

## LA INTROMISIÓN DE LA GOBERNANZA ECONÓMICA EUROPEA EN LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA SALARIAL Y LOS SISTEMAS PÚBLICOS DE PENSIONES

Nora María Martínez Yáñez

*Profesora Contratada Doctora. Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.  
Universidad de Vigo*



Este trabajo ha obtenido el **Premio Estudios Financieros 2015** en la modalidad de **Trabajo y Seguridad Social**. El Jurado ha estado compuesto por: doña M.<sup>a</sup> de los Reyes ZATARAÍN DEL VALLE, doña Pilar CAVERO MESTRE, don Jordi GARCÍA VIÑA, doña Lourdes MELLA MÉNDEZ, don Guillermo RUJAS GARCÍA y doña Itziar VARONA AGUIRRE. Los trabajos se presentan con seudónimo y la selección se efectúa garantizando el anonimato de los autores.

### EXTRACTO

La gobernanza económica de la Unión Europea ha alcanzado en los últimos años un desarrollo sin precedentes, convirtiéndose en una voraz superestructura que despliega unos poderes cada vez más intensos y expansivos, mediante los que ha logrado absorber procesos de regulación que hace pocos años se desarrollaban de forma independiente en otros contextos y por otros actores –coordinación de las políticas de empleo, de las políticas sociales, de las pensiones, negociación colectiva en la determinación de los salarios, etc.–. La ocupación de ámbitos competenciales ajenos genera importantes colisiones dentro del propio sistema jurídico de la Unión, pero también entre este y los sistemas jurídicos de los Estados miembros. Este trabajo pretende examinar los instrumentos que la Unión Europea usa para intervenir en las políticas salariales y los sistemas de pensiones de los Estados miembros y valorar su capacidad de impacto mediante el análisis de sus mecanismos de ejecución. El conocimiento de las tendencias políticas que se imponen a través del Semestre Europeo no solo permite contextualizar y comprender mejor las reformas realizadas en España, sino también vislumbrar otras reformas que tarde o temprano terminarán por implantarse.

**Palabras claves:** gobernanza económica europea, salarios, pensiones, negociación colectiva y política social.

*Fecha de entrada: 30-04-2015 / Fecha de aceptación: 30-06-2015*

## THE INTERFERENCE OF THE EUROPEAN ECONOMIC GOVERNANCE IN THE WAGES COLLECTIVE BARGAINING AND PUBLIC PENSION SYSTEMS

Nora María Martínez Yáñez

---

### ABSTRACT

The EU economic governance has achieved, in recent years, an unprecedented development, becoming a voracious superstructure that unfolds more and more intense and expansive, powers through which it has been able to absorb regulatory processes that few years ago were developed independently in other contexts and by other actors –coordination of employment policies, social policies, pensions, collective bargaining of wage determination, etc.–. The occupation of outside competence areas generates significant collisions within the legal system of the Union, but also between it and the legal systems of the Member States. This paper aims to examine the instruments the EU uses to intervene in wage policies and pension systems of the Member States and to evaluate its ability to impact through the analysis of its implementation mechanisms. The knowledge of the political tendencies that are imposed through the European Semester not only allows to contextualize and better understand the reforms carried out in Spain, but also glimpse other reforms that sooner or later will be implemented.

**Keywords:** European economic governance, wages, pensions, collective bargaining and social policy.

---

---

## Sumario

- I. Introducción
  - II. Breve apunte sobre la competencia de coordinación de las políticas económicas y los cambios recientes en el sistema de gobernanza
  - III. El impacto de las nuevas reglas de gobernanza económica en la política salarial
    1. Instrumentos de intervención en las políticas salariales de los Estados miembros
    2. Qué recomienda el Consejo en materia de salarios
      - A) La política salarial de la Unión Europea en las recomendaciones específicas por país
      - B) Hacia una mayor fuerza vinculante de las recomendaciones
    3. Problemas jurídicos de la intervención de la Unión Europea en materia salarial
      - A) Fricciones y desencuentros con el derecho fundamental a la negociación colectiva
      - B) Coordinación económica en materia salarial: ¿Una excepción al principio de atribución o un concepto extensivo de política económica?
  - IV. El impacto del refuerzo de la supervisión presupuestaria en los sistemas de protección social
    1. El ejercicio de las competencias de la Unión Europea en materia de Seguridad Social
    2. La especial atención a los sistemas de Seguridad Social en los reglamentos de reforma de la gobernanza económica
    3. El modelo de Seguridad Social impulsado por las recomendaciones específicas por país
  - V. Impactos de la gobernanza económica sobre los salarios y las pensiones en España (2011-2015)
  - VI. Reflexiones finales
- Bibliografía

## I. INTRODUCCIÓN

Según una idea muy extendida, desde el punto de vista de la soberanía estatal las competencias de coordinación política atribuidas por los Tratados a los Estados miembros y a la Unión son menos invasivas que las competencias legislativas compartidas. Y ello porque al valerse la coordinación de instrumentos de *soft law* sin carácter jurídicamente vinculante, su capacidad para penetrar y transformar los ordenamientos jurídicos de los Estados es sustancialmente menor que la de otros instrumentos legislativos de armonización o de aplicación directa.

Estos presupuestos, sin embargo, han de ser revisados en profundidad a la luz de la reciente reforma de la gobernanza económica europea. El fortalecimiento de los mecanismos de coordinación de las políticas económicas ha puesto de manifiesto que mediante instrumentos de *soft law* se puede intervenir de forma muy incisiva sobre las legislaciones nacionales, forzando una convergencia a nivel legislativo igual o mayor que la que habría podido darse mediante el recurso a directivas. La coordinación de las políticas económicas emerge así como una poderosa herramienta en el proceso de integración europea.

Pero además, al combinarse el decidido impulso de la coordinación económica con el carácter naturalmente transversal de las políticas económicas, se ha generado una suerte de fuerza centrípeta que ha atraído hacia la gobernanza económica materias encuadradas bajo otras atribuciones competenciales en los Tratados, o incluso bajo la exclusiva soberanía de los Estados miembros. Así ha sucedido con diversas instituciones del mercado de trabajo y de los sistemas de protección social, hasta el punto de que el motor de los decisivos cambios que actualmente se están experimentando en estos contextos radica en el ejercicio de la competencia de coordinación de las políticas económicas, y no en normas elaboradas en uso de las competencias de política social o en decisiones autónomas de los Parlamentos nacionales.

El propósito de este trabajo es mostrar el extraordinario impacto que la coordinación de las políticas económicas está causando en los sistemas socio-laborales de los Estados miembros. Aunque son varias las instituciones afectadas por las decisiones adoptadas en el marco de la gobernanza económica, el análisis se centrará en los salarios y las pensiones, dada su posición nuclear en el Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de todos los Estados miembros. Para ello, tras una sumaria exposición del actual sistema de gobernanza económica, se procederá a analizar la intervención de la Unión Europea sobre dichas esferas por separado, comenzando por los salarios. En ambos casos la investigación sigue la misma estructura: se comienza identificando los concretos instrumentos de la coordinación de políticas económicas que se emplean para intervenir bien sobre los salarios, bien sobre las pensiones; a continuación se valora su capacidad real para influir en los sistemas jurídicos internos mediante el análisis de las recomendaciones específicas

por país; y se examinan los problemas jurídicos que plantea el uso de las competencias de coordinación de las políticas económicas en ambas esferas. En la parte final se exponen los impactos de la gobernanza económica sobre los salarios y las pensiones en España desde 2011 hasta la actualidad. Y por último, el trabajo termina con una reflexión conclusiva.

## II. BREVE APUNTE SOBRE LA COMPETENCIA DE COORDINACIÓN DE LAS POLÍTICAS ECONÓMICAS Y LOS CAMBIOS RECIENTES EN EL SISTEMA DE GOBERNANZA

Aunque el deseo de fundar una Unión Económica y Monetaria se remonta a los orígenes de la Comunidad Económica Europea, solo tras la suscripción del Tratado de Maastricht, en febrero de 1992, la Comunidad Europea quedó dotada de las competencias necesarias para llevar adelante este proyecto<sup>1</sup>. Desde entonces la Unión Europea tiene competencia exclusiva en materia de política monetaria y una competencia de coordinación de las políticas económicas de los Estados miembros que ejerce conjuntamente con estos, y que se desarrolla en el plano político, excluyendo toda armonización o regulación por vía de reglamentos<sup>2</sup>. Pese a su diversa naturaleza, dichas competencias están estrechamente ligadas, como muestra el hecho de que ambas se regulen en el título VIII del **TFUE**, pues la instauración de un mercado interior dotado de una moneda única no habría sido posible –ni es sostenible– sin un alto nivel de convergencia económica<sup>3</sup>.

El artículo 140 del **TFUE** enumera los criterios de convergencia que ha de cumplir todo Estado que quiera adherirse a la Unión Monetaria y permanecer en ella. Los dos primeros criterios son la estabilidad en los precios, en función del cual los Estados se comprometen a mantener una tasa promedio de inflación que en ningún caso podría exceder del 1,5%, y la sostenibilidad de las finanzas públicas, que implica que los Estados no deben incurrir en déficits públicos excesivos<sup>4</sup>. Aunque se ha censurado el carácter nominal de los criterios de convergencia, insuficiente para garantizar la convergencia real de las economías de la Eurozona, no eran posibles otras alternativas en un escenario donde los Estados conservan su soberanía sobre sus respectivas políticas económicas<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> SNYDER, F.: «EMU - Integration and differentiation: Metaphor for European Union», en Craig, P. y De Búrca, G. (eds.), *The evolution of EU law*, 2.ª ed., Oxford University Press, 2011, págs. 687-716.

<sup>2</sup> Con carácter general, la competencia en materia monetaria está enunciada en los artículos 3.4 del TUE y 3.1 c) del TFUE, y la competencia de coordinación de las políticas económicas en los artículos 2.3 y 5.1 del TFUE.

<sup>3</sup> Resalta esta cuestión BIEBER, R.: «The allocation of economic policy competences in the European Union», en Azoulay, L. (ed.), *The question of competence in the European Union*, Oxford University Press, 2014, pág. 87.

<sup>4</sup> Artículos 1 y 2 del Protocolo (n.º 13) sobre los Criterios de Convergencia.

<sup>5</sup> OLESTI RAYO, A.: «La evolución del Pacto de Estabilidad y Crecimiento», en Olesti Rayo, A. (coord.), *Crisis y coordinación de políticas económicas en la Unión Europea*, Madrid-Barcelona: Marcial Pons, 2013, págs. 55.

Desde la implantación de la competencia de coordinación de las políticas económicas, las instituciones europeas se esforzaron por poner en marcha los mecanismos de coordinación recogidos en los artículos 121 y 126 del [TFUE](#), y por garantizar su efectividad dentro de los parámetros del *soft law*. En la primera disposición se establece un sistema cíclico de coordinación de las políticas económicas en torno a unas Orientaciones Generales de las Políticas Económicas –en adelante OGPE– aprobadas por el Consejo a propuesta de la Comisión y previo debate en el Consejo Europeo. Teniendo en cuenta tales Orientaciones Generales, los Estados deberán elaborar Programas Nacionales de Reforma que serán evaluados por las instituciones europeas. Tras el análisis de los Programas Nacionales de Reforma, el proceso finaliza con unas recomendaciones del Consejo en las que se indican las futuras líneas de actuación de los Estados. El segundo procedimiento, regulado en el artículo 126 del [TFUE](#), centra su atención en las políticas presupuestarias de los Estados miembros, con la finalidad de prevenir y corregir déficits públicos excesivos, cuyos valores de referencia son un 3 % en lo referente a la proporción entre el déficit público previsto o real y el PIB a precios de mercado, y un 60 % en lo referente a la proporción entre la deuda pública y el PIB a precios de mercado<sup>6</sup>.

Aunque la Unión Europea no puede legislar sobre las políticas económicas aplicables en los Estados miembros, sí puede desarrollar mediante reglamentos el marco de coordinación diseñado en los artículos 121 y 126 del [TFUE](#), especificando así las obligaciones que recaen sobre los Estados<sup>7</sup>. Conforme a ello, el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, compuesto por dos Reglamentos<sup>8</sup> y una [Resolución del Consejo Europeo de 17 de junio de 1997](#), pretendió dotar de mayor eficacia el ejercicio de estos mecanismos de coordinación para garantizar el mantenimiento de la disciplina presupuestaria tras la entrada en vigor de la Unión Monetaria. A tenor de lo dispuesto en tales reglamentos, los Estados miembros deben presentar ante el Consejo y la Comisión un programa de estabilidad o de convergencia a través del cual se vigila el nivel de déficit, pudiendo recomendarse la adopción de medidas correctoras. Pero si llega a declararse la existencia de un déficit excesivo, se desencadena un procedimiento corrector que puede concluir con la imposición de sanciones, calculadas mediante la aplicación de un porcentaje sobre el PIB, en caso de que el Estado no cumpla las indicaciones dirigidas por las instituciones de la Unión en el curso del procedimiento.

A pesar de todos los esfuerzos que contribuyeron a la creación de un sistema de coordinación muy complejo, tanto en sentido técnico como institucional, la coordinación de las políticas económicas no alcanzó la eficacia pretendida. Y ello porque, teniendo la competencia de coordinación una naturaleza esencialmente política, y manteniendo los Estados miembros su soberanía

<sup>6</sup> Artículo 1 del Protocolo (n.º 12) sobre el Procedimiento aplicable en caso de Déficit Excesivo.

<sup>7</sup> Artículos 121.6 y 126.14 del [TFUE](#).

<sup>8</sup> [Reglamento \(CE\) n.º 1466/1997 del Consejo, de 7 de julio](#), relativo al reforzamiento de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas y [Reglamento \(CE\) n.º 1467/1997 del Consejo, de 7 de julio](#), relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo.

sobre su política económica, la aplicación de normas, procedimientos y sanciones no depende tan solo de la concurrencia de los presupuestos de hecho descritos en las normas, sino también de la oportunidad política de las decisiones<sup>9</sup>. La célebre renuencia del Consejo a abrir procedimientos de déficit excesivo contra Alemania y Francia en los primeros años de la Unión Monetaria, que incluso acabó con un pronunciamiento del Tribunal de Justicia<sup>10</sup>, puso en tela de juicio la eficacia de la coordinación de las políticas económicas, al menos frente a ciertos Estados, y dio lugar a una reforma del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, cuya idoneidad apenas pudo ensayarse, dada la inminencia de las profundas crisis económicas que dispararon las cifras de déficit en diversos Estados miembros<sup>11</sup>.

Actualmente se acepta que una de las causas desencadenantes de las crisis que han afectado a la mayor parte de los Estados miembros desde 2007 ha sido el desequilibrio entre una coordinación de las políticas económicas ineficaz y una Unión Monetaria efectiva. Como se ha visto, el origen de este desequilibrio puede situarse en la diferente naturaleza de las competencias atribuidas en materia económica y monetaria, pero esa inicial asimetría podría haber sido corregida mediante una coordinación de las políticas económicas más robusta. Justamente por ello, a partir de 2010 se ha puesto en marcha una frenética actividad dirigida a reformar y fortalecer el marco de gobernanza económica de la Unión Europea.

Esa frenética actividad se ha plasmado en un sensible incremento de las normas jurídicas que regulan los procedimientos de coordinación sobre las bases de los artículos 121.6, 126.14 y 136.1 del TFUE. En 2011 se acomete la primera oleada reformadora a través del denominado *six pack*, compuesto por cinco reglamentos y una directiva<sup>12</sup>, mediante los que se reelaboran los

<sup>9</sup> HODSON, D. y MAHER, I.: «Soft law and sanctions: Economic policy co-ordination and reform of the Stability and Growth Pact», *Journal of European Public Policy*, vol. 11, núm. 5, octubre, 2004, págs. 807 y 808.

<sup>10</sup> STJCE de 13 de julio de 2004, asunto C-27/04, Comisión c. Consejo, en la que el Tribunal anuló la decisión del Consejo de suspender ambos procedimientos, así como de modificar las recomendaciones previamente adoptadas respecto a los dos Estados, desviándose de las normas que regulan el procedimiento de déficit excesivo y descuidando su responsabilidad de hacer cumplir las disposiciones del PEC.

<sup>11</sup> La reforma fue operada por el Reglamento (CE) n.º 1056/2005 del Consejo, de 27 de junio de 2005. Su finalidad fue flexibilizar las normas del procedimiento de déficit excesivo y ampliar el margen de discrecionalidad, reforzando así el poder de los Estados en el proceso de vigilancia multilateral. Véase al respecto, SNYDER, F.: «EMU - Integration and differentiation: Metaphor for European Union», cit., págs. 705-710, e HINAREJOS, A.: «Economic and monetary Union», en Barnard, C. y Peers, S. (eds.), *European Union Law*, Oxford University Press, 2014, pág. 571.

<sup>12</sup> [Reglamento \(UE\) n.º 1173/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de noviembre de 2011](#), sobre la ejecución efectiva de la supervisión presupuestaria en la zona del euro; [Reglamento \(UE\) n.º 1174/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de noviembre de 2011](#), relativo a las medidas de ejecución destinadas a corregir los desequilibrios macroeconómicos excesivos en la zona del euro; [Reglamento \(UE\) n.º 1175/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de noviembre de 2011](#), por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 1466/1997 del Consejo, relativo al refuerzo de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas; [Reglamento \(UE\) n.º 1176/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de noviembre de 2011](#), relativo a la prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos; [Reglamento \(UE\)](#)

instrumentos del Pacto de Estabilidad y Crecimiento y se añaden nuevos mecanismos de coordinación, como el de prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos. Y en 2013 se completa la actuación legislativa con dos nuevos reglamentos, conocidos como *two pack*, que centran su atención en la estabilidad presupuestaria, y cuyo ámbito de aplicación se circunscribe a los Estados de la Eurozona<sup>13</sup>.

En un desesperado intento por reforzar el nuevo sistema de supervisión presupuestaria, los Estados de la Eurozona han concluido simultáneamente una serie de Tratados internacionales que con frecuencia duplican los compromisos impuestos por el Derecho de la Unión. El [Pacto por el Euro Plus](#)<sup>14</sup> y, sobre todo, el [Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza de la Unión Económica y Monetaria](#)<sup>15</sup> son un claro exponente de esta tendencia intergubernamental que ha acompañado al proceso de reforma de la gobernanza económica. Curiosamente, estos tratados internacionales han impulsado una suerte de «armonización» de las legislaciones de los Estados miembros, al imponer a los Estados firmantes la incorporación al Derecho nacional de reglas relativas al déficit público conformes con las indicaciones del Pacto de Estabilidad y Crecimiento<sup>16</sup>.

Las nuevas normas de la Unión Europea sobre gobernanza económica han vuelto a delimitar el marco en el que se desenvuelve la competencia de coordinación de las políticas económicas, y el efecto de esa operación ha sido una extensión sustancial de dicha competencia, con la correspondiente reducción de las parcelas en las que los Estados pueden adoptar decisiones de manera autónoma. Ello no solo ha afectado a las políticas económicas en sentido estricto, sino también a las políticas sociales y de empleo. La desesperada persecución de la estabilidad en los precios

---

[n.º 1177/2011 del Consejo de 8 de noviembre de 2011](#), por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 1467/1997, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo; y [Directiva 2011/85/UE del Consejo de 8 de noviembre de 2011](#), sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros.

