

LAS RECOMENDACIONES EUROPEAS A LOS MERCADOS DE TRABAJO: UNA HUIDA DEL DERECHO SOCIAL EUROPEO

J. EDUARDO LÓPEZ AHUMADA

Profesor Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
Universidad de Alcalá

EXTRACTO

Palabras clave: Recomendaciones europeas por países, mercado europeo de trabajo, reformas estructurales

Las recomendaciones europeas han tenido su fundamento en la crisis económica, que ha orientado las políticas laborales y las reformas estructurales de los mercados de trabajo. El presente estudio analiza los problemas y las soluciones planteadas por las instituciones comunitarias en un contexto económico incierto, prestando especial atención a los cambios estructurales aplicados en los países de nuestro entorno. La oportunidad y la idoneidad de los ajustes en los mercados de trabajo se encuentran en permanente situación de debate y se trata de una práctica novedosa que cuestiona el propio proceso de armonización jurídica de los ordenamientos laborales europeos.

ABSTRACT

Key words: Country-specific recommendations, European labor-market, structural reforms

The European recommendations have been founded on the economic crisis, which has oriented labor policies and structural reforms of labor markets. This study analyzes the problems and the solutions proposed by the EU institutions in an uncertain economic context, and particular attention to structural changes implemented in the neighboring countries is provided. The timing and appropriateness of adjustments in labor markets are in constant debate and it is a new practice that questions the process of legal harmonization of European labor systems.

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN
2. PRESUPUESTOS DE LAS RECOMENDACIONES EUROPEAS: LA RECONSTRUCCIÓN DE UN NUEVO MODELO DE RELACIONES LABORALES
3. EL CONTEXTO DE LAS RECOMENDACIONES EUROPEAS Y SU PROYECCIÓN SOBRE LOS MERCADOS DE TRABAJO
4. LA QUIEBRA DE LOS MERCADOS DE TRABAJO EUROPEOS COMO UN CONJUNTO HOMOGÉNEO: EL AUMENTO DE LAS DIVERSIDADES NACIONALES
5. EL DIFÍCIL ACOMODO DE LAS RECOMENDACIONES EUROPEAS EN LOS MERCADOS DE TRABAJO NACIONALES
6. EMPLEABILIDAD Y REDUCCIÓN DE LA DUALIDAD DEL MERCADO DE TRABAJO
7. PRINCIPALES MEDIDAS DE AJUSTE SALARIAL: REDUCCIÓN Y MODERACIÓN DE LOS SALARIOS.
8. LAS MEDIDAS DE DESCENTRALIZACIÓN DE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA: LA INAPLICACIÓN DE LOS SALARIOS SECTORIALES
9. REFLEXIONES SOBRE LA INCIDENCIA DE LAS RECOMENDACIONES EUROPEAS EN EL CAMBIO DE MODELO DE RELACIONES LABORALES

1. INTRODUCCIÓN

El presente estudio analiza los problemas y las soluciones planteadas por las Instituciones Comunitarias a consecuencia de la crisis económica y financiera, así como debido a las fluctuaciones de los mercados y a la evolución de la duda pública de los Estados. Debido a estas vicisitudes económicas las autoridades comunitarias están formulando en los últimos años a los Estados miembros de la Unión la necesidad de aplicar cambios estructurales. La oportunidad y la idoneidad de los ajustes en los mercados de trabajo se encuentran en permanente situación de debate y se trata de una práctica novedosa que cuestiona el propio proceso de armonización jurídica de los ordenamientos laborales europeos.

Prueba de ello es el reciente rescate a la economía griega en agosto de 2015, que ha reabierto nuevamente la polémica sobre las medidas financieras y económicas de ajuste, incluidas las reformas del mercado de trabajo. Las medidas de ajuste financiero impulsadas por las instituciones internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) demandan una mayor flexibilidad de los mercados laborales de la euro zona para propiciar una mayor productividad y competitividad frente a los países emergentes a escala internacional. Estas medidas de flexibilidad laboral se encuadran en una hoja de ruta orientada a medio y largo plazo, que está suponiendo la transformación de los mercados de trabajo europeos con una evidentemente merma en la protección de los traba-

jadores, lo que genera asimismo un nuevo contexto de desequilibrio en las relaciones laborales. En las siguientes páginas se analizará la evolución de este proceso dirigido internacionalmente que arranca en la década de los ochenta y cuya intensidad ha aumentado significativamente durante el proceso de recesión económica.

