajustes en la política fiscal. La pretensión es mantener el crecimiento del gasto público por debajo de la tasa del crecimiento del PIB, para lo que se vienen introduciendo una serie de normas, todas ellas de recortes en el sector público en general y de contención del gasto. A su vez, de cara a un aumento de los ingresos, también se han llevado a cabo algunas reestructuraciones y aumentos de las tasas de impuestos. Esto significa que para equilibrar los niveles de deuda, las políticas de

⁶³ CESE: *Repercusiones sociales de la nueva legislación sobre gobernanza económica*, op. cit.

⁶⁴ ROCHA, F. et al.: *The New European Economic Governance and its impact on the National Collective Bargaining Systems*, op. cit., pág. 19.

servicios públicos y protección social, en gran medida, están también soportando el grueso de la carga de los ajustes presupuestarios⁶⁵.

Así, se puede observar la existencia de una devaluación social cada vez más extendida que cohabita con una devaluación salarial y de las pensiones, realidad que se ha plasmado en forma de desigualdades económicas y sociales. Datos de Eurostat, de la Comisión, así como de diversos estudios ponen de manifiesto que en algunos de los países los recortes en prestaciones sociales y por desempleo, así como los recortes salariales derivados de las reformas estructurales, están incrementando los niveles de pobreza.

Pese a esta situación, son escasas las CSR dirigidas a combatir y a mejorar las situación de las personas en riesgo de pobreza y/o exclusión social. Por el contrario, son mayoritarias las recomendaciones encaminadas a la corrección y reducción del déficit público y el ajuste presupuestario, como ya se ha puesto de manifiesto. Pautas que chocan de manera frontal con el artículo 36 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, precepto que reconoce y garantiza «el acceso a los servicios de interés económico general, tal como disponen las legislaciones y prácticas nacionales, con el fin de promover la cohesión social y territorial de la Unión». A su vez, el artículo 14 del TFUE establece que «la Unión y los Estados miembros velarán porque dichos servicios actúen con arreglo a principios y condiciones, en particular económicas y financieras que les permitan cumplir su cometido». Los ajustes, en cambio, tienden a todo lo contrario, reduciendo la cobertura de los servicios públicos –de acción social–⁶⁶.

Por tanto, es clara la tendencia mayoritaria de puesta en marcha de paquetes de reformas nacionales encaminadas a la aplicación de recortes en el ámbito de los servicios públicos, lo que ha supuesto un retroceso generalizado en la distribución de los recursos y, en definitiva, en el ámbito de la protección social, debilitándose profundamente el principio comunitario de cohesión social⁶⁷.

En esta línea de actuaciones, no podemos olvidar que gran parte de las políticas económicas puestas en marcha en los últimos años por los Gobiernos muestran de manera mayoritaria un carácter «pro-cíclico», es decir, por medio de las mismas se viene estimulando la tendencia en la que se encuentra la propia economía. Dicho de otro modo, las medidas de este tipo implementadas vienen profundizando los efectos del ciclo económico descendente de los últimos años, sin oponer resistencia a esta fase recesiva⁶⁸.

⁶⁵ UGT: *Gobernanza Económica Europea y participación de los interlocutores sociales*, op. cit., pág. 32.

⁶⁶ *Ibidem*, pág. 33.

⁶⁷ Véase en este sentido las conclusiones de OSTRI, J. D.; BERG, A. y TSANGARIDES, C. G.: *Redistribution, Inequality and Growth*, IMF Staff Discussion Note, IMF, 2014, pág. 25-26.

⁶⁸ CESE: *Repercusiones sociales de la nueva legislación sobre gobernanza...*, op. cit., pág. 6.

Precisamente, como consecuencia de la implantación de medidas de recorte en gasto social, parte de la población de algunos países europeos ha visto mermado su acceso a la protección social o incluso su cobertura sanitaria⁶⁹, lo que está agravando el riesgo de pobreza y exclusión. Es por ello que las CSR dirigidas a aplicar recortes en ámbitos tan fundamentales como las pensiones, los servicios básicos o la atención sanitaria deben dar paso a CSR más flexibles, tendentes a reforzar la necesaria protección social de la ciudadanía⁷⁰.

Las principales reformas llevadas a cabo en el ámbito de la protección social se han aplicado en el campo de las pensiones. Así, entre las recomendaciones sustanciales del Consejo Europeo en 2011, extensibles a un importante número de Estados miembros, se abogó por una reforma de las pensiones para la consecución de una doble finalidad, y en la línea de alcanzar una sostenibilidad del sistema: retrasar la edad legal de jubilación y aumentar el número de años de trabajo para el cálculo de las pensiones.