<sup>13</sup> [Reglamento \(UE\) n.º 472/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 21 de mayo de 2013](#), sobre el reforzamiento de la supervisión económica y presupuestaria de los Estados miembros de la zona del euro cuya estabilidad financiera experimenta o corre el riesgo de experimentar graves dificultades y [Reglamento \(UE\) n.º 473/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 21 de mayo de 2013](#), sobre disposiciones comunes para el seguimiento y la evaluación de los proyectos de planes presupuestarios y para la corrección del déficit excesivo de los Estados miembros de la zona del euro.

<sup>14</sup> *Pacto por el euro plus - Refuerzo de la coordinación de la política económica en favor de la competitividad y la convergencia*, Anexo I de las Conclusiones del Consejo Europeo de 24 y 25 de marzo de 2011. El pacto fue suscrito por los jefes de estado o de gobierno de la zona euro, sumándose al mismo Bulgaria, Dinamarca, Letonia, Lituania, Polonia y Rumanía.

<sup>15</sup> BOE de 2 de febrero de 2013.

<sup>16</sup> Artículo 3 del Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza de la Unión Económica y Monetaria y apartado c) del Pacto por el Euro Plus. Dichas indicaciones no solo han dado lugar en España a la modificación del artículo 153 de la [CE](#), sino también a la [Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera](#).

y el control del déficit público ha impactado sobremedida en instituciones básicas del mercado de trabajo y de los sistemas de protección social, como son los salarios, la negociación colectiva, los sistemas de seguridad social y de sanidad, por no hablar de la remodelación de otras condiciones de trabajo, como el tiempo de trabajo, la protección frente a la extinción de la relación laboral, el periodo de prueba, etc.

Esta situación resulta sorprendente, al menos por dos razones. En primer lugar, porque la intervención tremendamente incisiva sobre todas las instituciones socio-laborales mencionadas se ha realizado en el uso de una competencia de coordinación de las políticas económicas. Ante lo cual cabe preguntarse, desde una perspectiva material, si se puede considerar que tales instituciones forman parte de la política económica de los Estados. A este respecto, hay que tener en cuenta que el Título de Empleo y el Título sobre Política Social del [Tratado de Funcionamiento](#) también atribuyen competencias de diverso tipo para intervenir en la mayor parte de esas materias, o que incluso excluyen la posibilidad de una intervención a nivel europeo respecto de otras. Se plantea, pues, un serio problema de elección de la base jurídica idónea para justificar la intervención de la Unión Europea en ciertos aspectos de la política social<sup>17</sup>. Las alternativas pasan por las competencias de coordinación de las políticas de empleo, sobre la base del artículo 148 del [TFUE](#), o por el uso de las competencias compartidas en materia de política social, que, conforme al artículo 153 del [TFUE](#), pueden dar lugar a la armonización de las legislaciones o a actuaciones de fomento de la cooperación entre Estados a través del aprendizaje mutuo y el intercambio de buenas prácticas.

En segundo lugar, también produce sorpresa el hecho de que las tendencias socio-laborales impulsadas a través del uso de la coordinación económica no sean conformes con los postulados del Modelo Social Europeo que se desprenden tanto del Derecho originario como del Derecho derivado en materia social. Y es que, al ser el producto de mecanismos orientados a la consecución de objetivos económicos, en los que no participan las instituciones representativas de la Unión Europea, como el Parlamento, las medidas recomendadas a los Estados no tienen en cuenta aspectos de justicia social, igualdad y solidaridad. Es cierto que recientemente se han puesto en marcha algunas medidas para atemperar el déficit social de la Unión Económica y Monetaria, pero los resultados conseguidos hasta el momento son insuficientes<sup>18</sup>. Todo esto crea una suerte de contradicción entre lo dispuesto por la Unión Europea mediante técnicas de derecho blando, y lo dispuesto mediante el tradicional método comunitario, que debe ser resuelta cuanto antes para garantizar la coherencia entre las políticas europeas y el Derecho de la Unión.

<sup>17</sup> CRAIG, P. y DE BÚRCA, G.: *EU Law. Text, cases and materials*, 5.ª ed., Oxford University Press, 2011, págs. 86-88.

<sup>18</sup> Véase al respecto la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, «Reforzar la dimensión social de la Unión Económica y Monetaria», Bruselas, 2 de octubre de 2013, COM(2013) 690 final.

### III. EL IMPACTO DE LAS NUEVAS REGLAS DE GOBERNANZA ECONÓMICA EN LA POLÍTICA SALARIAL

#### 1. INSTRUMENTOS DE INTERVENCIÓN EN LAS POLÍTICAS SALARIALES DE LOS ESTADOS MIEMBROS

El lanzamiento de la Unión Económica y Monetaria en el [Tratado de Maastricht](#) coincidió con el intento de dotar a la Unión Europea de competencias sociales. Si bien el veto del Reino Unido impidió que tales competencias fuesen incorporadas al Tratado, permaneciendo en un Protocolo anexo al mismo, finalmente pasaron a formar parte del Derecho originario mediante el [Tratado de Ámsterdam](#). El artículo 153 del [TFUE](#) enumera las materias sociales en las que la Unión Europea tiene competencias compartidas con los Estados miembros, así como las técnicas de intervención. Pero lo que ahora interesa destacar es que el párrafo quinto de dicho precepto excluye expresamente la remuneración del ámbito de las competencias compartidas en política social. Las causas de esta exclusión son variadas. Se puede pensar en el deseo de los Estados de no ceder parte de sus competencias en una cuestión que no solo afecta al mercado de trabajo, sino también a la economía nacional. Pero también hay razones de corte jurídico-político, pues en la mayoría de los Estados miembros la determinación de los salarios corresponde a los interlocutores sociales, constituyendo una de sus tareas más relevantes. Además, las diferencias entre los sistemas estatales de negociación colectiva son muy acusadas, puesto que este ámbito no ha sido objeto de armonización, de modo que en la determinación de los salarios se proyectan con particular intensidad las diversas tradiciones sindicales de los Estados. Todo ello condujo a la reserva de esta materia en el marco de las competencias exclusivas de los Estados<sup>19</sup>.

Sin embargo, casi de manera inmediata, la Comunidad Europea comenzó a mostrar interés por la política salarial de los Estados miembros. Dicho interés se debía a la influencia que desde el punto de vista macroeconómico ejercen los salarios sobre los precios, siendo la estabilidad de estos últimos uno de los objetivos de convergencia económica que los Estados miembros debían alcanzar para la implantación de la Unión Económica y Monetaria, como ya se ha indicado. Por lo tanto, desde mediados de los años noventa y durante el periodo de la Estrategia de Lisboa, las OGPE incluyeron consideraciones acerca de los salarios, por lo general para recomendar moderación salarial y coherencia entre la evolución de los sueldos y la productividad, y contribuir así a mantener la estabilidad en los precios<sup>20</sup>. Curiosamente, el interés manifestado en el plano de

<sup>19</sup> Véase la [STJCE de 13 de septiembre de 2007](#), asunto C-307/05, Del Cerro Alonso, apartado 40.

<sup>20</sup> Véanse a este respecto las recomendaciones del Consejo sobre las orientaciones generales de las políticas económicas de los Estados miembros y de la Comunidad de 1997 [Diario Oficial L 209 de 2.8.1997], 1998 [Diario Oficial L 200 de 16.7.1998], 1999 [Diario Oficial L 217 de 17.8.1999], 2000 [Diario Oficial L 210 de 21.8.2000], 2001 [Diario Oficial L 179 de 2.7.2001], 2002 [Diario Oficial L 182 de 11.7.2002], periodo 2003-2005 [DO L 195 de 1.8.2003], periodo 2005-2008 [Diario Oficial L 205 de 6.8.2005], y periodo 2008-2010 [Diario Oficial L 137 de 27.5.2008].

la coordinación de las políticas económicas no tuvo correspondencia en la coordinación de las políticas de empleo, que había comenzado a desarrollarse sobre la base de una nueva competencia introducida por el Tratado de Ámsterdam. Solo en 2005, al vincularse en mayor medida la coordinación de las políticas económicas y de empleo mediante las Directrices integradas para el crecimiento y el empleo, la preocupación por conseguir que la evolución salarial contribuya a la estabilidad se plasma en sendas directrices económicas y de empleo<sup>21</sup>. De todos modos, a pesar de la insistencia del Consejo en materia salarial, la presión ejercida sobre los Estados fue discreta, probablemente a causa del carácter menos vinculante de la coordinación de las políticas económicas durante ese periodo y de su escasa eficacia.

El interés por la política salarial de los Estados miembros se ha agudizado con el advenimiento de la crisis económica, pues su control resulta clave para impulsar la devaluación interna que aconsejan las políticas de austeridad, sobre todo en los Estados afectados por déficits excesivos y crisis de deuda. No en vano la presión salarial a la baja, mediante congelaciones y recortes en el salario mínimo, en el salario de los empleados públicos, y mediante reformas de la negociación colectiva, ha sido un elemento esencial en los Memorandos de Entendimiento suscritos con los Estados que han debido solicitar asistencia financiera para superar sus crisis de deuda<sup>22</sup>. Pero más allá de estas situaciones extraordinarias, la flexibilidad salarial a la baja se presenta como un mecanismo de suma relevancia dentro de la gobernanza ordinaria para incrementar la competitividad y el empleo, y combatir los desequilibrios macroeconómicos de los Estados.

El actual sistema de gobernanza económica la Unión Europea dispone de dos instrumentos para influir sobre la política salarial de los Estados miembros: la coordinación de las políticas económicas en torno a las OGPE, y el mecanismo de prevención y corrección de desequilibrios macroeconómicos, creado por el [Reglamento \(UE\) n.º 1176/2011](#). Mediante la implantación de este procedimiento para la vigilancia específica de los aspectos macroeconómicos se hace realidad una vieja aspiración que se remonta al Consejo Europeo de Colonia de 1999 para cubrir de manera exhaustiva un área en la que solo había incidido tangencialmente la coordinación comandada por las OGPE. Sin embargo, hay que advertir que ambos instrumentos comparten la base jurídica del artículo 121.6 del [TFUE](#) y por tanto son expresión de la misma competencia de coordinación<sup>23</sup>.

<sup>21</sup> Directrices 4 y 22, [Recomendación 2003/555/CE del Consejo, de 26 junio 2003](#), sobre las orientaciones generales de política económica para los Estados miembros y la Comunidad (periodo 2003-2005).

<sup>22</sup> Véase *Memorandum of Understanding between the European Union and Romania*, 23 de junio de 2009; European Commission: «The Economic Adjustment Programme for Cyprus», *Occasional Papers*, núm. 149, 2013, págs. 92-93, *Portugal- Memorandum of Understanding on Specific Economic Policy Conditionality*, 17 de mayo de 2011, apartado 4.7; European Commission: «The Economic Adjustment Programme for Greece», *Occasional Papers*, núm. 61, 2010, European Commission: «The Economic Adjustment Programme for Ireland», *Occasional Papers*, núm. 76, 2011.

<sup>23</sup> A estos instrumentos podría añadirse un tercero, constituido por los compromisos adquiridos por los Estados firmantes del Pacto por el Euro Plus, que dedica su apartado a) a dar indicaciones precisas sobre política salarial a fin de impulsar la competitividad. Sin embargo, no se van a analizar sus disposiciones por dos razones. Primero, porque el Pacto por el Euro Plus no forma parte del Derecho de la Unión Europea, pues se trata de un acuerdo intergubernamental. Y segundo, porque aunque la supervisión del cumplimiento de las obligaciones impuestas por el Pacto se

La necesaria coherencia entre estos dos instrumentos<sup>24</sup> se garantiza mediante su sometimiento a un mismo ciclo de coordinación, bautizado como Semestre Europeo<sup>25</sup>, mediante el que anualmente se ejecutan las competencias europeas de coordinación de las políticas sociales y de empleo. Cada ciclo del Semestre Europeo concluye con unas recomendaciones específicas por país, adoptadas por el Consejo a propuesta de la Comisión, en las que se condensan los resultados de todos los procedimientos ordinarios de coordinación. La pretensión de coherencia entre la coordinación con base en las OGPE y la realizada para la prevención de los desequilibrios macroeconómicos puede considerarse satisfecha por lo que se refiere a la política salarial.

En efecto, las OGPE dictadas en 2010 bajo el paraguas de la Estrategia Europa 2020 abordan de manera extensiva ciertas cuestiones relacionadas con los salarios. Se propugna la moderación salarial, a través de una fijación «adecuada» de los sueldos en el sector público y de la promoción de sistemas de negociación salarial coherentes con la estabilidad de los precios, y se indica que los Estados con desequilibrios macroeconómicos deben intentar reducir los costes laborales unitarios teniendo en cuenta la evolución de la productividad<sup>26</sup>. Y al igual que en la etapa anterior, las orientaciones generales de las políticas de empleo no se pronuncian sobre los salarios, limitándose a una mera remisión a las orientaciones de las políticas económicas. El hecho de que las OGPE se refieran a los salarios implica que los Estados han de dar cuenta sobre la adecuación de sus políticas salariales en los Planes Nacionales de Reformas presentados anualmente, y que, tras su examen, el Consejo dictará recomendaciones al respecto. Por lo tanto, parte del contenido temático del Semestre Europeo girará en torno a la política salarial mientras sigan vigentes las citadas OGPE.

Pero sin duda, el control de la política salarial de los Estados miembros es mucho más accesible para la Unión Europea desde la implantación de las medidas para prevenir y corregir los desequilibrios macroeconómicos. La vinculación de este procedimiento con el control de la política salarial de los Estados miembros se hace patente ya en el Preámbulo del [Reglamento \(UE\) n.º 1176/2011](#), que indica que si en una fase temprana se detectan desequilibrios macroeconómicos, el Consejo debe dirigir recomendaciones al Estado en cuestión para orientarle sobre las respuestas políticas adecuadas, que podrían abarcar la política salarial y los mercados laborales, entre otras áreas de la política económica<sup>27</sup>. El hecho de que la determinación de los salarios en los Estados miembros repose en el derecho a la negociación colectiva, recogido en las Constituciones de los Estados miembros y en el artículo 28 de la [CDFUE](#), no es desconocido por el legislador europeo, que intenta salvar este delicado obstáculo haciendo varias llamadas a la necesaria participación

---

lleva a cabo en el Semestre Europeo, su influencia ha sido decreciente, hasta el punto de que las recomendaciones emitidas en los ciclos de 2013 y 2014 ya no contienen ninguna referencia al mismo.

<sup>24</sup> Apartado 9 del Preámbulo del [Reglamento \(UE\) n.º 1176/2011](#).

<sup>25</sup> Artículo 2 bis del [Reglamento \(CE\) n.º 1466/1997](#), en la redacción dada por el [Reglamento \(UE\) n.º 1175/2011](#).

<sup>26</sup> Directrices 2.ª y 3.ª de la [Recomendación del Consejo 2010/410/UE, de 13 de julio de 2010](#), sobre directrices generales para las políticas económicas de los Estados miembros y de la Unión.

<sup>27</sup> Apartado 20 del Preámbulo.

de los interlocutores sociales en el procedimiento que se pone en marcha cuando se detectan desequilibrios macroeconómicos<sup>28</sup>. Además, se introduce en el texto articulado una cláusula a tenor de la cual tanto el reglamento como las recomendaciones respetarán plenamente el artículo 152 del TFUE, que obliga a la Unión a reconocer y promover el papel de los interlocutores sociales, teniendo en cuenta la diversidad de los sistemas nacionales, y el artículo 28 de la CDFUE, de manera que no se vea afectado el derecho a negociar, celebrar o aplicar convenios colectivos de acuerdo con la legislación y prácticas nacionales<sup>29</sup>. Sin embargo, más allá de estas cláusulas de rigor, el Reglamento (UE) n.º 1176/2011 no incluye ningún mecanismo específico de consulta para dotar de efectividad las buenas intenciones de respeto al diálogo social y la negociación colectiva<sup>30</sup>.

La resolución de intervenir en las políticas salariales y otras áreas del mercado laboral desde la fase preventiva del mecanismo de desequilibrios macroeconómicos se advierte igualmente en el cuadro de indicadores de los que se vale la Comisión para detectar tales desequilibrios. Dicho cuadro no solo incluye factores de naturaleza económica y financiera, sino también dos indicadores relativos al mercado de trabajo: el promedio de la tasa de desempleo en los tres años anteriores y la tasa de variación durante ese mismo periodo de los costes laborales nominales unitarios. Para que la tasa de variación de los costes laborales no apunte hacia un posible desequilibrio, esta debe mantenerse dentro de un umbral de un 9% en la zona euro, o un 12% en el resto de los Estados<sup>31</sup>. Así pues, la evolución salarial –junto con otros costes laborales– es objeto de una vigilancia y control muy minuciosos por parte de las instituciones europeas en una fase temprana, sin necesidad de que llegue a determinarse la existencia de desequilibrios macroeconómicos moderados o excesivos.

## 2. QUÉ RECOMIENDA EL CONSEJO EN MATERIA DE SALARIOS

### A) La política salarial de la Unión Europea en las recomendaciones específicas por país

Una vez que se han identificado los mecanismos que hacen posible la intervención de la Unión Europea en materia salarial, procede comprobar hasta qué punto se ha hecho uso de los

<sup>28</sup> Apartados 19, 20 del preámbulo y artículo 5.1.

<sup>29</sup> Artículos 1.3 y 6.3.

<sup>30</sup> SEIFERT, A.: «European economic governance and the labor laws of the EU Member States», *Comparative Labor Law & Policy Journal*, vol. 35, núm. 3, 2014, pág. 328. Sobre la conveniencia de fomentar el diálogo social en todas las fases del mecanismo de prevención y corrección de desequilibrios macroeconómicos, véase VENEZIANI, B.: «Austerity measures, democracy and social policy in the EU», en Bruun, N.; Lörcher, K., y Schönmann, I. (eds.), *The economic and financial crisis and collective labour law in Europe*, Oxford and Portland: Hart Publishing, 2014, págs. 140-143.

<sup>31</sup> European Commission: «Scoreboard for the surveillance of macroeconomic imbalances», *Occasional Papers*, núm. 92, febrero 2012, págs. 14-16.

mismos con tal finalidad en el renovado marco de la gobernanza económica. Para ello es preciso examinar las recomendaciones específicas por país con las que ha venido concluyendo el Semestre Europeo desde su implantación en 2011<sup>32</sup>.

El panorama que se desprende de este análisis se caracteriza por la frecuente intervención del Consejo sobre los salarios, pues al menos un tercio de los Estados miembros ha recibido recomendaciones al respecto<sup>33</sup>. Incluso en algunos supuestos las recomendaciones se reiteran en ciclos sucesivos, lo que multiplica la presión ejercida desde la Unión Europea<sup>34</sup>. En todo caso, hay que tener presente que mientras un Estado está recibiendo asistencia financiera a causa de su elevada deuda pública, se suspende el sistema de coordinación centralizado en el Semestre Europeo para no duplicar la vigilancia y las obligaciones de rendición de cuentas. Y, como ya se ha indicado, la mayor parte de los Memorandos de Entendimiento incluyen medidas muy drásticas en relación con los salarios. Por lo tanto, la intervención de las instituciones de la Unión Europea en materia salarial es más amplia e intensa de lo que se aprecia al examinar solo las recomendaciones dictadas en el Semestre Europeo.

A partir del ciclo de 2012 la mayor parte de las recomendaciones en materia salarial tienen doble base legal, pues suele indicarse expresamente que son el resultado de la coordinación sobre la base de las OGPE, y de la facultad del Consejo para dirigir recomendaciones a los Estados que experimentan desequilibrios macroeconómicos. Con ello se pone de manifiesto la coherencia entre ambos instrumentos de coordinación, pero además se refuerza el cumplimiento de las recomendaciones mediante la suma de los elementos coercitivos vinculados a los mismos.

En cuanto a su formulación, las recomendaciones se caracterizan por su concreción. Además, las recomendaciones estándar del ciclo de 2011 han dejado paso a recomendaciones más particularizadas para cada país. Y en el ciclo de 2014 se han empezado a imponer plazos de unos pocos meses para su cumplimiento y para que los Estados rindan cuentas al respecto<sup>35</sup>. Todo ello

<sup>32</sup> Todas ellas se encuentran disponibles en [http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/country-specific-recommendations/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/country-specific-recommendations/index_en.htm)

<sup>33</sup> En el ciclo de 2011 ocho Estados recibieron recomendaciones sobre aspectos salariales (Bélgica, Bulgaria, Luxemburgo, Chipre, España, Francia, Italia y Malta). En el ciclo de 2012 nueve Estados fueron objeto de dicho tipo de recomendaciones (Bélgica, Francia, Alemania, Italia, Chipre, Finlandia, Luxemburgo, Malta y Eslovenia). En 2013 siete Estados recibieron recomendaciones a este respecto (Bélgica, Finlandia, Francia, Alemania, Italia, Luxemburgo y Eslovenia). Por último, en 2014 el número de Estados destinatarios de recomendaciones sobre salario se elevó a once (Bélgica, Bulgaria, Croacia, Francia, Alemania, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal, Rumanía y Eslovenia).

<sup>34</sup> Por ejemplo, Luxemburgo ha recibido recomendaciones para abandonar su tradicional sistema de indexación salarial en los ciclos de 2011, 2012, 2013 y 2014, y Bélgica también ha recibido recomendaciones en ese sentido en los ciclos de 2011, 2012 y 2013. Por otro lado, Eslovenia ha sido objeto de recomendaciones relativas a la determinación de su salario mínimo en los ciclos de 2012, 2013 y 2014.

<sup>35</sup> Por ejemplo, en el ciclo de 2014 se obliga a Portugal a presentar en septiembre de ese mismo año propuestas sobre una reforma de la negociación colectiva que favorezca la negociación salarial a nivel de empresa (recomendación

incrementa el carácter vinculante de la coordinación económica de las políticas salariales y reduce el margen de decisión de los Estados.

Por lo que concierne a su contenido, las recomendaciones del Consejo pretenden que las evoluciones salariales reflejen la productividad y actúen así como factor de competitividad, por lo que se aconseja el abandono de los sistemas de indexación salarial, especialmente cuando el índice a tener en cuenta es el IPC<sup>36</sup>. Además, la fijación en algunos Estados miembros de un salario mínimo es objeto de preocupación creciente para el Consejo, que ya ha solicitado en más de una ocasión que sus criterios de determinación sigan pautas de productividad y competitividad<sup>37</sup>. La intervención sobre los salarios mínimos resulta menos problemática que la intervención sobre los salarios en general, pues en muchos Estados miembros su determinación recae sobre el Gobierno, y no sobre la autonomía colectiva. Y mediante su sometimiento al control europeo se potencia un efecto reflejo sobre las evoluciones salariales del Estado miembro en cuestión.

Pero probablemente el aspecto más llamativo de las recomendaciones sobre salarios es su despreocupada intromisión en los sistemas de negociación colectiva de los Estados miembros. Resulta, cuando menos, peculiar que el Consejo dirija a los Estados recomendaciones que sin duda les vinculan, acerca de cuestiones como la determinación del salario, sobre las que estos no tienen plena capacidad de decisión, puesto que la competencia para ello reside en los agentes sociales. Y aunque el [Reglamento \(UE\) n.º 1176/2011](#) reitera en varias ocasiones la necesidad de integrar a los interlocutores sociales en los procedimientos relativos a los desequilibrios macroeconómicos cuando sea preciso, no hay evidencias de que se haya hecho así en la práctica.

El hecho de que la determinación de los salarios sea una de las principales funciones de la negociación colectiva dificulta el control de las políticas salariales por parte de la Unión Europea. Ya durante la etapa de la Estrategia de Lisboa, cuando comenzó a intensificarse el interés de la Unión Europea por los salarios, las OGPE incluyeron alguna sugerencia sobre la necesidad de reformar los sistemas de negociación colectiva para garantizar la adaptación de los salarios a la productividad. Incluso desde la coordinación de las políticas de empleo se lanzaron propuestas similares, con un talante más respetuoso con la autonomía de los interlocutores sociales<sup>38</sup>. En la

n.º 2). En ese mismo ciclo también se impone a Croacia un plazo que se extiende hasta finales de 2014 para revisar su sistema de fijación de salarios (recomendación n.º 3).

<sup>36</sup> Véanse al respecto, en el ciclo de 2011, las recomendaciones dirigidas a Luxemburgo (n.º 3), Bélgica (n.º 4), Chipre (n.º 4), España (n.º 5) y Malta (n.º 4); en el ciclo de 2012, las recomendaciones dirigidas a Luxemburgo (n.º 3) y Bélgica (n.º 4); en el ciclo de 2013, las recomendaciones dirigidas nuevamente a Luxemburgo (n.º 4) y Bélgica (n.º 3); y en el ciclo de 2014 a Luxemburgo (n.º 3), Bélgica (n.º 5) y Rumanía (n.º 4).

<sup>37</sup> Véanse al respecto las recomendaciones dirigidas en el ciclo de 2014 a Bulgaria (n.º 3), Alemania (n.º 2) y Eslovenia (n.º 3); en 2013 a Eslovenia (n.º 3); en 2012 a Eslovenia (n.º 7) y Francia (n.º 2); y en 2011 a Francia (n.º 2).

<sup>38</sup> Véanse las OGPE para los periodos 2003-2005 y 2008-2010. Por otro lado, la Directriz integrada para las políticas de empleo n.º 21, del periodo 2005-2008, pedía a los Estados «alentar a los interlocutores sociales, en los ámbitos de su competencia, a establecer un marco adecuado para la negociación salarial que tome en consideración los desafíos de la productividad y el mercado de trabajo en todos los niveles pertinentes» ([Decisión 2005/600/CE del Consejo, de 12 de julio de 2005](#), relativa a las Directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros).

etapa abierta por la Estrategia Europa 2020 se recupera la intención de impulsar cambios en los sistemas de negociación colectiva a fin de permitir un mayor control de la política salarial por parte de la Unión Europea, pero para ello no se hace uso de las Orientaciones Generales, sino de un instrumento mucho más inmediato y directo como las recomendaciones específicas por país que ponen fin al Semestre Europeo. En efecto, desde 2011 las recomendaciones en materia salarial suelen contener invitaciones expresas para reformar el sistema de negociación de los salarios<sup>39</sup>. Las reformas propugnadas persiguen la convergencia de los Estados miembros hacia sistemas de negociación colectiva descentralizados en los que se atenúa sustancialmente la obligatoriedad de lo pactado a nivel sectorial. En términos generales, la centralización de la negociación colectiva es la fórmula preferida por las organizaciones sindicales, ya que permite una mayor extensión de las garantías alcanzadas en el proceso negociador; por el contrario, la descentralización suele convenir a la parte empresarial, en cuanto reduce la sujeción a normas de amplia cobertura y deja espacio para una mayor flexibilidad en la determinación de las condiciones de trabajo. En materia de salarios, el decidido impulso de la Unión Europea hacia sistemas de negociación salarial descentralizados persigue eliminar las barreras que evitan la flexibilidad salarial a la baja, propiciando un mejor ajuste de los salarios a la productividad empresarial, aunque sea a costa de uno de los principios tradicionales del Derecho colectivo continental, como es el de norma mínima.

En esta línea, el Consejo ha sugerido en varias ocasiones la introducción de cláusulas que permitan el descuelgue salarial del convenio colectivo de sector a nivel de empresa, previo acuerdo entre los empresarios y los representantes de los trabajadores<sup>40</sup>. Entre los destinatarios de estas recomendaciones se encuentran los Estados mediterráneos, donde el convenio sectorial ha tenido durante décadas una acentuada preeminencia en la negociación colectiva, que ha resultado profundamente erosionada por las reformas de los últimos años<sup>41</sup>.

Las reformas de la negociación colectiva impulsadas desde el Semestre Europeo debilitan el papel de las organizaciones sindicales en la determinación de los salarios. De hecho, en uno de sus informes, la Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros de la Comisión –es decir, uno de los agentes más activos en el Semestre Europeo– incluía entre las reformas favorables para el empleo la reducción general del poder de los sindicatos de fijación de salarios<sup>42</sup>.

<sup>39</sup> En el ciclo de coordinación de 2011 recibieron este tipo de recomendaciones Bélgica (n.º 4), Luxemburgo (n.º 3), Chipre (n.º 4), España (n.º 5) y Malta (n.º 4); y en el ciclo de 2012 Bélgica (n.º 4), Malta (n.º 4), Luxemburgo (n.º 3). Tales solicitudes se han formulado en los ciclos de 2013 y 2014 con un lenguaje más ambiguo, que se refiere a la reforma «del sistema de fijación de salarios».

<sup>40</sup> Véanse al respecto las recomendaciones dirigidas en 2014 a Portugal (n.º 2), en 2012 a Bélgica (n.º 4), y en 2011 a Italia (n.º 3) y España (n.º 5).

<sup>41</sup> SCHULTEN, T. y MÜLLER, T.: «A new European interventionism? The impact of the new European economic governance on wages and collective bargaining», en Natali, D. y Vanhercke, B. (eds.), *Social developments in the European Union 2012. Fourteenth annual report*, ETUI, Brussels (2013) 202, 203; VENEZIANI, B.: «Austerity measures, democracy and social policy in the EU», cit., págs. 132-134.

<sup>42</sup> DG ECFIN: *Labour Market Developments in Europe 2012*, European Economy, 5, 2012, pág. 104. Dicha alusión fue enmendada en el *Corrigendum* del propio documento, en el que sencillamente desaparece (pág. V).

Aunque la posibilidad de descuelgue de los convenios sectoriales en niveles de negociación inferiores es un mecanismo conocido y aplicado desde hace décadas en la mayor parte de los ordenamientos laborales continentales, su correcto funcionamiento precisa que las partes que acuerden el descuelgue estén en igualdad de condiciones para negociar. Por eso, este mecanismo es más apropiado en contextos con una fuerte implantación sindical, y siempre que la posibilidad de desviarse *in peius* de lo pactado en un ámbito superior esté sometida a condiciones. En cambio, si la presencia sindical es escasa –como suele suceder a nivel empresarial, y especialmente en sectores en los que predomina la microempresa–, o si la capacidad para negociar descuelgues se otorga a una comisión de trabajadores constituida *ad hoc* –como en España y en otros Estados miembros–, los mecanismos de descentralización pueden favorecer una carrera a la baja en los salarios y en otras condiciones laborales, espoleada por el ánimo de obtener mayor competitividad<sup>43</sup>. Hay que lamentar que el Consejo no haya incluido en sus recomendaciones una referencia a un modelo de «descentralización organizada», socialmente responsable y pactada con los agentes sociales, similar a la que existe en los Estados escandinavos o en Alemania<sup>44</sup>, para dar a entender que la descentralización de la negociación colectiva no es un objetivo que deba alcanzarse a toda costa, pues el equilibrio entre las partes negociadoras es una garantía del derecho a la negociación colectiva.

Otras recomendaciones que ponen de manifiesto la tendencia a reducir el poder de la autonomía colectiva en la determinación de los salarios son, por ejemplo, las que proponen la introducción de mecanismos de corrección automática para regular la evolución salarial<sup>45</sup>, o las que ordenan a los Estados suscribir un acuerdo con los agentes sociales para pactar todas estas medidas<sup>46</sup>. Los términos imperativos en que se formulan estas recomendaciones hacen pensar en un contrato de adhesión que ha de ser aceptado por los interlocutores sociales, sin que se espere una verdadera negociación con intercambio de contrapartidas entre ambas partes.

Pese a todo lo anterior, las recomendaciones sobre salarios suelen ir acompañadas de alusiones a la necesaria consulta con los agentes sociales y al respeto a las prácticas nacionales. De esta forma, se pretende salvaguardar la conformidad de la actuación del Consejo con los artículos 152 del **TFUE** y 28 de la **CDFUE**. Sin embargo, aunque podría pensarse que esta cláusula de estilo puede ofrecer mayor espacio a los actores nacionales para desarrollar sus propias opciones políticas<sup>47</sup>, lo cierto es que no consigue atenuar el grado de intromisión de la Unión Europea en las políticas salariales de los Estados miembros y en sus sistemas de negociación colectiva, ni los problemas jurídicos que genera su encaje dentro del Derecho originario de la Unión Europea.

<sup>43</sup> JACOBS, A.: «Decentralisation of labour law standard setting and the financial crisis», en Bruun, N.; Lörcher, K. y Schönmann, I. (eds.), *The economic and financial crisis and collective labour law in Europe*, Oxford and Portland: Hart Publishing, 2014, págs. 172-174 y 187-188.

<sup>44</sup> JACOBS, A.: «Decentralisation of labour law standard setting and the financial crisis», cit., pág. 187.

<sup>45</sup> Bélgica fue destinataria de este tipo de recomendaciones en el ciclo de 2013 (n.º 3) y en el de 2014 (n.º 5).

<sup>46</sup> Por ejemplo, en la recomendación dirigida a Eslovenia en 2014 (n.º 3).

<sup>47</sup> BEKKER, S. y KLOSSE, S.: «The changing legal context of employment policy coordination», *European Labour Law Journal*, vol. 5, núm. 1, 2014, págs. 13-17.

## B) Hacia una mayor fuerza vinculante de las recomendaciones

La característica más significativa de la competencia de coordinación de las políticas económicas radica en que, aunque el sometimiento a los procedimientos es obligatorio para los Estados, los resultados alcanzados a través de los mismos no son jurídicamente vinculantes.

Ello no quiere decir que los Estados no asuman ningún tipo de obligación, pero al no tratarse de una obligación jurídica en sentido estricto, la obligatoriedad se sitúa en el plano político, y viene respaldada por la aprobación o desaprobación del resto de los Estados miembros y las instituciones europeas, la emisión de advertencias, amonestaciones, y solo en casos extremos la imposición de sanciones y multas.

Las recomendaciones que ponen fin al Semestre Europeo son un paradigma de acto jurídico no vinculante<sup>48</sup>. Aunque imponen obligaciones a los Estados miembros, ni las propias recomendaciones ni su acatamiento están sometidos a control judicial, lo que las sitúa en el difuso ámbito del *soft law*<sup>49</sup>.

Pero lo cierto es que el Derecho blando que se desarrolla en el contexto de la gobernanza económica es cada vez menos blando y más incisivo, pues su capacidad de obligar ha crecido de forma sustancial en los últimos años, fundamentalmente a través de la reforma operada por el *six pack* y el *two pack*, pero también mediante la asociación al Semestre Europeo de otras instituciones, como los fondos estructurales, cuya vinculación con la coordinación de las políticas económicas había sido hasta ahora muy leve. Así pues, en torno a las recomendaciones dictadas en el Semestre Europeo se dispone un cúmulo de elementos, más o menos coercitivos, que presionan a los Estados a seguir las indicaciones del Consejo, pero cuya concurrencia depende de diversos factores, como la situación económica del Estado en cuestión, su pertenencia o no a la Eurozona, o el ser beneficiario de fondos estructurales o de determinados programas de ayuda financiera. Por consiguiente, el grado de obligatoriedad de las recomendaciones no es el mismo para todos los Estados, ni permanece inalterado en todos los ciclos de coordinación.

El primer factor que hay que tener en cuenta para determinar hasta qué punto son vinculantes las recomendaciones sobre salarios es la base jurídica sobre la que se dictan. Las recomendaciones resultantes del examen de los Planes Nacionales de Reforma a la luz de las OGPE no han variado su ejecutividad, pues siguen estando respaldadas por la emisión de nuevas recomendaciones o una advertencia de la Comisión, tal y como indica el artículo 121.4 del TFUE. Por tanto, en este caso la obligatoriedad deriva de la censura pública de las instituciones europeas y del resto de los Estados. En cambio, las recomendaciones dictadas como resultado del mecanismo de pre-

<sup>48</sup> Así lo dispone con carácter general el artículo 288 del TFUE.

<sup>49</sup> Sobre la diversa naturaleza de las normas de *soft law*, y entre ellas, las emitidas en el marco de la gobernanza económica, véase TERPAN, F.: «Soft law in the European Union - The changing nature of EU Law», *European Law Journal*, vol. 21, n.º 1, 2015, págs. 77-84.

vención de desequilibrios macroeconómicos tienen un mayor grado de vinculatoriedad, asociado a la amenaza de que si no se corrigen los desequilibrios, se abrirá la fase correctora, mediante el procedimiento de desequilibrios excesivos. Hay que tener en cuenta además que si el Estado incurso en dicho procedimiento pertenece a la zona euro, los incumplimientos de las medidas correctoras recomendadas para superar el desequilibrio excesivo pueden dar lugar a la imposición de sanciones en forma de depósitos con intereses o multas anuales equivalentes al 0,1 % del PIB correspondiente al año anterior<sup>50</sup>. Por otro lado, los datos arrojados por el informe del mecanismo de alerta y por los exámenes en profundidad realizados en virtud del [Reglamento n.º 1176/2011](#) serán tenidos en cuenta, junto con otros parámetros, para valorar si un Estado miembro corre el riesgo de experimentar graves dificultades desde el punto de vista de su estabilidad financiera. Si se aprecian tales dificultades, la Comisión puede decidir someter a dicho Estado a una supervisión reforzada, conforme al [Reglamento \(UE\) n.º 472/2013](#)<sup>51</sup>.