Las principales reformas llevadas a cabo en el ámbito de la protección social se han aplicado en el campo de las pensiones, en la línea de alcanzar una sostenibilidad del sistema: retrasar la edad legal de jubilación y aumentar el número de años de trabajo para el cálculo de las pensiones

En este sentido, como consecuencia de la GEE, desde el año 2011 se identifica una tendencia generalizada a la introducción de medidas de incremento de la edad ordinaria de jubilación en numerosos países europeos, incluso de aumento de los periodos de cotización exigibles para el cálculo de las pensiones, lo que supondrá una continuidad de la vida laboral de los trabajadores de mayor edad, que se traduce en una reducción del número de años en los que se percibe una

pensión completa, así como un retraso en la edad de jubilación de aquellos trabajadores en activo que podían beneficiarse de una jubilación anticipada.

Se requieren políticas públicas dirigidas a fortalecer la seguridad y la protección social, con el fin de afrontar la erosionada situación social prolongada por la crisis y por los efectos de la aplicación de políticas de corte totalmente austero

El discurso oficial defiende que los factores que más en peligro ponen la suficiencia de los sistemas públicos de Seguridad Social son los que generan problemas de financiación, tales como los fenómenos

⁶⁹ En el caso de España, la población inmigrante en situación irregular se ha visto privada de cobertura sanitaria, reconociéndoles únicamente la atención de urgencia. También se han producido importantes recortes en la receta de productos farmacéuticos, introduciéndose medidas tales como el copago.

⁷⁰ En esta línea, *vid.* CARITAS EUROPE: *The european crisis and its human cost. A call for fair alternatives and solutions*, Crisis Monitoring Report 2014, pág. 84-85.

socio-demográficos (de naturaleza estructural), como el envejecimiento de la población, y la crisis económica (de naturaleza coyuntural). Sin embargo, dicho factores son en parte «creados» por las propias políticas y por los Gobiernos. Sin duda, el aumento de los índices de desempleo y subempleo en combinación con la reducción salarial en el sector público y privado—incluso la ausencia de medidas eficaces para combatir la evasión fiscal y mantener al mismo tiempo las cotizaciones—son la principal causa de los posibles problemas de sostenibilidad de los sistemas de Seguridad Social⁷¹.

Por tanto, estas tendencias en materia de pensiones apuntan a un retroceso de dicho sistema público de protección social, tanto en sus elementos cuantitativos, como en su extensión subjetiva.

Es por ello que se requieren políticas públicas dirigidas a fortalecer la seguridad y la protección social, con el fin de afrontar la erosionada situación social prolongada por la crisis y por los efectos de la aplicación de políticas de corte totalmente austero.

4. CONSIDERACIONES FINALES

La GEE puede considerarse la nueva manera en que se ejecuta la política económica a nivel europeo, con nuevas formas y mecanismos de coordinación de dicha política además de un nuevo marco institucional.

La grave crisis económica y financiera que ha sacudido profundamente a la Unión Europea ha evidenciado las debilidades de su arquitectura en diversos ámbitos, tanto económicos y monetarios como sociales.

La implementación de la renovada gobernanza económica ha tenido repercusiones específicas que han afectado a los procesos de las relaciones laborales, ya sea en el sector privado o en el sector público. Repercusiones que a su vez han afectado en distinto grado y con distinta intensidad a los diferentes países europeos, si bien se detectan ciertas líneas generales de tendencia relativamente comunes en relación con la incidencia que la GEE ha tenido en los países comunitarios, incidencia que ha sido sin duda más acusada en los países con mayores dificultades económicas y financieras.

Los nuevos mecanismos de gobernanza económica han provocado un efecto de reducción del papel de las organizaciones sindicales y empresariales en el ámbito europeo en relación con el proceso de toma de decisiones, lo cual no se corresponde con lo que constituyen las señas de identidad del proyecto europeo de intervención relevante del diálogo social reflejado en los tratados. A su vez, la GEE, tal y como se está desarrollando actualmente, parece implicar una interferencia en la autonomía de interlocución de los agentes sociales. No obstante, no debería producirse

⁷¹ UGT: *Gobernanza Económica Europea y participación de los interlocutores sociales*, op. cit., pág. 35.

una superposición de la actuación de las instituciones europeas sobre los planos de actuación que corresponden a los agentes sociales.

Se requiere así una reformulación de la GEE basada en una mayor democratización del proceso de elaboración de las distintas políticas, teniendo en cuenta para ello la participación del Parlamento Europeo y el papel del diálogo social y, por tanto, la participación de los interlocutores sociales en el proceso de toma de decisiones. Se debe fortalecer tanto el diálogo social a escala europea para consensuar unos estándares mínimos en los sistemas de relaciones laborales, como en los sistemas de protección social, educación y sanidad, con el fin de impedir el deterioro general que se está produciendo en los ámbitos señalados. Al mismo tiempo, es necesario también reforzar el compromiso y la identificación de la ciudadanía europea con la Unión y con el proyecto europeo en sí mismo.