Como se ha visto en el epígrafe anterior, la mayor parte de las recomendaciones sobre salarios dictadas tras la entrada en vigor del reglamento sobre desequilibrios macroeconómicos tienen doble base jurídica, al ser producto de las dos técnicas de coordinación mencionadas. Ello significa que la presión sobre los Estados destinatarios suma tanto las llamadas de atención del Consejo y la Comisión, como la amenaza de acabar siendo objeto de un procedimiento de desequilibrios macroeconómicos excesivos o de un sistema de supervisión reforzada. De todas formas, la eficacia de estas técnicas blandas de ejecutividad también depende de la percepción que tengan los Estados respecto a la probabilidad de ser objeto de una nueva recomendación, advertencia o procedimiento corrector. A día de hoy, aún no ha sido activado ningún procedimiento de desequilibrio macroeconómico excesivo, pese a que los exámenes exhaustivos llevados a cabo en 2014 y 2015 han advertido la presencia de este tipo de desequilibrios en varios Estados<sup>52</sup>. La respuesta de las instituciones europeas ha estado presidida por un criterio de prudencia política, y no por la estricta aplicación del [Reglamento \(UE\) n.º 1176/2011](#), de modo que se han articulado

<sup>50</sup> Artículo 3 del [Reglamento \(UE\) n.º 1174/2011](#). Según algunos autores, la existencia de sanciones en este contexto no es conforme con el Derecho originario de la Unión Europea, pues ni el artículo 121 ni el 136 del [TFUE](#), en los que se funda el citado Reglamento, autorizan ese tipo de medidas (véase SEIFERT, A.: «European economic governance and the labor laws of the EU Member States», cit., pág. 323, y OBERNDORFER, L.: «A new economic governance through secondary legislation? Analysis and constitutional assessment: From new constitutionalism, via authoritarian constitutionalism to progressive constitutionalism», en Bruun, N.; Lörcher, K. y Schönmann, I. (eds.), *The economic and financial crisis and collective labour law in Europe*, Oxford and Portland: Hart Publishing, 2014, pág. 49).

<sup>51</sup> Artículo 2 del [Reglamento \(UE\) n.º 472/2013, de 21 de mayo de 2013](#), sobre el reforzamiento de la supervisión económica y presupuestaria de los Estados miembros de la zona del euro cuya estabilidad financiera experimenta o corre el riesgo de experimentar graves dificultades.

<sup>52</sup> En 2014, Italia, Croacia y Eslovenia (Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the Eurogroup, *Results of in-depth reviews under Regulation (EU) N.º 1176/2011 on the prevention and correction of macroeconomic imbalances*, Bruselas, 5 de marzo de 2014 COM(2014) 150 final, y en 2015, Croacia, Bulgaria, Francia, Italia y Portugal [Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, The European Central Bank and the Eurogroup, *2015 European Semester: Assessment of growth challenges, prevention and correction of macroeconomic imbalances, and results of in-depth reviews under Regulation (EU) N.º 1176/2011*, Bruselas, 26 de febrero de 2015, COM(2015) 85 final].

sistemas de control específicos que no están expresamente previstos en el reglamento para evitar la aplicación del procedimiento de desequilibrios excesivos<sup>53</sup>.

Pero, si alguna vez se llegase a abrir este tipo de procedimiento, es previsible que las medidas correctoras recomendadas por el Consejo incluyan consideraciones sobre los salarios. En tal caso, las recomendaciones respaldadas por sanciones económicas adquirirían un carácter coercitivo difícilmente compatible con el respeto a la soberanía nacional y el derecho a la negociación colectiva de los agentes sociales de los Estados de la Eurozona.

Sin embargo, como se ha apuntado, las medidas de presión no se agotan en los mecanismos del Semestre Europeo. El deseo de reforzar el cumplimiento de las recomendaciones específicas por país ha llevado a un replanteamiento de la función de los fondos estructurales y de inversión europeos. Durante la etapa de la Estrategia de Lisboa los fondos se habían vinculado a los objetivos temáticos enunciados en las directrices para las políticas de empleo, promoviendo su consecución práctica. Pero recientemente se ha dado un paso más al vincularse los fondos no solo con los objetivos temáticos de la Estrategia Europa 2020, sino también con los resultados del Semestre Europeo y, en términos amplios, con las herramientas de la gobernanza económica<sup>54</sup>. Así, la Comisión podrá solicitar al Estado beneficiario de los fondos la revisión y modificación del acuerdo de asociación y de los programas pertinentes cuando sea necesario para contribuir a la aplicación de recomendaciones del Consejo derivadas de la coordinación en torno a las OGPE, o de los mecanismos de prevención y corrección de desequilibrios macroeconómicos. Si el Estado no adopta medidas eficaces, la Comisión podrá proponer al Consejo la suspensión parcial de los pagos de los programas afectados, que podrá llegar a ser total en caso de que el Estado continúe sin adoptar las medidas necesarias. También se contemplan previsiones similares respecto de los Estados incurso en procedimientos de déficit excesivo o que hayan solicitado ayuda financiera<sup>55</sup>. A través de esta profunda remodelación de la regulación de los fondos estructurales y de inversión europeos se establece una relación de condicionalidad entre los mismos y las recomendaciones específicas por país, que supone la introducción de un nuevo elemento de presión para garantizar su cumplimiento cuando los Estados se benefician de tales fondos.

<sup>53</sup> En todo caso, la Comisión abre un plazo hasta el mes de mayo de 2015 para considerar, a la vista del Programa Nacional de Reformas presentado por Francia, así como de otros factores, si es preciso abrir un procedimiento de corrección de desequilibrios excesivos respecto de ese Estado [Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, The European Central Bank and the Eurogroup, 2015 *European Semester: Assessment of growth challenges, prevention and correction of macroeconomic imbalances, and results of in-depth reviews under Regulation (EU) N.º 1176/2011*, cit.].

<sup>54</sup> Véase el artículo 1 y anexo I del [Reglamento \(UE\) n.º 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013](#), por el que se establecen disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y por el que se establecen disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y se deroga el Reglamento (CE) n.º 1083/2006 del Consejo.

<sup>55</sup> Artículo 23 del [Reglamento \(UE\) n.º 1303/2013](#).

Por último, hay que poner de manifiesto que en algunas ocasiones las recomendaciones dictadas por el Consejo en el Semestre Europeo aún se han reforzado más mediante la estricta condicionalidad asociada a la prestación de asistencia financiera. Así ha sucedido, por ejemplo, en los rescates de Hungría, Rumanía y España<sup>56</sup>. En efecto, aunque el programa de asistencia financiera solicitado por España en 2012 se limitaba a la recapitalización del sector bancario, la condicionalidad descrita en el Memorando de Entendimiento no solo incluye medidas relativas al sector financiero, sino que además exige que España cumpla sus compromisos y obligaciones derivados del procedimiento de déficit excesivo, así como las recomendaciones para corregir los desequilibrios macroeconómicos dictadas en el marco del Semestre Europeo, citándose expresamente las que proponen reformas del mercado de trabajo. Asimismo, se añade que el cumplimiento de estas obligaciones será objeto de estrecha supervisión tanto por los cauces de la gobernanza económica ordinaria, como mediante las revisiones periódicas de la aplicación del programa<sup>57</sup>. Esta circunstancia multiplica el carácter vinculante de las recomendaciones sobre política salarial dirigidas al Reino de España.

Posteriormente, el [Reglamento \(UE\) n.º 472/2013](#) ha pretendido garantizar con carácter general la coherencia de las disposiciones adoptadas en el contexto de la gobernanza económica ordinaria con los compromisos asumidos por los Estados que necesiten acudir a medidas excepcionales, como el sometimiento a supervisión reforzada o la solicitud de ayudas financieras. Mientras los Estados que hayan solicitado o sean beneficiarios de ayuda financiera quedarán sometidos a un programa de ajuste macroeconómico que desplazará sus obligaciones dentro del Semestre Europeo, en los casos de supervisión reforzada se prevén medidas que respaldan las recomendaciones emitidas por el Consejo durante el Semestre Europeo, dando lugar así a una fuente adicional de vinculatoriedad de tales recomendaciones.

### 3. PROBLEMAS JURÍDICOS DE LA INTERVENCIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA EN MATERIA SALARIAL

#### A) Fricciones y desencuentros con el derecho fundamental a la negociación colectiva

A tenor del artículo 28 de la [CDFUE](#), los trabajadores y los empresarios, o sus organizaciones respectivas, de conformidad con el Derecho de la Unión y con las legislaciones y prácticas nacionales, tienen derecho a negociar y celebrar convenios colectivos en los niveles adecuados.

<sup>56</sup> Véase el *Memorandum of Understanding between the European Community and the Republic of Hungary*, 17 de noviembre de 2008, y los *Memorandum of Understanding between the European Union and Romania* de 23 de junio de 2009 y 29 de junio de 2011. En todos estos casos se ordena incluir la agenda de reformas estructurales en los Planes Nacionales de Reforma, siendo objeto de vigilancia dentro del marco de coordinación de las políticas económicas.

<sup>57</sup> *España - Memorando de Entendimiento sobre condiciones de política sectorial financiera*, 20 de julio de 2012, BOE de 10 de diciembre de 2012.

Las Explicaciones sobre la Carta de Derechos Fundamentales, a las que el propio artículo 52.7 de la CDFUE atribuye un valor interpretativo privilegiado, vinculan esa disposición con el artículo 6 de la Carta Social Europea, la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores, y el artículo 11 de la CEDH<sup>58</sup>. La capacidad de este último para dotar de contenido al artículo 28 de la CDFUE se evidencia también en el artículo 52.3 de la CDFUE, a tenor del cual, en la medida en que la Carta contenga derechos que correspondan a derechos garantizados por el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, su sentido y alcance serán iguales a los que este les confiere, aunque el Derecho de la Unión podría conceder una protección más extensa. En una suerte de diálogo entre los estándares internacionales de la Unión Europea, la Organización Internacional del Trabajo y el propio Consejo de Europa, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha reconocido en la sentencia dictada en el asunto *Demir y Baykara* que el derecho a entablar negociaciones colectivas con el empresario es uno de los elementos esenciales del artículo 11 de la CEDH, «dando por supuesto que los Estados quedan libres para organizar su sistema de forma que se reconozca un estatus especial a los sindicatos representativos si fuera necesario»<sup>59</sup>.

Por su parte, la interpretación judicial del derecho a la negociación colectiva del artículo 28 de la CDFUE ha estado dominada por pronunciamientos que ponen de manifiesto sus límites en relación con las cuatro libertades económicas fundamentales sobre las que se asienta la Unión Europea<sup>60</sup>. Por esta razón la doctrina ha llamado la atención acerca del carácter endeble, e incluso simbólico<sup>61</sup>, de este derecho fundamental.

Esa impresión de debilidad se aprecia igualmente en las actuaciones relacionadas con el derecho a la negociación colectiva que han tenido lugar en el marco de la gobernanza económica. Según el artículo 51.1 de la CDFUE, las instituciones, órganos y organismos de la Unión son los principales destinatarios de la Carta, debiendo actuar siempre con pleno respeto a los derechos fundamentales en ella reconocidos. La cuestión que ahora se plantea es si el mercado intervencionismo desarrollado por la Comisión y el Consejo en el marco del Semestre Europeo a través de las recomendaciones específicas por país en materia salarial es compatible con la autonomía de autogestión y decisión que constituye la esencia del derecho a la negociación colectiva.

Para responder a esta pregunta hay que tener en cuenta que la receta política de rebaja/moderación salarial como mecanismo de ajuste frente a los desequilibrios macroeconómicos, acom-

<sup>58</sup> Explicaciones sobre la Carta de los Derechos Fundamentales (2007/C 303/02).

<sup>59</sup> STEDH de 12 de noviembre de 2008, asunto *Demir y Baykara c. Turquía*, apartado 153.

<sup>60</sup> Véanse las SSTJUE de 11 de diciembre de 2007, asunto C-438/05, *Viking Line*, apartado 44; de 18 de diciembre de 2007, asunto C-341/05, *Laval un Partneri*, apartado 91; y de 15 de julio de 2010, *Comisión c. República Federal de Alemania*, asunto C-271/08, apartados 38 a 44.

<sup>61</sup> BARNARD, C.: «Article 28 - Right of collective bargaining and action», en Peers, S.; Hervey, T.; Kenner, J. y Ward, A. (eds.), *The EU Charter of Fundamental Rights. A commentary*, Oxford and Portland: Hart Publishing, 2014, pág. 794.

pañada de un mayor grado de descentralización de la negociación colectiva, también ha sido impuesta por la troika a los Estados incluidos en programas de asistencia financiera a causa de sus crisis de deuda. La intensidad y, sobre todo, la concreción de las medidas de política salarial contenidas en los Memorandos de Entendimiento son superiores a las que se aprecian en las recomendaciones dictadas por el Consejo para poner fin a cada ciclo del Semestre Europeo, pero la esencia de las orientaciones es la misma.

A raíz de una queja presentada por varias asociaciones sindicales griegas, el Comité de Libertad Sindical de la Organización Internacional del Trabajo ha tenido ocasión de examinar algunas de las reformas impulsadas por la troika que han afectado a la negociación colectiva, especialmente en materia de salarios. Aunque el informe emitido por el Comité se refiere a la actuación del Gobierno griego, en él se llevan a cabo apreciaciones de gran relevancia para valorar la compatibilidad del intervencionismo europeo en materia salarial con el derecho a la negociación colectiva. Así, según el Comité, «la intervención de las autoridades públicas con el fin esencial de asegurar que las partes en las negociaciones subordinen sus intereses a la política económica nacional del gobierno, independientemente del hecho de que estén o no de acuerdo con dicha política, es incompatible con los principios generalmente aceptados de que las organizaciones de trabajadores y de empleadores deben tener el derecho de organizar libremente sus actividades y de formular su programa y que las autoridades deberán abstenerse de toda intervención que tienda a limitar ese derecho o a entorpecer su ejercicio legal (...). Si un gobierno desea que las cláusulas de una convención colectiva vigente se ajusten a la política económica del país, debe tratar de convencer a las partes de que tengan en cuenta voluntariamente tales consideraciones»<sup>62</sup>. Y, por lo que se refiere a los descuelgues o cláusulas de *out-put*, el Comité subraya que «la elaboración de procedimientos que favorecen de manera sistemática la negociación descentralizada de disposiciones derogatorias menos favorables que las disposiciones de nivel superior puede desestabilizar globalmente los mecanismos de negociación colectiva así como las organizaciones de empleadores y de trabajadores y debilita la libertad sindical y la negociación colectiva en violación de los principios consagrados en los Convenios núms. 87 y 98»<sup>63</sup>.

A este respecto, hay que destacar que tanto el [Convenio núm. 87](#), sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, como el [Convenio núm. 98](#), sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, en los que el Comité basa sus apreciaciones, han sido ratificados por todos los Estados miembros de la Unión Europea, sin excepción. Aunque la OIT sea una organización ajena a los fines y la razón de ser de la Unión Europea, la condición de los citados compromisos internacionales por todos los Estados miembros debería ser tenida en cuenta por la Unión Europea para evitar colocar a los Estados ante una posible quiebra de los mismos. Sobre todo, teniendo en cuenta que la ratificación de los citados Convenios implica la subsunción de sus elementos esenciales en los derechos fundamentales a la libertad sindical y a la negociación

<sup>62</sup> Organización Internacional del Trabajo: «Caso núm. 2820 (Grecia)», 365.º Informe del Comité de Libertad Sindical, 316.ª reunión del Consejo de Administración, Ginebra, 1-16 de noviembre de 2012, apartado 995.

<sup>63</sup> Organización Internacional del Trabajo: «Caso núm. 2820 (Grecia)», cit., apartado 997.

colectiva reconocidos a nivel constitucional por los Estados. Y, a tenor del artículo 6.3 del TUE, los derechos fundamentales que son fruto de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros formarán parte del Derecho de la Unión como principios generales.

Pero, además, la relación de vasos comunicantes entre el artículo 28 de la CDFUE y el artículo 11 de la CEDH permite que el ordenamiento de la Unión Europea absorba los estándares internacionales de la OIT a través de este último, pues, como se aprecia en la sentencia dictada en el asunto *Demir*, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos mantiene una actitud más abierta e integradora respecto de todas las fuentes internacionales relevantes sobre derechos humanos<sup>64</sup>.

En conclusión, si se examinan las actuaciones de las instituciones europeas en el marco de la gobernanza económica ordinaria a la luz de los razonamientos del Comité de Libertad Sindical, se hace patente la fragilidad del respeto al derecho fundamental a la negociación colectiva en este ámbito.

## B) Coordinación económica en materia salarial: ¿Una excepción al principio de atribución o un concepto extensivo de política económica?

Otro importante problema jurídico que plantea la actuación de la Unión Europea en materia de salarios se refiere a la base legal que justifica el desarrollo de estas competencias. Como se ha dicho, el artículo 153.5 del TFUE no solo excluye la posibilidad de armonizar mediante directivas las legislaciones de los Estados miembros sobre remuneración y libertad sindical, sino también cualquier iniciativa del Parlamento Europeo y del Consejo tendente a fomentar la cooperación entre los Estados miembros a través de herramientas propias del método abierto de coordinación. La pregunta que ahora se plantea es si esa exclusión, cuya finalidad parece consistir en mantener intacta la competencia de los Estados miembros, impide cualquier otro tipo de intervención de la Unión Europea sobre los salarios o la libertad sindical, con apoyo en otro título competencial.

Lo primero que se observa al tratar de responder a esta pregunta es que en los últimos años la Unión Europea ha buscado vías alternativas para intervenir en los dos ámbitos citados, esquivando el artículo 153.5 del TFUE. Por lo que se refiere a la libertad sindical, y en particular al derecho de huelga, también mencionado en dicho precepto, hay que traer a colación la iniciativa conocida como *Reglamento Monti II*, mediante la cual la Comisión Europea propuso la elaboración de un reglamento sobre el ejercicio del derecho a adoptar medidas de conflicto colectivo en el contexto de la libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios<sup>65</sup>. Esta iniciativa,

<sup>64</sup> En el mismo sentido, FISHER-LESCANO, A.: «Competencies of the troika: Legal limitations of the institutions of the European Union», en Bruun, N.; Lörcher, K., y Schönmann, I. (eds.), *The economic and financial crisis and collective labour law in Europe*, Oxford and Portland: Hart Publishing, 2014, pág. 66.

<sup>65</sup> *Propuesta de Reglamento del Consejo sobre el ejercicio del derecho a adoptar medidas de conflicto colectivo en el contexto de la libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios*, Bruselas, 21 de marzo de 2012 COM(2012) 130 final.

que finalmente fue retirada a causa de la fuerte oposición de las organizaciones sindicales europeas y algunos grupos parlamentarios, pretendía codificar la jurisprudencia sentada por el Tribunal de Justicia en los polémicos asuntos *Viking* y *Laval*<sup>66</sup>. La base legal utilizada para poner en marcha esta propuesta legislativa fue el artículo 352 del **TFUE**, que incorpora una cláusula de flexibilidad no exenta de polémica, mediante la cual se exceptiona el principio de atribución en determinadas circunstancias. A tenor del precepto, la Unión Europea puede intervenir en contextos en los que no se le hayan atribuido competencias, siempre que tal acción se desarrolle en el ámbito de las políticas definidas en los Tratados y sea necesaria para alcanzar alguno de los objetivos fijados por estos<sup>67</sup>. A modo de salvaguarda, se establece que las actuaciones puestas en marcha sobre esta base legal han de contar con la unanimidad del Consejo, a propuesta de la Comisión y previa aprobación del Parlamento Europeo<sup>68</sup>.