El grueso de las reformas llevadas a cabo en el ámbito de la negociación colectiva está provocando un desmantelamiento del equilibrio de poder entre empleadores y empleados, equilibrio que en definitiva viene a definir la esencia del Derecho del Trabajo, dada la prioridad y preponderancia que se da a la decisión unilateral de la empresa en la regulación de las condiciones de trabajo. De esta forma, la nueva injerencia que a nivel supranacional se está produciendo en el terreno de la negociación colectiva al amparo de la GEE está consolidando un modelo más autoritario de relaciones laborales. A lo que cabe añadir las consecuencias que a su vez está suponiendo este modelo reforzado de gobernanza económica para las relaciones laborales en el sector público. Se hace necesario, así, garantizar la fortaleza y autonomía de las partes en la negociación colectiva, dotando de una nueva dimensión al diálogo social europeo, articulándolo con los de ámbito nacional.

Por otro lado, ante el incremento de las formas flexibles de trabajo y de la precariedad laboral, los objetivos de calidad en el empleo y en las condiciones de trabajo no parecen ser visibles en el marco de la GEE, ignorando este mecanismo por completo la contribución del empleo de calidad a la propia recuperación económica, siendo un dato suficientemente relevante el aumento del riesgo de pobreza no solo de los trabajadores desempleados, sino también con empleo.

El profundo deterioro del empleo provocado por la crisis económica se ha visto agravado desde 2010 por la implementación unilateral de recortes presupuestarios y reformas estructurales del Derecho Laboral. Y es que, la intensidad

La intensidad de las reformas laborales puestas en marcha en los últimos años han erosionado el contenido de los derechos sociolaborales básicos, como la estabilidad en el empleo, un nivel de salario justo o una adecuada protección social, lo que evidencia la imperiosa necesidad de analizar los fundamentos sobre los que se organiza nuestro sistema económico, político y social, así como los efectos que las políticas puestas en marcha bajo la arquitectura de la GEE están teniendo a nivel nacional y europeo en los últimos años

de las reformas laborales puestas en marcha en los últimos años ha erosionado el contenido de los derechos sociolaborales básicos, como la estabilidad en el empleo, un nivel de salario justo o una adecuada protección social, lo que evidencia la imperiosa necesidad de analizar los fundamentos sobre los que se organiza nuestro sistema económico, político y social, así como los efectos que las políticas puestas en marcha bajo la arquitectura de la GEE están teniendo a nivel nacional y europeo en los últimos años. En este sentido, cabe destacar la carencia de políticas y propuestas adecuadas para enfrentarse a los grandes problemas que padecen los ciudadanos europeos, en la línea de restaurar un crecimiento sostenible, superando el desempleo masivo, la pobreza y la desigualdad, lo que lleva a la necesidad de formular un nuevo proyecto de futuro por parte de la Unión Europea que promueva el crecimiento y el empleo, lo que derivará en una estabilidad presupuestaria y financiera de los Estados.

El funcionamiento práctico del método de la gobernanza económica está generando profundas anomalías, tanto jurídicas como socio-laborales, en el Derecho y en las Políticas de la Unión Europea. La principal de estas anomalías es que se ha generado una radical fractura entre el marco normativo que orienta formalmente la gobernanza económica, que contiene también controles y objetivos sociales, y su práctica, que devalúa, o desconoce por completo, las garantías sociales. De esta forma, la actual práctica de la GEE ha ignorado la llamada *cláusula social horizontal* (art. 9 TFUE), que obligaría a compensar la decisión económica con su impacto social, debiendo tenerse en cuenta por la Unión a la hora de ejecutar su política. Precisamente, esa cláusula social no solo garantizaba la coherencia de la política económica con los fines sociales del TUE, sino también su convergencia con la llamada EE2020 acordada por el Consejo Europeo en 2010. En este sentido, se puede apreciar una falta de coherencia entre las propuestas de la GEE, centradas principalmente en fuertes ajustes fiscales y salariales, con la propia EE2020, que persigue como objetivo el potenciar un modelo de crecimiento inteligente, sostenible e integrador.

En definitiva, en este nuevo proyecto europeo de futuro, el pilar social debe ocupar un lugar destacado, puesto que la cohesión social de los países miembros ayudará a cohesionarlos entre sí. Así, para poder mitigar los efectos de la consolidación presupuestaria y fiscal es imprescindible reforzar la dimensión social de las políticas comunitarias. Para ello, la calidad en el empleo y la reducción de los niveles de pobreza y desigualdad deben ser un objetivo primordial, bajo un sistema de normas sociales y laborales básico que persiga y garantice un mínimo de derechos y prestaciones a los trabajadores y trabajadoras y, en general, a toda la ciudadanía europea. Una estrategia que se base en un enfoque más centrado en el empleo, con una especial atención a los grupos más vulnerables.