Pero hay un factor en el artículo 352 que revela su compatibilidad con el artículo 153.5 del **TFUE**, y es que su párrafo tercero indica que «las medidas basadas en el presente artículo no podrán conllevar armonización alguna de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros cuando los Tratados excluyan dicha armonización». Es decir, el artículo 352.3 del **TFUE** no solo permite a la Unión Europea intervenir en materias en las que los Tratados no le han atribuido competencias, sino también en materias expresamente excluidas de su esfera competencial, manteniéndose únicamente la prohibición de armonización, en caso de haberla.

Observando este panorama desde el punto de vista del artículo 153.5 del **TFUE**, puede concluirse que la exclusión del ámbito de las competencias compartidas de las remuneraciones, el derecho de asociación y sindicación, el derecho de huelga y el derecho de cierre patronal no impide una eventual acción de la Unión Europea en estas materias por la vía del artículo 352 del **TFUE**, aunque en tal caso no podría comportar la elaboración de directivas<sup>69</sup>.

Pero, como se sabe, la intervención de la Unión Europea sobre los salarios y sus sistemas de determinación no se asienta sobre la base jurídica del artículo 352 del **TFUE**. A diferencia del intento de regulación de la acción colectiva, la actuación de la Unión Europea en esos ámbitos se ha llevado a cabo de manera solapada, aprovechando el carácter difuso de las competencias de coor-

<sup>66</sup> Sobre el rechazo de esta propuesta, véase ASHAGBOR, D.: «Unravelling the embedded liberal bargain: Labour and social welfare law in the context of EU market integration», *European Law Journal*, vol. 19, núm. 3, 2013, págs. 317-319.

<sup>67</sup> En cuanto al alcance del precepto y la desconfianza que genera en los Estados miembros, véase CRAIG, P. y DE BÚRCA, G.: *EU Law. Text, cases and materials*, cit., págs. 89-92 y ARNULL, A.; DASHWOOD, A.; DOUGAN, M.; ROSS, M.; SPAVENTA, E. y WYATT, D.: *Wyatt & Dashwood's European Union Law*, 5.ª ed., London: Thomson - Sweet & Maxwell, 2006, págs. 89-90.

<sup>68</sup> El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas ha tratado de fomentar un uso equilibrado de este precepto en su Dictamen 2/94, de 28 de marzo de 1996, apartado 30.

<sup>69</sup> Hay quien va más allá al entender que el 352 del **TFUE** permitiría incluso elaborar directivas sobre las materias enumeradas en el artículo 153.5 del **TFUE**. Véase LÖRCHER, K.: «Social competences», en Bruun, N., Lörcher, K. y Schömann, I. (eds.), *The Lisbon Treaty and Social Europe*, Oxford and Portland: Hart Publishing, 2012, págs. 179-180.

dinación económica y la implantación de un nuevo marco regulador extremadamente complejo. La técnica utilizada ha consistido sencillamente en una extensión *de facto* de los aspectos que integran las políticas económicas, propiciada por los renovados instrumentos de la gobernanza económica y, en especial, por el mecanismo de prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos.

Ante esta situación, cabe preguntarse si es posible hacer una interpretación tan extensiva de la expresión políticas económicas que permita a la Unión usar instrumentos de coordinación altamente vinculantes para impulsar procesos de convergencia bien definidos respecto a los sistemas de determinación de salarios y la negociación colectiva. Y si esa interpretación es compatible con el artículo 153.5 del **TFUE**, que prohíbe la adopción de medidas para fomentar la cooperación entre los Estados en materia de remuneración y libertad sindical<sup>70</sup>.

Encontrar una respuesta a estas preguntas no es fácil, pues el artículo 153.5 del **TFUE** no impone una abstención absoluta de las instituciones europeas respecto de la remuneración. Un patente ejemplo de ello es el principio de igualdad de remuneración por razón de sexo, presente en el Derecho originario desde 1957 y enunciado hoy en el artículo 157 del **TFUE**. El reconocimiento expreso de este principio básico del Derecho de la Unión, que impone a los Estados obligaciones en materia de salarios para garantizar la igualdad por razón de sexo, podría sugerir la admisibilidad de cierto grado de intervención en materia salarial por vías que no impliquen armonización, siempre que fuese necesario para asegurar la efectividad de principios u objetivos básicos de la Unión Europea. Ahora bien, esta tesis comporta el difícil problema de determinar, primero, si la intervención instrumental es absolutamente necesaria para garantizar principios y objetivos esenciales de la Unión, y segundo, qué grado de intervención resulta admisible bajo este pretexto.

A la luz de las recientes crisis económicas y de la evolución del proceso de integración, parece inexcusable que la política salarial de los Estados miembros se ajuste a ciertas pautas comunes en el seno de la Unión Económica y Monetaria. Los diversos análisis de las causas de las crisis desencadenadas en Europa a partir del año 2007 revelan que uno de los factores que contribuyeron al desarrollo de desequilibrios macroeconómicos en la Eurozona fue la diferente –e incluso opuesta– evolución de los salarios en los Estados miembros<sup>71</sup>, por lo que resulta urgente la pue-

<sup>70</sup> Según SCHMITT, M., una intervención de la Unión Europea para determinar el nivel salarial de los Estados miembros, la remuneración del trabajo extraordinario, o la indemnización por extinción de la relación laboral sería contraria al artículo 153.5 del TFUE [«Evaluation of EU Responses to the Crisis with Reference to Primary Legislation (European Union Treaties and Charter of Fundamental Rights)», en Bruun, N. Lörcher, K. and Schömann, I., *The Economic and Financial Crisis and Collective Labour Law in Europe*, Oxford and Portland: Hart publishing, 2014, pág. 212]. En cambio, el grupo de trabajo que elaboró propuestas sobre aspectos sociales en el proceso de elaboración de una Constitución para Europa interpretó que el entonces artículo 137.5 del TCE no excluía la posibilidad de adoptar medidas que incidiesen sobre la remuneración usando como base jurídica otros artículos de los Tratados (Working Group VII - «Social Europe», *Final report of Working Group XI on Social Europe*, Bruselas, 4 de febrero de 2003, CONV 516/1/03, apartado 28).

<sup>71</sup> HANCKÉ, B.: «Worlds apart? Labour unions, wages and monetary integration in Continental Europe», *Reihe Politikwissenschaft - Political Science Series* [Institut für Höhere Studien (IHS), Wien - Institute for Advanced Studies, Vienna], núm. 128, 2012, págs. 17-19; y JOHNSTON, A. y HANCKÉ, B.: «Wage inflation and labour unions in EMU»,

ta en marcha de mecanismos de coordinación de las políticas salariales a escala europea. Ahora bien, la vía que ha sido elegida para ello es claramente inadecuada, pues sitúa bajo el exclusivo dominio de la política económica una materia de enorme relevancia socio-laboral marcada por la tradicional intervención de los agentes sociales, ignorando estas características. Por consiguiente, es preciso que la Unión Europea reconsidere los mecanismos de intervención en la política salarial de los Estados miembros. Y la revisión intermedia de la Estrategia Europa 2020 que se lleva a cabo durante el presente año ofrece una buena oportunidad para hacerlo.

El Semestre Europeo podría ser una plataforma idónea para albergar este tipo de actuaciones, pero para ello sería necesario modificar en profundidad algunos procedimientos, y alterar la actual distribución de poderes. Habría que garantizar al menos que los agentes sociales europeos se involucrasen al mismo nivel que los comités económicos en el desarrollo de los procedimientos de prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos, con atribuciones realmente participativas y decisivas. Como ha puesto de manifiesto el Comité Económico y Social Europeo, el hecho de que los salarios, sus sistemas de fijación y la negociación salarial constituya una competencia autónoma de los interlocutores sociales de muchos Estados miembros hace que las meras facultades de consulta que actualmente se les atribuyen, en el mejor de los casos, en los procedimientos que conforman el Semestre Europeo sean claramente insuficientes, o incluso inadecuadas<sup>72</sup>.

Además, con independencia de su análisis dentro del procedimiento de desequilibrios macroeconómicos, habría que extraer las consideraciones sobre política salarial del marco de la coordinación en torno a las OGPE, y situarla en el contexto de la coordinación de las políticas de empleo sobre la base del artículo 148 del **TFUE**. Como ya se ha dicho, el crecimiento exacerbado de la coordinación económica en el Semestre Europeo ha concluido por ahogar la vieja Estrategia Europea de Empleo y su método abierto de coordinación, que había despertado tantas esperanzas como recelos. En el panorama actual parece clara la conveniencia de revitalizar una coordinación basada en el Título de Empleo, mucho más proclive a las tradicionales preocupaciones del Derecho del Trabajo, que actúe como contrapunto de la coordinación económica. De hecho, el Comité de Empleo se ha quejado repetidamente de la apropiación por parte del procedimiento de desequilibrios macroeconómicos de cuestiones sociales y laborales que, en consecuencia, no son presentadas ni debatidas en el Comité, dando lugar con posterioridad a recomendaciones del Consejo. Por ello ha pedido que la división de funciones entre los Comités le permita cumplir con sus tareas y que el artículo 148 del **TFUE** sea desarrollado completamente, a fin de equilibrar mejor los instrumentos de gobernanza dentro del Semestre Europeo<sup>73</sup>.

---

*Journal of European Public Policy*, vol. 16, núm. 4, 2009, págs. 601-622.

<sup>72</sup> Dictamen del CESE sobre la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Banco Central Europeo, al Comité Económico y Social Europeo, al Comité de las Regiones y al Banco Europeo de Inversiones, «Medidas en favor de la estabilidad, el crecimiento y el empleo» [COM(2012) 299 final] (2013/C 44/27), apartado 4.5.

<sup>73</sup> Employment Committee, *EMCO Review of the 2013 European Semester: Ways forward*, Council of the EU 13907/13, Bruselas, 3 de octubre de 2013, apartado 2, Employment Committee and Social Protection Committee, *Joint EMCO-SPC opinion on the mid-term review of the Europe 2020 Strategy*, cit., apartado 30 y EPSCO Council, *EPSCO de-*

Otra alternativa sugerida por la doctrina consiste en fomentar la coordinación para la determinación transnacional de los salarios mediante cauces independientes del Semestre Europeo, dado el carácter acentuadamente económico del mismo, sobre la base del artículo 152 del **TFUE**, que obliga a la Unión a reconocer y promover el papel de los interlocutores sociales, teniendo en cuenta la diversidad de los sistemas nacionales<sup>74</sup>. Sin embargo, la reubicación de los mecanismos de coordinación de la política salarial fuera del Semestre Europeo puede comportar tanto ventajas como inconvenientes. Por un lado, los interlocutores sociales podrían encontrar un espacio de negociación más libre de presiones y adaptado a las necesidades específicas de la coordinación salarial, pero, por otro lado, la eficacia de la coordinación salarial basada en la colaboración con los agentes sociales podría terminar adquiriendo carácter marginal, al situarse fuera de la poderosa maquinaria en la que se adoptan las decisiones políticas esenciales acerca del crecimiento y el empleo.

La redefinición de los instrumentos para intervenir en la política salarial de los Estados miembros podría exigir incluso la reforma del artículo 153.5 del **TFUE**, pero, en todo caso, parece fuera de dudas que el nuevo camino debe pasar por la promoción de la autonomía de los interlocutores sociales, el respeto a los sistemas nacionales de determinación de salarios y el fomento de un sistema de coordinación y aprendizaje mutuo, construido sobre la base del método abierto de coordinación lanzado en el año 2000 en la Cumbre de Lisboa.

#### IV. EL IMPACTO DEL REFUERZO DE LA SUPERVISIÓN PRESUPUESTARIA EN LOS SISTEMAS DE PROTECCIÓN SOCIAL

El segundo de los criterios de convergencia enumerados en el artículo 140.1 del **TFUE** es la sostenibilidad financiera, e implica que los Estados financiarán sus gastos presentes y futuros dentro de los límites de déficit establecidos en el Protocolo n.º 12 sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo. La importancia de que los Estados tengan unas finanzas públicas sólidas y una balanza de pagos estable para alcanzar algunos objetivos del artículo 3 del **TUE** –como el crecimiento económico equilibrado y la estabilidad en los precios– determina su inclusión entre los principios rectores de la política económica y monetaria enunciados en el artículo 119.3 del **TFUE**.

Por ello, una de las claves de la coordinación de las políticas económicas radica en la supervisión de la evolución de la situación presupuestaria y del nivel de endeudamiento público de los Estados miembros. Desde la década de los noventa, dicha supervisión se ha llevado a cabo con base en las reglas enunciadas en el artículo 126 del **TFUE** y desarrolladas en los Reglamentos re-

---

*bate on the review of Europe 2020 Strategy and the European Semester*, 13854/14, Bruselas, 16 de octubre de 2014,

<sup>74</sup> DEAKIN, S.: «Social policy, economic governance and the EMU: Alternatives to austerity», en Bruun, N.; Lörcher, K. and Schömann, I., *The economic and financial crisis and collective labour law in Europe*, Oxford and Portland: Hart publishing, 2014, págs. 105-106.

sultantes del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, que regulan tanto la vertiente preventiva como la vertiente correctora del procedimiento de supervisión presupuestaria. La primera se desarrolla de forma simultánea a la coordinación de las políticas económicas en torno a las orientaciones generales, y consiste en el sometimiento de un programa de estabilidad o de convergencia –dependiendo de si el Estado ha adoptado la moneda única o no– al escrutinio y seguimiento de la Comisión y el Consejo. Este último puede dictar recomendaciones si observa desviaciones importantes de la situación presupuestaria respecto del objetivo presupuestario a medio plazo o de la trayectoria de ajuste necesaria para lograrlo<sup>75</sup>. Por su parte, la vertiente correctora se refleja en el procedimiento de déficit excesivo<sup>76</sup>.

La reforma de la gobernanza económica acometida entre 2011 y 2013 no alteró las líneas maestras del sistema de supervisión presupuestaria, cuya vertiente preventiva se integra ahora en el Semestre Europeo, pero sí modificó de forma significativa su alcance, así como la coercitividad asociada a las vertientes preventiva y correctora del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Las obligaciones de rendición de cuentas de los Estados se han multiplicado en virtud de nuevas disposiciones que describen minuciosamente los objetivos, criterios y contenido de los programas de estabilidad y convergencia. A consecuencia de ello, el poder de supervisión y control de la Unión Europea se torna exhaustivo, no solo por su mayor nivel de detalle, sino también porque se extiende a ámbitos en los que apenas había incidido con anterioridad.

Uno de los ámbitos en los que se intensifica la supervisión presupuestaria es el de los sistemas de protección social. El ingente gasto público destinado a sufragar las prestaciones de Seguridad Social, y en particular las pensiones de jubilación, justifica desde una perspectiva estrictamente fiscal la actuación de la Unión Europea en esta materia. Sin embargo, desde otra perspectiva atenta a las competencias atribuidas a la Unión Europea, la intervención en el diseño y reforma de los sistemas de protección social mediante el uso de las herramientas de coordinación económica puede entrañar una intromisión injustificada en la soberanía nacional de los Estados miembros.

En las páginas siguientes se examinarán las competencias de la Unión Europea en materia de Seguridad Social, a fin de establecer un contraste entre ellas y las nuevas normas que expresamente colocan bajo el foco de la supervisión presupuestaria los sistemas de Seguridad Social de los Estados miembros. Por último, se tratará de calibrar el alcance de esta supervisión en la vertiente preventiva del Pacto de Estabilidad desarrollada en el Semestre Europeo.

<sup>75</sup> Artículos 3 a 10 de la versión original [del Reglamento \(CE\) n.º 1466/1997 del Consejo, de 7 de julio de 1997](#), relativo al reforzamiento de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas.

<sup>76</sup> Artículo 126 del [TFUE](#), Protocolo n.º 12, sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo y [Reglamento \(CE\) n.º 1467/97](#), relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo.

## 1. EL EJERCICIO DE LAS COMPETENCIAS DE LA UNIÓN EUROPEA EN MATERIA DE SEGURIDAD SOCIAL

Las competencias de la Unión Europea en materia de Seguridad Social son de diverso signo y están enunciadas de manera fragmentaria a lo largo de los Tratados. La causa de esta dispersión radica en las distintas motivaciones que han generado preocupación en torno a los sistemas de Seguridad Social, y que se han ido plasmando en los Tratados de forma sucesiva. Las primeras actuaciones sobre Seguridad Social estaban ya previstas en el Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica y su finalidad era evitar que la diversidad de sistemas supusiese un obstáculo a la libre circulación de trabajadores. En la actualidad, la competencia para elaborar normas de coordinación de los sistemas de Seguridad Social y garantizar la libre circulación aparece recogida en los artículos 21.3 y 48 del [TFUE](#). De forma similar, la garantía del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres justificó una temprana intervención en esta materia mediante Directivas apoyadas precisamente en el antecedente del actual artículo 352 del [TFUE](#)<sup>77</sup>.

Así pues, durante décadas la intervención de la Unión Europea en Seguridad Social se limitó a las dos líneas mencionadas. El siguiente impulso vino dado por la introducción mediante el [Tratado de Ámsterdam](#) del Título de Política Social, en el que se preveía la posibilidad de elaborar directivas, bajo la regla de la unanimidad, para establecer disposiciones mínimas sobre «seguridad social y protección social de los trabajadores». Además, se atribuía a la Comisión la obligación de fomentar la colaboración entre los Estados miembros y facilitar la coordinación de sus acciones en materia de Seguridad Social<sup>78</sup>, en lo que sin duda constituía un germen del método abierto de coordinación –MAC– social que más tarde se impulsó bajo la Estrategia de Lisboa.

El [Tratado de Lisboa](#) mantiene básicamente ambas competencias con algún matiz. Por ejemplo, añade que las disposiciones adoptadas en virtud de las competencias atribuidas a la Unión no afectarán a la facultad de los Estados miembros de definir los principios fundamentales de su sistema de Seguridad Social, ni deberán afectar de modo sensible al equilibrio financiero de este<sup>79</sup>. Y, por otro lado, se resalta y especifica en mayor medida la competencia de coordinación en materia de Seguridad Social<sup>80</sup>. Pero probablemente la mayor novedad que comporta a este respecto el Tratado de Lisboa sea la incorporación al Derecho originario de la [Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea](#), en la que se reconocen los derechos fundamentales a la Seguridad Social y ayuda social, y a la protección de la salud<sup>81</sup>.

<sup>77</sup> Directiva 79/7/CEE del Consejo, de 19 de diciembre de 1978, relativa a la aplicación progresiva del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en materia de seguridad social y [Directiva 86/378/CEE del Consejo, de 24 de julio de 1986](#), relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en los regímenes profesionales de seguridad social.

<sup>78</sup> Artículos 118.3 y 118 C del TCE.

<sup>79</sup> Artículo 153.1 c) y 4 del [TFUE](#).

<sup>80</sup> Artículo 156 del [TFUE](#).

<sup>81</sup> Artículos 34 y 35 de la [CDFUE](#).

A pesar de que ha transcurrido más de una década desde la atribución a la Unión Europea de una competencia compartida para elaborar directivas sobre Seguridad Social, esta nunca ha llegado a ejercitarse a causa de varios factores, como la dificultad para aplicar la técnica de la armonización a un ámbito caracterizado por una gran diversidad, la elevada exigencia que comporta la regla de la unanimidad y la falta de voluntad política. Ello no significa, sin embargo, que la Unión Europea no haya intervenido en materia de Seguridad Social, sino que lo ha hecho mediante la otra vía habilitada por el Tratado de Ámsterdam, esto es, mediante el fomento de la cooperación entre Estados, impulsando acciones coordinadas.

Las actuaciones de coordinación llevadas a cabo han estado marcadas por la preocupación sobre la viabilidad financiera de los sistemas de pensiones en un escenario de progresivo envejecimiento de la población. Sin embargo, durante los primeros años de coordinación, este objetivo prioritario estaba flanqueado por otros, como la garantía de unas pensiones adecuadas para garantizar un nivel de vida digno, o la modernización de los sistemas de pensiones para reflejar determinadas tendencias sociales y laborales –cambios en la estructura familiar, rol de mujeres y hombres en el mercado laboral y en el hogar, incremento de los trabajos no convencionales y autoempleo, entre otros–. En 2001 la Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social «[Apoyo a las estrategias nacionales para garantizar pensiones seguras y viables mediante un planteamiento integrado](#)»<sup>82</sup> puso en marcha un sistema de coordinación específico para las pensiones, aunque, paralelamente, las OGPE comenzaron a incluir referencias a la necesidad de reformar los sistemas de pensiones para garantizar su sostenibilidad financiera y evitar un gasto público excesivo<sup>83</sup>.

El sistema de coordinación de las pensiones seguía las pautas generales de la coordinación de las políticas de empleo, es decir, la Comisión fijaba objetivos para todos los Estados miembros, fomentaba la determinación de indicadores para medir el avance hacia su consecución y se establecía un calendario de elaboración y presentación de informes ante la Comisión, así como facultades de control y supervisión por parte de la Comisión y el Consejo. Dicho sistema reunía las características distintivas del método abierto de coordinación enunciado en el Consejo de Lisboa, pues se basaba en el intercambio de información y mejores experiencias, aprendizaje mutuo, apertura del proceso a los agentes sociales, consenso sobre los aspectos básicos que propician

<sup>82</sup> Bruselas, 3 de julio de 2001, COM(2001) 362 final. Sobre el nacimiento, desarrollo y características del método abierto de coordinación en materia de pensiones, véase NATALI, D. y DE LA PORTE, C.: «Participation through the Lisbon strategy: Comparing the European Employment Strategy and pensions OMC», *Transfer. European Review of Labour and Research*, vol. 15, núm. 1, 2009, págs. 80-86.

<sup>83</sup> Las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Gotemburgo, de 15 y 16 de julio de 2001, establecían que los resultados de los trabajos sobre las pensiones, las asistencia sanitaria y la atención a los ancianos se integrarían en el OGPE (apartado 43). En realidad, las orientaciones generales de 1998, 1999 y 2000 ya incluían referencias a la sostenibilidad financiera de los sistemas de pensiones y su influencia en los sistemas presupuestarios de los Estados miembros. Por consiguiente, desde 1998 hasta 2010, las OGPE han incluido de forma ininterrumpida referencias a los sistemas de Seguridad Social, en especial, a las pensiones y asistencia sanitaria.

el avance, como los indicadores, estrategias a seguir, etc. Sin embargo, al ser los compromisos adquiridos completamente voluntarios, y no contar con el respaldo de medidas de refuerzo, ni siquiera de las propias del *soft law*, sus resultados fueron modestos. Por ello, en 2005 se llevó a cabo una remodelación del sistema de coordinación de las pensiones que perseguía, por un lado, unificar los mecanismos de coordinación puestos en marcha en el ámbito de las pensiones y en el de la protección e inclusión social, y por otro, integrarlos en la Estrategia de Lisboa para hacerlos más visibles y fuertes.

Sin embargo, el MAC social nunca llegó a consolidarse, pues justo cuando se esperaba su despegue, tras la remodelación de los procesos en 2005 y su consagración en el artículo 156 del [TFUE](#), el advenimiento de la crisis echó por tierra todas las expectativas. Así pues, durante los últimos años el MAC social se ha desarrollado de forma discontinua, centrándose casi exclusivamente en la pobreza y la inclusión social, que son los tópicos sociales señalados por la Estrategia Europa 2020, y ocupando un plano muy secundario en comparación con otros procesos de coordinación.

Por otra parte, la refundición de los procedimientos de coordinación en el MAC social no favoreció la adopción de una acción decidida en materia de pensiones, cuya relevancia se diluyó entre el resto de los objetivos. Ahora bien, ello no significa que la Unión Europea abandonase su interés por las pensiones, sino que este siguió desarrollándose únicamente en el plano de la coordinación económica.

La reforma del sistema de gobernanza económica ha supuesto la decidida integración de la coordinación de las políticas sobre Seguridad Social, y particularmente de las pensiones, en los renovados mecanismos de supervisión presupuestaria. Ello supone que la intervención sobre las pensiones no se va a realizar haciendo uso de las competencias de coordinación atribuidas de forma específica en esta materia por los artículos 153.2 a) y 156 del [TFUE](#), sino mediante el ejercicio de las competencias de coordinación de las políticas económicas de los artículos 121 y 126 del [TFUE](#). Así pues, el carácter expansivo de la coordinación de las políticas económicas, acentuado por la reciente reforma del marco de gobernanza económica, produce un desplazamiento de la base jurídica sobre la que se desarrolla la intervención de la Unión Europea sobre las pensiones. Y este desplazamiento tiene consecuencias muy relevantes. Por un lado, puesto que la actuación europea no se enmarca en el Título sobre Política Social, no queda vinculada ni por los objetivos sociales enumerados en el artículo 151 del [TFUE](#), ni por la exigencia de diálogo social del artículo 152 del [TFUE](#). Además, el método de coordinación no tiene por qué seguir las pautas del artículo 156 del [TFUE](#), que apuntan claramente hacia un método abierto, de carácter dialogado y participativo, con la preceptiva consulta previa al Comité Económico y Social, e incluyen la obligación de información regular al Parlamento Europeo.

En contraste con todo ello, el objetivo exclusivo de la actual intervención de la Unión Europea sobre las pensiones haciendo uso de sus competencias de coordinación económica es la sostenibilidad financiera de los sistemas, de modo que la perspectiva adoptada se simplifica, dejando al margen otras consideraciones de justicia social o solidaridad. Y, por supuesto, los procedimientos de supervisión presupuestaria mediante los que se actúa sobre las políticas estatales

de Seguridad Social no se ajustan a los requisitos del método abierto de coordinación, ni incluyen la consulta con el Comité Económico y Social o el Parlamento Europeo. La cláusula transversal del artículo 9 del **TFUE** debería contribuir a mitigar esta falta de principios sociales, sobre todo teniendo en cuenta sus referencias expresas a la garantía de una protección social adecuada, la lucha contra la exclusión social y la promoción de un nivel elevado de protección de la salud humana. Sin embargo, no parecen haberse hecho demasiados esfuerzos al respecto.

## 2. LA ESPECIAL ATENCIÓN A LOS SISTEMAS DE SEGURIDAD SOCIAL EN LOS REGLAMENTOS DE REFORMA DE LA GOBERNANZA ECONÓMICA

En el renovado marco de gobernanza económica la actuación estatal sobre los sistemas de Seguridad Social se encuentra sujeta a un estrecho control, debido no solo al reforzamiento de los mecanismos de supervisión presupuestaria, sino también a las referencias expresas sobre el gasto asignado a los sistemas de Seguridad Social que por primera vez incorporan algunos Reglamentos.

Desde la aprobación del *two pack*, la supervisión presupuestaria en la Eurozona comienza en el momento en que los Estados elaboran sus borradores de presupuestos conforme a un calendario presupuestario común<sup>84</sup>. El proyecto de plan presupuestario para el año siguiente debe presentarse ante la Comisión y el Eurogrupo antes del 15 de octubre de cada año, con información desglosada por subsectores de las Administraciones públicas en la que deben figurar los gastos asignados a educación, asistencia sanitaria y empleo<sup>85</sup>. La Comisión vigilará la adecuación del plan presupuestario al resto de los instrumentos del Semestre Europeo referidos al Estado en cuestión, es decir, a las orientaciones generales que haya recibido el Estado al inicio del ciclo de coordinación, y a las recomendaciones formuladas por el Consejo como resultado de la supervisión multilateral, el Pacto de Estabilidad y Crecimiento o la vigilancia de los desequilibrios macroeconómicos. A tenor de todo ello, la Comisión emitirá un dictamen acerca del plan presupuestario de cada Estado. En caso de que detecte un incumplimiento especialmente grave de las obligaciones de política presupuestaria establecidas en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, la Comisión solicitará la presentación de un plan presupuestario revisado a la mayor brevedad<sup>86</sup>. Además, la Comisión llevará a cabo una evaluación global de la situación presupuestaria y de las perspectivas de la zona euro en su conjunto, a tenor de los datos suministrados por los Estados. Tanto los dictámenes acerca de los planes presupuestarios como la evaluación global serán debatidos por el Eurogrupo.

El **Reglamento (UE) n.º 473/2013** pone en pie un sistema temprano de supervisión presupuestaria que reúne todos los requisitos del *soft law*: los instrumentos de los que se vale –dictámenes,

<sup>84</sup> Artículo 4 del **Reglamento (UE) n.º 473/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013**, sobre disposiciones comunes para el seguimiento y la evaluación de los proyectos de planes presupuestarios y para la corrección del déficit excesivo de los Estados miembros de la zona del euro.

<sup>85</sup> Artículo 6.3 d) del **Reglamento (UE) n.º 473/2013**.

<sup>86</sup> Artículo 7.2 del **Reglamento (UE) n.º 473/2013**.

informes, debates- no son jurídicamente vinculantes, y no hay sanciones en sentido estricto si el resultado de la supervisión no es satisfactorio. Pero la mera lectura de las normas reglamentarias desvela una fuerte obligatoriedad que reposa sobre la minuciosa vigilancia desplegada por la Comisión, y la presión que esta y el resto de los Estados de la Eurozona pueden llegar a ejercer.

En consecuencia, este procedimiento de supervisión de los planes presupuestarios disminuye en buena medida la soberanía de los Estados respecto de su política presupuestaria, ya contenida dentro de los márgenes del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Pero resulta aún más relevante que la facultad de control atribuida a la Comisión, y de forma secundaria al Eurogrupo, permita incidir en las decisiones políticas de los Estados acerca de la distribución de su gasto público<sup>87</sup>. El gasto en los sistemas de Seguridad Social, sujetos a una vigilancia específica, parece encontrarse en el punto de mira de esta supervisión reforzada, y puede verse especialmente afectado por el control ejercitado por la Comisión y el Eurogrupo. Todo ello ha dado lugar a numerosas críticas por parte de la doctrina, que destacan la interferencia de la actuación de la Unión Europea en las potestades de los Parlamentos nacionales, sin que simultáneamente se otorguen funciones decisivas al Parlamento Europeo, lo que vuelve a poner en tela de juicio la legitimidad democrática de las técnicas de gobernanza económica de la Unión Europea<sup>88</sup>.

En todo caso, la supervisión del gasto asociado a los sistemas de Seguridad Social continúa en las siguientes fases de la supervisión y coordinación presupuestaria. Así, resulta que ya en el contexto de la fase preventiva del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, tanto los Programas de Estabilidad como de Convergencia presentados por los Estados miembros en el Semestre Europeo deben incluir, por expresa exigencia del [Reglamento \(UE\) n.º 1175/2011](#), información sobre obligaciones relacionadas con el envejecimiento que puedan tener una gran incidencia en las cuentas de las Administraciones públicas<sup>89</sup>.

Pero, además, los propios reglamentos que regulan la fase preventiva y correctora del Pacto de Estabilidad y Crecimiento fomentan las reformas de los sistemas de pensiones de los Estados miembros dirigidas a la introducción de sistemas multipilar que incluyan un pilar obligatorio totalmente financiado junto a otros pilares que fomenten la inversión por parte de las empresas y el ahorro privado de los propios trabajadores. A tales efectos, en la fase preventiva se indica que los Estados que realicen dichas reformas podrán desviarse de la trayectoria de ajuste hacia su ob-

<sup>87</sup> DE LA PARRA, S.: «The two pack on economic governance: An initial analysis», *Background analysis - ETUI*, 3 (2013) 20-24.

<sup>88</sup> OBERNDORFER, L.: «A new economic governance through secondary legislation? Analysis and constitutional assessment: From new constitutionalism, via authoritarian constitutionalism to progressive constitutionalism», en Bruun, N.; Lörcher, K. y Schönmann, I. (eds.), *The economic and financial crisis and collective labour law in Europe*, cit., pág. 51.

<sup>89</sup> Así lo indican tras la reforma de 2011 los artículos 3.2 a bis) y 7.2 a bis) del [Reglamento \(CE\) 1466/1997, de 7 de julio](#), relativo al reforzamiento de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas.

jetivo presupuestario a medio plazo –o del propio objetivo, si es que ya lo han alcanzado– en una medida que refleje la incidencia de dicha reforma en el saldo presupuestario de las Administraciones públicas<sup>90</sup>. Por su parte, en la fase correctora, las reformas de los sistemas de pensiones se incluyen entre los factores pertinentes para determinar si hay un déficit excesivo. En concreto, se indica que al evaluar el cumplimiento del criterio de déficit y deuda, así como las fases posteriores del procedimiento de déficit excesivo, el Consejo y la Comisión tendrán debidamente en cuenta la aplicación de reformas de las pensiones que instauran un sistema multipilar, valorando si el sistema creado promueve la sostenibilidad a largo plazo. Incluso se sugiere que este tipo de reformas serán tenidas en cuenta para valorar la posibilidad de revocar algunas de las decisiones sobre déficit excesivo adoptadas en virtud de los artículos 126.6 a 9 y 11 del TFUE, incluidas las que implican la imposición de sanciones<sup>91</sup>.

Todo esto indica que el escrutinio de las instituciones europeas en las fases preventiva y correctora del Pacto de Estabilidad y Crecimiento se modera si el Estado adopta una reforma del sistema de Seguridad Social que tienda a reducir el sustento público de las pensiones, complementándolo con sistemas de previsión privados. En el nuevo marco normativo de la gobernanza económica dicho escrutinio atemperado adquiere particular relevancia para los Estados de la zona euro, pues el incumplimiento de una recomendación del Consejo dictada durante la fase preventiva –esto es, durante el Semestre Europeo y sin que se haya declarado la existencia de un déficit excesivo– ahora puede dar lugar a la imposición de una sanción consistente en la constitución de un depósito con intereses igual al 0,2% del PIB del Estado en cuestión durante el ejercicio precedente<sup>92</sup>. De forma paralela, la declaración de déficit excesivo o el incumplimiento de recomendaciones dictadas en la fase correctora pueden ser castigados mediante la obligación de constituir un nuevo depósito sin intereses y/o de pagar una multa, ambos de la misma cuantía que la anterior<sup>93</sup>. La adopción de estas sanciones depende fundamentalmente de la voluntad de la Comisión, al haberse introducido la regla de la mayoría cualificada inversa en el Consejo, mediante la que se pretende evitar que la falta de voluntad política de los Estados miembros respecto de la imposición de sanciones bloquee los mecanismos coercitivos del procedimiento de déficit excesivo, como ocurrió durante la etapa de la Estrategia de Lisboa<sup>94</sup>.

<sup>90</sup> Artículos 5 y 9 del [Reglamento \(CE\) n.º 1466/1997, de 7 de julio](#), de 7 de julio, relativo al reforzamiento de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas.

<sup>91</sup> Artículo 2.5 y 2.7 del [Reglamento \(CE\) n.º 1467/97](#), relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo, tras la reforma operada por el [Reglamento \(UE\) n.º 1177/2011 del Consejo de 8 de noviembre de 2011](#).

<sup>92</sup> Artículo 4 del [Reglamento \(UE\) n.º 1173/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de noviembre de 2011](#), sobre la ejecución efectiva de la supervisión presupuestaria en la zona del euro.

<sup>93</sup> Artículos 5 y 6 del [Reglamento \(UE\) n.º 1173/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de noviembre de 2011](#), sobre la ejecución efectiva de la supervisión presupuestaria en la zona del euro.

<sup>94</sup> A tenor de esta regla, cuando se constate que un Estado no ha cumplido con las obligaciones impuestas, la Comisión recomendará que el Consejo, en virtud de una decisión ulterior, imponga la obligación de constituir un depósito o bien la multa correspondiente. En tales supuestos, la decisión se considerará adoptada por el Consejo, salvo que este,

### 3. EL MODELO DE SEGURIDAD SOCIAL IMPULSADO POR LAS RECOMENDACIONES ESPECÍFICAS POR PAÍS

Dada la relevancia de las pensiones en el componente preventivo del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, las recomendaciones específicas por país que ponen fin al Semestre Europeo incluyen con bastante frecuencia indicaciones sobre los sistemas de Seguridad Social de los Estados miembros como resultado del examen de sus Planes de Estabilidad o Convergencia. Casi la totalidad de las recomendaciones sobre esta materia se refieren a las pensiones de jubilación, aunque en ocasiones han sido objeto de atención las pensiones de invalidez permanente o las prestaciones por desempleo. Además, en los últimos años, particularmente en los ciclos de 2013 y 2014, se observa una atención creciente hacia los cuidados de larga duración a las personas de más edad, dispensados por los sistemas de atención a la dependencia<sup>95</sup>, y hacia la asistencia sanitaria y farmacéutica<sup>96</sup>. De cualquier modo, el *leitmotiv* en todas estas recomendaciones es la sostenibilidad financiera del sistema de Seguridad Social o, en su caso, de los sistemas de atención a la dependencia.

El modelo de pensiones que la Unión Europea impone a los Estados miembros a través de las recomendaciones específicas por país es plenamente coherente con el **Libro Blanco de la Comisión «Agenda para unas pensiones adecuadas, seguras y sostenibles»**<sup>97</sup>, con el que culmina un proceso de reflexión y debate iniciado tras la inauguración de la Estrategia Europa 2020<sup>98</sup>. El propósito del Libro Blanco es proponer orientaciones e iniciativas políticas para ayudar a los responsables nacionales a implementar las reformas de los sistemas de pensiones necesarias para hacer frente a los desafíos planteados por el envejecimiento de la población, agravados por las altas tasas de desempleo y las crisis económicas y financieras que afectan a buena parte de los Estados miembros.

---

por mayoría cualificada, decida rechazar la recomendación de la Comisión en el plazo de 10 días. Si esto sucede, el Consejo, por mayoría cualificada, podrá modificar la recomendación de la Comisión y adoptar el texto así modificado como una decisión propia [arts. 4.2 y 3, 5.2 y 3 y 6.2 y 3 del Reglamento (UE) n.º 1173/2011]. La doctrina ha puesto en duda la compatibilidad de esta regla con los Tratados. Véase PALMSTORFER, R.: «The reverse majority voting under the "six pack": A bad turn for the Union?», *European Law Journal*, vol. 20, núm. 2, 2014, págs. 186-203.

<sup>95</sup> En el año 2012 los Países Bajos recibieron una recomendación relativa a su gasto en sistemas de atención a la dependencia. En 2013 este tipo de recomendación se dirigió nuevamente a los Países Bajos, pero también a Bélgica, Luxemburgo, y Eslovenia. En 2014 estos cuatro países vuelven a recibir recomendaciones en este sentido, que también se dirigen a Austria y Alemania.

<sup>96</sup> La mejora de la relación entre el coste y la eficiencia del sistema sanitario es el objeto de las recomendaciones dirigidas en 2013 a la República Checa, Malta, Eslovaquia y España, y en 2014 a la República Checa, Croacia, Bulgaria, Francia, Alemania, Malta, Portugal, Rumanía y España. Las recomendaciones dirigidas en 2013 a España y en 2014 a Francia se refieren también a la necesidad de reducir el gasto farmacéutico.

<sup>97</sup> Bruselas, 16 de febrero de 2012, COM(2012) 55 final.

<sup>98</sup> El debate fue iniciado por el Libro Verde «En pos de unos sistemas de pensiones europeos adecuados, sostenibles y seguros» Bruselas, 7 de julio de 2010, COM(2010) 365 final.

Sin embargo, hay una suerte de retroalimentación entre el Libro Blanco y los instrumentos del Semestre Europeo, pues las propuestas de aquel se nutren en buena medida de los resultados de los Estudios Prospectivos Anuales sobre el Crecimiento que dieron inicio a los ciclos de coordinación de 2011 y 2012, así como de las recomendaciones específicas por país formuladas por el Consejo en 2011. Y, a su vez, el Libro Blanco condiciona las actuaciones sobre las pensiones llevadas a cabo en los siguientes ciclos de coordinación, ya que expresamente se prevé el impulso de la agenda sobre las pensiones mediante los instrumentos de coordinación propios de la Estrategia Europa 2020<sup>99</sup>. Pero, aunque el Libro Blanco describe los procesos de coordinación aglutinados en el Semestre Europeo como un marco propicio para el diálogo entre los Estados miembros, el Parlamento Europeo, los interlocutores sociales y los Comités de Política Económica, Protección Social y Empleo, lo cierto es que el encaje de la política sobre pensiones en los instrumentos del Pacto de Estabilidad y Crecimiento está lejos de esa imagen idílica que evoca el método abierto de coordinación desarrollado bajo la Estrategia de Lisboa, y que hoy ha dejado de existir, al menos por lo que a las pensiones se refiere. De hecho, resulta muy llamativa la nula referencia a los agentes sociales en las recomendaciones sobre pensiones dictadas por el Consejo<sup>100</sup>.

En consecuencia, el Libro Blanco cuenta con un instrumento privilegiado de ejecución de sus propuestas políticas, que al incorporarse a las recomendaciones asociadas al Pacto de Estabilidad y Crecimiento dejan de ser meras propuestas para convertirse en directrices apoyadas por los elementos coercitivos expuestos en el apartado anterior, y alguno más, como la vinculación de los fondos estructurales al cumplimiento de las recomendaciones.

El modelo de pensiones que se extrae del análisis de las abundantes recomendaciones dirigidas a los Estados miembros en el marco del Semestre Europeo<sup>101</sup> está presidido por dos ideas esenciales. Por una parte, los Estados miembros deben reformar sus sistemas de pensiones para adecuarlos a la actual esperanza de vida, muy superior a la de hace décadas; y por otra parte, es preciso reducir el predominio de las pensiones públicas en la cobertura de las situaciones de necesidad originadas por la vejez, y fomentar mecanismos de previsión social privados.

<sup>99</sup> Apartado 4 del Libro Blanco «Agenda para unas pensiones adecuadas, seguras y sostenibles».

<sup>100</sup> De las 56 recomendaciones sobre pensiones dictadas entre 2011 y 2014, solo 5 aconsejan llevar a cabo las reformas propuestas previo diálogo con los agentes sociales y respetando las tradiciones nacionales. Se trata de las recomendaciones dirigidas a Bulgaria, Austria y Finlandia en 2011, a los Países Bajos en 2013 y a Eslovenia en 2014.

<sup>101</sup> En el ciclo de 2011 46 Estados recibieron recomendaciones sobre sus sistemas de pensiones (Bulgaria, Lituania, Luxemburgo, Austria, Chipre, España, República Checa, Dinamarca, Francia, Malta, Finlandia, Eslovenia y Eslovaquia). En 2012 fueron 14 los Estados destinatarios de recomendaciones en esta materia (Bélgica, Bulgaria, Chipre, República Checa, Dinamarca, Francia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Polonia, Eslovaquia, Eslovenia, España y Países Bajos). En 2013 13 Estados se encontraron con recomendaciones acerca de las pensiones (Bélgica, Bulgaria, República Checa, Finlandia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Polonia, Rumanía, Eslovaquia, Eslovenia y España). Por último, en 2014 el número de Estados receptores de recomendaciones sobre las pensiones se elevó hasta 16 (Austria, Bélgica, Bulgaria, Croacia, República Checa, Francia, Alemania, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Polonia, Portugal, Rumanía, Eslovenia y España). Todas las recomendaciones se encuentran disponibles en [http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/country-specific-recommendations/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/country-specific-recommendations/index_en.htm).

La reiterada llamada a vincular las pensiones con la esperanza de vida exige desarrollar actuaciones complementarias tanto en materia de empleo como de Seguridad Social. Numerosas recomendaciones del Consejo alertan sobre la necesidad de prolongar la vida activa de los trabajadores, para reducir de esta manera el periodo de disfrute de las pensiones y ampliar de forma correlativa las carreras de cotización. Para ello hay que estimular la empleabilidad de los trabajadores mayores mediante el aprendizaje permanente, o eliminar los obstáculos que desincentivan su trabajo, entre los que merecen especial atención los de tipo fiscal. En cuanto a las pensiones, las medidas para prolongar la vida laboral pasan por el incremento de la edad de jubilación y la restricción de las opciones legales para jubilarse antes de haber cumplido la edad reglamentaria, por lo general mediante la jubilación anticipada o el acceso a prestaciones de prejubilación. De este modo, se quiere eliminar la brecha que existe en muchos Estados entre la edad legal de jubilación y la edad a la que se abandona el mercado de trabajo de forma temprana.

En segundo lugar, la política europea en materia de pensiones tiende hacia una reducción de la cuantía de las pensiones, para evitar la sobrecarga de los presupuestos públicos. Para ello, y de conformidad con la prolongación de la vida activa, se aconseja ampliar el periodo de carencia sobre el que se calcula la cuantía de la pensión de jubilación. También, en consonancia con la recomendación de vincular las pensiones a la esperanza de vida, se propone la introducción de factores de sostenibilidad<sup>102</sup>. Pero además, el Consejo suele recomendar el cambio en el sistema de indexación de las pensiones, abandonando los sistemas de indexación ligados a la evolución salarial o al IPC para adoptar otros sistemas que tengan en cuenta el PIB, el gasto público o la sostenibilidad del sistema de Seguridad Social<sup>103</sup>.

El adelgazamiento del sustento ofrecido por las pensiones públicas debe ser compensado por sistemas de previsión privados. Por eso, las recomendaciones insisten en la necesidad de avanzar hacia un sistema multipilar, en el que en torno al pilar de aseguramiento obligatorio se dispongan otros pilares basados en fórmulas de aseguramiento privadas que permitan completar la acción protectora dispensada por el sistema público y obligatorio, bien de tipo ocupacional, es decir, parcialmente sufragadas o gestionadas por las empresas, bien de tipo individual y voluntario, esto es, a cargo de los propios trabajadores<sup>104</sup>.

<sup>102</sup> Por ejemplo, España y Eslovaquia en los ciclos de 2013 y 2012, respectivamente. En todo caso, prácticamente todos los Estados mencionados en la nota anterior han recibido recomendaciones para vincular la cuantía de la jubilación a la esperanza de vida.

<sup>103</sup> Expresamente han recibido esta recomendación en 2011 Eslovaquia; en 2012 Lituania, Eslovaquia y Eslovenia; en 2013 República Checa y Lituania; y en 2014 de nuevo República Checa y Lituania.

<sup>104</sup> Han recibido estas recomendaciones en 2011 la República Checa, Malta y Eslovaquia; en 2012 Lituania, Malta y Eslovaquia; en 2013 Lituania y Malta; y en 2014 Lituania y Alemania.

## V. IMPACTOS DE LA GOBERNANZA ECONÓMICA SOBRE LOS SALARIOS Y LAS PENSIONES EN ESPAÑA (2011-2015)

Las diversas condiciones que confluyen en el Reino de España, como Estado perteneciente a la Eurozona, sometido a un programa de ayuda financiera, beneficiario de fondos estructurales, en situación cercana al déficit excesivo y con desequilibrios macroeconómicos, incrementan el carácter vinculante de los instrumentos de la gobernanza económica, con la consiguiente reducción del margen disponible para la adopción de decisiones políticas autónomas en todas las materias sujetas a supervisión y control en el Semestre Europeo.

Basta una breve mirada a la evolución experimentada en los últimos cinco años por los salarios, la negociación colectiva y las pensiones de jubilación para comprobar hasta qué punto la política desarrollada en el ámbito interno ha procurado ajustarse a las recomendaciones específicas del Consejo, y en general, a las tendencias de política social acuñadas en el Semestre Europeo, como resultado de un proceso de emulación característico de los contextos de coordinación política.

Desde el año 2010 los salarios de los empleados públicos en España han sido objeto de reducciones y congelaciones mediante las que se ha intentado contener el gasto público, pero también generar un efecto reflejo en los salarios del sector privado, poniéndose en marcha una estrategia que persigue, de forma inmediata, la moderación salarial, y de forma mediata, la devaluación interna para mejorar la competitividad<sup>105</sup>. A la misma motivación responde la presión ejercida sobre el salario mínimo interprofesional, que desde 2011 ha alternado leves revalorizaciones con congelaciones<sup>106</sup>. Como era de esperar, los salarios en el sector privado han experimentado una evolución muy moderada en los últimos años, a la que ya se había comprometido el [II Acuerdo para el Empleo y la Negociación Colectiva, 2012-2014](#)<sup>107</sup>. Sin embargo, en la contención salarial ha sido decisiva la reforma de la negociación colectiva, iniciada con prudencia en 2010, impulsada en 2011 y culminada definitivamente en 2012<sup>108</sup>. Uno de los objetivos

<sup>105</sup> La primera reducción salarial, entre un 5 y un 7%, fue operada por el Real Decreto-Ley 8/2010, de 20 de mayo, que adopta medidas extraordinarias para la reducción del déficit público. Dos años más tarde, el Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, suprimió la paga extraordinaria de Navidad de 2012. Aparte de esto, desde el año 2010 hasta la actualidad las sucesivas leyes de presupuestos generales han congelado los salarios de los empleados públicos.

<sup>106</sup> En 2011 el salario mínimo interprofesional experimentó una revalorización de 1,3%, más baja que la que se venía aplicando en los años anteriores. En 2012 el salario mínimo permaneció congelado, para volver a experimentar una leve revalorización, de un 0,6%, en 2013. En 2014 se volvió a congelar y en 2015 se aplicó una revalorización de un 0,5%.

<sup>107</sup> BOE de 6 de febrero de 2012.

<sup>108</sup> Real Decreto-Ley 10/2010, de 16 de junio, y Ley 35/2010, de 17 de septiembre, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo, 7/2011; Real Decreto-Ley 7/2011, de 10 de junio, de medidas urgentes para la reforma de la negociación colectiva; y Real Decreto-Ley 3/2012, de 10 de febrero, y Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral.

principales de la reforma ha sido establecer las condiciones necesarias para facilitar la vinculación de los salarios a la productividad y evitar su crecimiento por encima de la evolución de la economía, lo cual incide negativamente en la estabilidad de los precios y la creación de empleo. Para ello se han seguido las pautas dictadas por el Consejo en torno a la descentralización de la estructura de la negociación colectiva. La medida clave a este respecto ha sido sin duda la prioridad aplicativa de los convenios de empresa o grupo de empresas sobre los de sector en materia salarial, dispuesta por el artículo 84.2 a) del ET. Esta regla no solo favorece la implantación de estructuras salariales ligadas a la productividad de cada trabajador o de la empresa, sino que además propicia el progresivo abandono de las cláusulas de revisión salarial vinculadas al IPC, al tratarse de un elemento ajeno a la evolución de los costes y beneficios empresariales. Pero, para garantizar la posibilidad de ajustar con exactitud las retribuciones a las circunstancias de la empresa, los artículos 41.1 d) y 82.3 del ET permiten, cuando concurren razones económicas, técnicas, organizativas o de producción que lo justifiquen, modificar de forma sustancial los salarios pactados en contrato o acuerdo colectivo no estatutario, e inaplicar las condiciones salariales pactadas en convenio estatutario, respectivamente. Mediante esta regulación más amplia de las modificaciones sustanciales y descuelgues se facilita el ajuste de la cuantía de los salarios a la situación económica de la empresa, pero también puede alterarse el sistema de remuneración, por ejemplo introduciendo cambios en la estructura salarial en favor de los complementos variables. Así pues, aunque la tendencia marcada por los acuerdos para la negociación colectiva consista en una evolución salarial muy moderada, el descenso de la productividad empresarial, junto con otras causas, puede justificar una deflación salarial, como ha venido sucediendo en buena medida en los últimos tres años<sup>109</sup>.

La negociación del [III Acuerdo para el Empleo y la Negociación Colectiva](#) transita igualmente por estos cauces. Es probable que los efectos de la reforma laboral de 2012 sobre las cláusulas de salvaguarda salarial vinculadas al IPC, que han reducido drásticamente su presencia en los convenios colectivos, sobre todo en los de empresa, hayan propiciado el acuerdo entre la patronal y los sindicatos de vincular la revalorización de los salarios al PIB, avanzándose de forma decisiva en una línea tímidamente apuntada por el II Acuerdo, en el que por primera vez el PIB se tenía en cuenta para matizar ciertos incrementos salariales vinculados al IPC. Aunque la Unión Europea desaconseja en líneas generales la indexación salarial, el probable abandono del IPC y su sustitución por el PIB en el [III Acuerdo para el Empleo y la Negociación Colectiva](#) supone un pequeño pero significativo giro hacia la vinculación de los salarios a la productividad, al menos en términos macroeconómicos. Por el momento, en el panorama de la negociación colectiva no se advierte una apuesta por estructuras salariales ligadas a la productividad del trabajo, que es el modelo propuesto por la Unión Europea, quizás porque, dado el carácter contracíclico de la economía española, la receta podría arrojar resultados diferentes a los esperados. Sin embargo,

<sup>109</sup> LÓPEZ AHUMADA, J. E.: «Las cláusulas de inaplicación salarial dirigidas a la adaptación y negociación de los salarios en la empresa: El ajuste flexible de los salarios a debate», *Relaciones Laborales. Revista Crítica de Teoría y Práctica*, núm. 6, 2014, págs. 42-43 y 66-67; y GÓMEZ RUFÍAN, L.: «Moderación salarial, devaluación interna y nuevas tendencias retributivas desde 2012», *Revista de Información Laboral*, núm. 10, 2014, págs. 6 y 7.

el análisis de la reciente negociación colectiva de empresa permite apreciar una tendencia constante hacia la implantación de cláusulas de revisión salarial vinculadas a los resultados empresariales, frente a la franca decadencia de las cláusulas de revisión salarial automática<sup>110</sup>. Así pues, las dudas y vacilaciones parecen situarse en la búsqueda de las fórmulas adecuadas para vincular los salarios a la productividad, pero no en el convencimiento de que esta sea la ruta a seguir por la negociación salarial en los próximos años.

En materia de pensiones también resulta evidente que las recomendaciones dictadas en el marco de la gobernanza económica han sido determinantes para la adopción de numerosas y trascendentales reformas que han cambiado el semblante del sistema de Seguridad Social<sup>111</sup>. Algunas de esas reformas, aun teniendo una gran relevancia, no implican una ruptura con la regulación tradicional de la pensión de jubilación, pues se trata de ajustes paramétricos, si bien de gran calado. Así sucede, por ejemplo, con el incremento progresivo de la edad de jubilación hasta los 67 años, el endurecimiento de los requisitos para el acceso a la jubilación anticipada o la extensión del periodo de cotización a tener en cuenta para el cálculo de la base reguladora de la pensión<sup>112</sup>. Otras, sin embargo, apuntan claramente a un cambio de modelo, que todavía ha de irse perfilando en los próximos años. En este grupo hay que incluir el abandono del IPC como índice de revalorización de todas las pensiones contributivas –y no solo de las de jubilación–, que venía aplicándose desde 1997 como consecuencia del Pacto de Toledo, y su sustitución sin previo diálogo social por un nuevo índice enunciado cada año en la Ley de Presupuestos Generales del Estado, en función de un conjunto de factores que reflejan la situación financiera de la Seguridad Social, como los gastos e ingresos del sistema, el número de pensiones contributivas o el efecto sustitución<sup>113</sup>. Aunque el artículo 48 de la **LGSS** presenta el índice de revalorización como el re-

<sup>110</sup> GARCÍA-PERROTE ESCARTÍN, I. y MERCADER UGUINA, J. R.: «Cláusulas de revisión salarial no ligadas al índice de precios al consumo: Nuevos rumbos de la negociación colectiva», *Información Laboral*, núm. 2, 2014, págs. 3-5. Citado por Westlaw BIB 2014\798.

<sup>111</sup> Hay que destacar que, al ser consecuencia de las políticas de austeridad presupuestaria europeas, las reformas de la Seguridad Social adoptadas en España prestan más atención a la disminución del gasto público que a la búsqueda de medidas alternativas para mejorar la financiación del sistema. Sobre esta cuestión, véase AIBAR BERNARD, J.: «¿Qué se puede exigir a la Seguridad Social en época de crisis y cómo se puede favorecer su sostenibilidad económica, política y social?», *RTSS.CEF*, núm. 375, 2014, págs. 49-104.

<sup>112</sup> El motor fundamental de estas reformas ha sido sin duda la Ley 27/2011, de 1 agosto, de reforma de las pensiones, que ha abierto la vía a otras normas posteriores, como el Real Decreto-Ley 5/2013, de 15 de marzo, de medidas para favorecer la continuidad de la vida laboral de los trabajadores de mayor edad y promover el envejecimiento activo.

<sup>113</sup> La revalorización de las pensiones conforme al IPC causó diversos problemas en los años inmediatamente anteriores a la reforma. Así, en 2010 no se revalorizaron las pensiones contributivas, tanto de la Seguridad Social, como del régimen de clases pasivas, pero sin duda las medidas más polémicas fueron adoptadas por el artículo 2 del Real Decreto-Ley 28/2012, de 30 de noviembre, de medidas de consolidación y garantía del sistema de la Seguridad Social. Mediante este precepto se dejó sin efectos la actualización de las pensiones conforme al IPC real en dicho ejercicio, y además se procedió a una nueva congelación de las pensiones para el año 2013 (sobre todo ello véase GONZÁLEZ ORTEGA, S.: «El nuevo régimen de revalorización de las pensiones», *Relaciones Laborales. Revista Crítica de Teoría y Práctica*, núm. 5, 2014, págs. 162-169). La primera medida fue objeto de un recurso de inconstitucionalidad, al

sultado de una fórmula matemática en la que están implicados los elementos anteriores, su determinación no es tan exacta como quiere darse a entender, pues la concreción de cada uno de los factores que componen la fórmula deja un amplio espacio a la toma de decisiones que pueden estar orientadas por opciones políticas<sup>114</sup>. A este respecto, el hecho de que el índice de revalorización se enuncie en la Ley de Presupuestos Generales del Estado adquiere especial relevancia, pues significa que las instituciones de la Unión Europea podrán ejercer un control previo sobre el mismo, en virtud de las nuevas competencias de supervisión presupuestaria que les otorga el [Reglamento \(UE\) n.º 473/2013](#).

Otra de las reformas que implica un paso decisivo hacia un cambio de modelo en la pensión de jubilación es la introducción de un factor de sostenibilidad mediante el que se acata la exigencia europea de ligar la cuantía de las pensiones a la esperanza de vida<sup>115</sup>. Y aunque la entrada en vigor de dicho factor de sostenibilidad estaba prevista para el 2017, las presiones ejercidas por el Consejo en el marco del Semestre Europeo para que fuese aplicado cuanto antes han llevado a adelantar su implantación al año 2019<sup>116</sup>.

---

considerarla contraria a la regla de irretroactividad de las disposiciones restrictivas de derechos individuales formulada en el artículo 9.3 de la CE, y a la prohibición de privación de bienes y derechos enunciada en el artículo 33.3 de la CE. Sin embargo, el Tribunal Constitucional, en su sentencia 49/2015, de 5 de marzo, ha desestimado el recurso al no apreciar contradicción con dichos preceptos constitucionales. Como viene siendo habitual en los recientes pronunciamientos del Tribunal Constitucional sobre las reformas socio-laborales, dicha sentencia cuenta con un extenso voto particular, suscrito esta vez por cuatro magistrados.

- <sup>114</sup> LÓPEZ GANDÍA, J.: «La dimensión constitucional de la reforma de las pensiones», *Relaciones Laborales. Revista Crítica de Teoría y Práctica*, núm. 5, 2014, pág. 34; y GALA DURÁN, C.: «Un nuevo modelo de pensión de jubilación: El impacto del índice de revalorización anual y del factor de sostenibilidad», *IUSLabor*, núm. 1, 2014, págs. 3-4.
- <sup>115</sup> Probablemente en exceso, pues es únicamente la evolución de la esperanza de vida el elemento determinante del factor de sostenibilidad, sin que pueda ser matizado por otras variables que reflejen un mayor nivel de ingresos en el sistema de Seguridad Social –y por tanto, una mayor capacidad para hacer frente a las pensiones de jubilación–, tal y como había recomendado el Consejo Económico y Social en su Dictamen 7/2013, de 26 de septiembre de 2013, sobre el Anteproyecto de Ley reguladora del Factor de sostenibilidad y del índice de revalorización del sistema de pensiones de la Seguridad Social, pág. 14.
- <sup>116</sup> La Ley 27/2011, de 1 agosto, de reforma de las pensiones, introdujo por primera vez una referencia al factor de sostenibilidad en la disposición adicional quincuagésima novena de la Ley General de la Seguridad Social, previendo su entrada en vigor en 2027. Al año siguiente, sin embargo, el artículo 18.3 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, advertía que el Gobierno, en caso de proyectar un déficit en el largo plazo del sistema de pensiones, revisará el sistema aplicando de forma automática el factor de sostenibilidad en los términos y condiciones previstos en la Ley 27/2011. Haciendo uso de tal facultad, un año después se publica la Ley 23/2013, de 23 de diciembre, reguladora del Factor de Sostenibilidad, en virtud de la cual, el factor de sostenibilidad se aplicará a las pensiones de jubilación que se causen a partir del 1 de enero de 2019 (disp. adic. quinta). Sin duda, esta rápida corrección de la planificación inicial ha estado determinada por las recomendaciones dirigidas al Reino de España por el Consejo en el marco del Semestre Europeo, que desde 2011 insistían en la implantación de un factor de sostenibilidad, siendo decisiva la recomendación emitida en el ciclo de 2013, que ordenaba al Reino de España «culminar al final de 2013 a más tardar la regulación del factor de sostenibilidad, a fin de garantizar la estabilidad financiera a largo plazo del sistema de pensiones» [Recomendación del Consejo de 9 de julio de 2013 relativa al Programa Nacional de Reformas de 2013 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre

La reducción en la cuantía de las pensiones que se deriva de la combinación de algunos de los cambios mencionados conduce hacia un sistema multipilar que, atendiendo al funcionamiento de la gobernanza económica, podría resultar atractivo para atenuar el rigor de la supervisión presupuestaria y la eventual imposición de sanciones si España vuelve a incurrir en un déficit excesivo. Pero si esta es la estrategia que se pretende seguir, al menos habría que esperar que las próximas reformas se encaminasen a garantizar el máximo acceso a los otros pilares sobre los que ha de asentarse la protección social, ya que, de lo contrario, la reforma quedaría incompleta, poniendo en serio peligro la protección de la vejez en un futuro inmediato. De momento, las reformas relativas a la fiscalidad de los planes de pensiones no van más allá de lo anecdótico, pues la renuncia a un sistema público de pensiones autosuficiente obliga a diseñar un completo sistema de protección privada paralelo al público en el que es preciso implicar a las empresas y otras entidades privadas, buscando cauces de colaboración eficaces que además permitan garantizar la igualdad real, la solidaridad y la protección de los más vulnerables. Principios estos que deben guiar la actuación de los poderes públicos en materia de protección social, pero que no se desarrollan con facilidad en un contexto eminentemente privado.

Desde una perspectiva constitucional, las últimas reformas se sitúan en los límites del deber que el artículo 50 de la CE atribuye a los poderes públicos de «garantizar mediante pensiones adecuadas y periódicamente actualizadas, la suficiencia económica a los ciudadanos durante la tercera edad», si es que no los traspasan. El creciente adelgazamiento de las pensiones públicas y la configuración de la iniciativa privada como su necesario suplemento tienen difícil encaje en el diseño constitucional de la Seguridad Social como un sólido régimen público en el que la asistencia y prestaciones complementarias serán libres, según dispone el artículo 41 de la CE, e incluso se plantean serias dudas en torno a su conformidad con el Convenio n.º 102 de la OIT, sobre norma mínima de Seguridad Social<sup>117</sup>. Por eso el legislador debería ser extremadamente escrupuloso al seguir diseñando esta reforma y combinar los requerimientos económicos de la Unión Europea con los mandatos constitucionales y las exigencias axiológicas de nuestro Estado social y democrático de Derecho<sup>118</sup>.

---

el Programa de Estabilidad de España para 2012-2016, (2013/C 217/20) 1.ª recomendación]. Esta recomendación fue dictada como resultado del examen del Programa de Estabilidad, esto es, en el contexto de la supervisión presupuestaria del brazo preventivo del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, y también como resultado del análisis de los desequilibrios macroeconómicos. Por consiguiente, estaba rodeada de los elementos coercitivos que han sido señalados con anterioridad.

<sup>117</sup> Sobre la dudosa conformidad de las últimas reformas sobre pensiones con nuestra Constitución y los principales estándares internacionales, véase LÓPEZ GANDÍA, J.: «La dimensión constitucional de la reforma de las pensiones», cit., págs. 25-49.

<sup>118</sup> Por todos, RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M. y CASAS BAAMONDE, M. E.: «El factor de sostenibilidad de las pensiones de jubilación y la garantía de la suficiencia económica de los ciudadanos durante la tercera edad», *Relaciones Laborales. Revista Crítica de Teoría y Práctica*, núm. 5, 2014, págs. 12-19.

## VI. REFLEXIONES FINALES

La gobernanza económica europea pretende someter a los Estados miembros a una disciplina que permita el desarrollo de políticas económicas coordinadas y garantice el cumplimiento de los criterios de convergencia del artículo 140 del [TFUE](#). Supuestamente, el resultado de todo ello será el florecimiento de un alto nivel de crecimiento y empleo en el contexto de una Unión Económica y Monetaria fuerte y homogénea. Sin embargo, el extraordinario empeño puesto en este proyecto en el dramático escenario de crisis económica y financiera ha acabado por convertir los criterios de convergencia –en especial la estabilidad de los precios y la sostenibilidad financiera– en valores absolutos que se implantan mediante todo tipo de técnicas, aunque adolezcan de falta de transparencia y legitimidad democrática, y que se sobrepone a otros valores, principios y derechos en los que se fundan el Derecho originario de la Unión y las Constituciones de los Estados miembros. En cierto modo, parece que los criterios de convergencia han perdido su carácter de medios respecto de algunos objetivos esenciales de la Unión Europea, para erigirse en fines en sí mismos, a los que se supedita la mayor parte de las políticas estatales y, desde luego, las de signo económico, tributario, laboral y social.

Con frecuencia, las últimas reformas laborales en España han sido presentadas como medidas anti-crisis, como fórmulas para promover la flexibilidad interna en la relación de trabajo y evitar la masiva destrucción de empleo, o como la recepción de los planteamientos de flexiseguridad propuestos por la Comisión Europea en 2006. Sin embargo, es posible que no se haya explorado suficientemente la conexión de estas reformas con los instrumentos de la renovada gobernanza económica y con las exigencias materiales de la Unión Económica y Monetaria. Como se ha visto a lo largo de este trabajo, la insistencia de la Unión Europea por vincular los salarios a la productividad, por establecer sistemas de negociación colectiva orientados a este fin y por reformar las pensiones a causa del envejecimiento de la población se remonta a veinte años atrás. El elemento distintivo es que ahora, tras la implantación de la Unión Monetaria, el fracaso del método abierto de coordinación en materia de empleo y políticas sociales, y el estallido de la crisis económica, la Unión Europea cuenta por fin con los instrumentos precisos para sujetar a una férrea disciplina a los Estados e imponer las políticas económicas, sociales y laborales que en teoría mejor concuerdan con los objetivos de la Unión Económica y Monetaria.

Sin embargo, una mirada a los Tratados arroja otra visión más rica y equilibrada del proyecto europeo, no solo por la presencia del Título Solidaridad en la [Carta de Derechos Fundamentales](#), sino también por la expresa mención entre los objetivos de la Unión del pleno empleo, el progreso social, la protección social, la lucha contra la exclusión social, la igualdad entre mujeres y hombres, la solidaridad entre las generaciones y la protección de la salud (arts. 3.3 del [TUE](#) y 9 del [TFUE](#)). Paradójicamente, los impactos de la desesperada búsqueda de los criterios de convergencia sobre los salarios y las pensiones hacen peligrar estos objetivos, y abocan a algunos Estados miembros, entre ellos España, a un riesgo real e inminente de incremento de la pobreza y la exclusión social que pretende combatir la Estrategia Europa 2020.

Todo ello pone de manifiesto la necesidad de una profunda revisión de los instrumentos de ejecución de las competencias de coordinación. Es urgente dotar de legitimidad los procesos de decisión, garantizando una mayor participación del Parlamento Europeo y los agentes sociales, así como de los Parlamentos nacionales, y creando mecanismos que controlen la adecuación de los resultados de la coordinación a la Carta de Derechos Fundamentales y a los Tratados. Además, hay que reequilibrar los poderes dentro del Semestre Europeo, contrapesando el dominio creciente de la Comisión y el protagonismo absoluto de sus Direcciones Generales Económicas. Pero, por encima de todo, es necesaria una verdadera y ambiciosa resocialización que comience por deslindar de nuevo los procesos de coordinación de las políticas de empleo y de las pensiones, confiriéndoles la autonomía que les atribuye el Tratado de Funcionamiento en sus artículos 148 y 156, sin perjuicio de las conexiones que deban establecerse con los procesos de coordinación de las políticas económicas. Ahora bien, esas conexiones han de hacer posible un intercambio de perspectivas y, en su caso, un consenso sobre las soluciones a adoptar respecto de instituciones con tremenda trascendencia tanto desde el punto de vista económico como social.

Es preciso, por tanto, que la gobernanza económica se atempere con otros principios que hagan posible su encaje en el marco constitucional de la Unión Europea y de los Estados miembros. Esa integración armónica constituye en estos momentos el mayor reto para el sistema de gobernanza económica, incluso por encima de su eficacia, pues ni los Estados miembros ni los ciudadanos europeos deberían percibir a la Unión Europea como una amenaza para sus tradiciones constitucionales y los valores esenciales de sus sistemas jurídico-políticos.

Pero mientras ese proceso de reflexión no se lleve a cabo a escala europea, la responsabilidad de compatibilizar los requerimientos de la gobernanza económica con el orden constitucional interno recae sobre los Estados y, concretamente, sobre sus gobiernos y sus tribunales constitucionales. Es a estos últimos a quienes corresponde actuar, ante la flaqueza de los gobiernos, no como mascotas, sino como perros guardianes del Estado social y democrático de derecho.

---

## Bibliografía

- AIBAR BERNARD, J. [2014]: «¿Qué se puede exigir a la Seguridad Social en época de crisis y cómo se puede favorecer su sostenibilidad económica, política y social?», *RTSS.CEF*, pág. 375.
- ASHIAGBOR, D. [2013]: «Unravelling the embedded liberal bargain: Labour and social welfare law in the context of EU market integration», *European Law Journal*, vol. 19, núm. 3.
- ARNULL, A.; DASHWOOD, A.; DOUGAN, M.; ROSS, M.; SPAVENTA, E. y WYATT, D. [2006]: *Wyatt & Dashwood's European Union Law*, 5.ª ed., London: Thomson - Sweet & Maxwell.
- BARNARD, C. [2014]: «Article 28 - Right of collective bargaining and action», en Peers, S., Hervey, T.; Kenner, J. y Ward, A. (eds.), *The EU charter of fundamental rights. A commentary*, Oxford and Portland: Hart Publishing.
- BEKKER, S. y KLOSSE, S. [2014]: «The changing legal context of employment policy coordination», *European Labour Law Journal*, núm. 5, pág. 1.
- BIEBER, R. [2014]: «The allocation of economic policy competences in the European Union», en Azoulai, L. (ed.), *The question of competence in the European Union*, Oxford University Press.
- BRUUN, N.; LÖRCHER, K. y SCHÖMANN, I. (eds.) [2014]: *The economic and financial crisis and collective labour law in Europe*, Oxford and Portland: Hart publishing.
- CRAIG, P. y DE BÚRCA, G. [2011]: *EU Law. Text, cases and materials*, 5.ª ed., Oxford University Press.
- DE LA PARRA, S. [2013]: «The two pack on economic governance: An initial analysis», *Background Analysis - ETUI*, núm. 3.
- GALA DURÁN, C. [2014]: «Un nuevo modelo de pensión de jubilación: El impacto del índice de revalorización anual y del factor de sostenibilidad», *IUSLabor*, núm. 1.
- GARCÍA-PERROTE ESCARTÍN, I. y MERCADER UGUINA, J. R. [2014]: «Cláusulas de revisión salarial no ligadas al índice de precios al consumo: Nuevos rumbos de la negociación colectiva», *Información Laboral*, núm. 2.
- GÓMEZ RUFÍAN, L. [2014]: «Moderación salarial, devaluación interna y nuevas tendencias retributivas desde 2012», *Revista de Información Laboral*, núm. 10.
- GONZÁLEZ ORTEGA, S. [2014]: «El nuevo régimen de revalorización de las pensiones», *Relaciones Laborales. Revista Crítica de Teoría y Práctica*, núm. 5.
- HANCKÉ, B. [2012]: «Worlds apart? Labour unions, wages and monetary integration in Continental Europe», *Reihe Politikwissenschaft - Political Science Series* [Institut für Höhere Studien (IHS), Wien - Institute for Advanced Studies, Vienna], núm. 128.
- HINAREJOS, A. [2014]: «Economic and monetary Union», en Barnard, C. y Peers, S. (eds.), *European Union Law*, Oxford University Press.
- HODSON, D. y MAHER, I. [2004]: «Soft law and sanctions: Economic policy co-ordination and reform of the Stability and Growth Pact», *Journal of European Public Policy*, vol. 11, núm. 5, octubre.

- JOHNSTON, A. y HANCKÉ, B. [2009]: «Wage inflation and labour unions in EMU», *Journal of European Public Policy*, núm. 16, págs. 4.
- LÓPEZ AHUMADA, J. E. [2014]: «Las cláusulas de inaplicación salarial dirigidas a la adaptación y negociación de los salarios en la empresa: El ajuste flexible de los salarios a debate», *Relaciones Laborales. Revista Crítica de Teoría y Práctica*, núm. 6.
- LÓPEZ GANDÍA, J. [2014]: «La dimensión constitucional de la reforma de las pensiones», *Relaciones Laborales. Revista Crítica de Teoría y Práctica*, núm. 5.
- LÖRCHER, K. [2012]: «Social competences», en Bruun, N.; Lörcher, K. y Schömann, I. (eds.), *The Lisbon Treaty and Social Europe*, Oxford and Portland: Hart Publishing.
- NATALI, D. y DE LA PORTE, C. [2009]: «Participation through the Lisbon strategy: Comparing the European Employment Strategy and pensions OMC», *Transfer. European Review of Labour and Research*, vol. 15, núm. 1.
- OLESTI RAYO, A. [2013]: «La evolución del Pacto de Estabilidad y Crecimiento», en Olesti Rayo, A. (coord.), *Crisis y coordinación de políticas económicas en la Unión Europea*, Madrid-Barcelona: Marcial Pons.
- PALMSTORFER, R. [2014]: «The reverse majority voting under the "six pack": A bad turn for the Union?», *European Law Journal*, vol. 20, núm. 2.
- RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M. y CASAS BAAMONDE, M. E. [2014]: «El factor de sostenibilidad de las pensiones de jubilación y la garantía de la suficiencia económica de los ciudadanos durante la tercera edad», *Relaciones Laborales. Revista Crítica de Teoría y Práctica*, núm. 5.
- SCHULTEN, T. y MÜLLER, T. [2013]: «A new European Interventionism? The impact of the new European economic governance on wages and collective bargaining», en Natali, D. y Vanhercke, B. (eds.), *Social developments in the European Union 2012. Fourteenth annual report*, Bruselas: ETUI.
- SEIFERT, A. [2014]: «European economic governance and the labor laws of the EU Member States», *Comparative Labor Law & Policy Journal*, núm. 35, pág. 3.
- SNYDER, F. [2011]: «EMU - Integration and differentiation: Metaphor for European Union», en Craig, P. y De Búrca, G. (eds.), *The Evolution of EU Law*, 2.<sup>a</sup> ed., Oxford University Press.
- TERPAN, F. [2015]: «Soft law in the European Union - The changing nature of EU law», *European Law Journal*, vol. 21, núm. 1.



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons BY-NC-ND 4.0