2. PRESUPUESTOS DE LAS RECOMENDACIONES EUROPEAS: LA RECONSTRUCCIÓN DE UN NUEVO MODELO DE RELACIONES LABORALES

Las recomendaciones europeas han tenido su fundamento en la crisis económica, que ha orientado las políticas laborales y las reformas estructurales de los mercados de trabajo. Estas orientaciones han aglutinado medidas con fines estrictamente económicos, así como aquellas orientadas esencialmente al ajuste de derechos laborales que se han visto alterados por procedimientos no institucionalizados en el ámbito del Derecho Social Europeo.

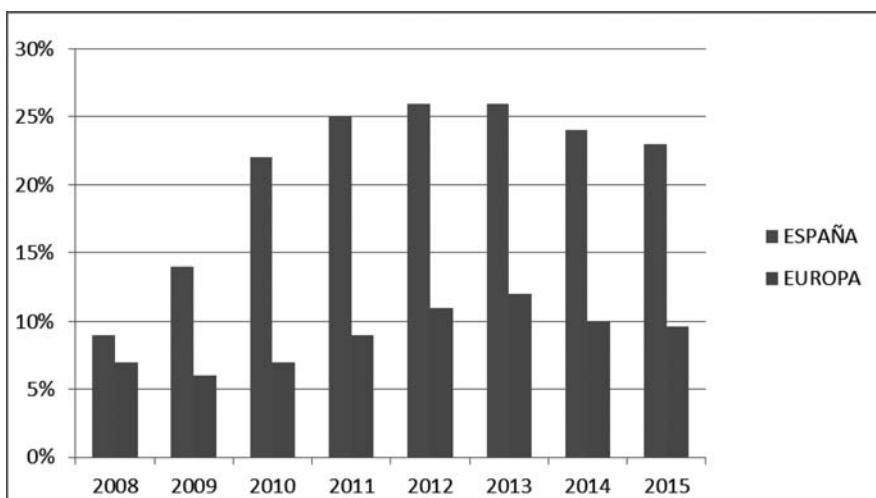
Sin duda, uno de los aspectos que ha influido en la adopción del sistema de recomendaciones laborales a los mercados de trabajo se basa en su naturaleza política e informal, que permite una rápida respuesta a la coyuntura actual de las relaciones laborales. Junto al carácter informal de las recomendaciones europeas a los mercados nacionales de trabajo debemos destacar la ausencia de publicidad y transparencia¹. Sin duda, estos caracteres de las recomendaciones laborales repercuten negativamente en la propia idea de democracia social europea, ya que viene a restringir las posibilidades del debate político que permite el contraste de ideas y argumentos. En suma, se produce un debilitamiento de la democracia y del propio funcionamiento de las instituciones europeas en el ámbito laboral, que no puede justificarse por el contexto atípico y excepcional que puede suponer un ciclo económico adverso. Por tanto, se trata de un sistema que intencionadamente ha evitado los mecanismos procedimentales de armonización normativa, debido a la lentitud y a veces a la ineficacia de los mecanismos de transposición de directivas. Precisamente, estos cambios no buscan un efecto general en el

¹ Es evidente que dichas técnicas informales y no institucionalizadas por la que se ha desarrollado las recomendaciones europeas a los mercados de trabajo han supuesto un cambio esencial de modelo. En este sentido, se ha indicado que dichas “transformaciones están manifestando nuevas formas de gobernanza europea, que ponen en riesgo la necesaria transparencia de las actuaciones efectuadas a nivel europeo”. Vid. Cruz Villalón, J., “El impacto de la nueva gobernanza europea sobre las reformas nacionales de la legislación y políticas laborales”, en *Gaceta Sindical*, núm. 18, 2012, p. 226.

conjunto de los Estados de la Unión, sino que focalizan las medidas de ajuste en determinados Estados especialmente afectados por los ciclos económicos adversos.

Las propuestas europeas se enmarcan en una situación ciertamente excepcional, presidida por una caída extraordinaria de la producción y una situación de desempleo extrema. Precisamente, las autoridades europeas han señalado que uno de los aspectos que caracterizan el inmovilismo de las altas cifras desempleo ha sido la escasez de reformas y la estabilidad de las legislaciones laborales. Se ha apuntado como hándicap de los países más afectados por la crisis en la zona euro la ausencia de medidas estructurales en los mercados de trabajo o, en su caso, el hecho de aplicar solamente reformas puntuales y aisladas, sin observar adecuadamente el programa reformista promovido por las instituciones comunitarias².

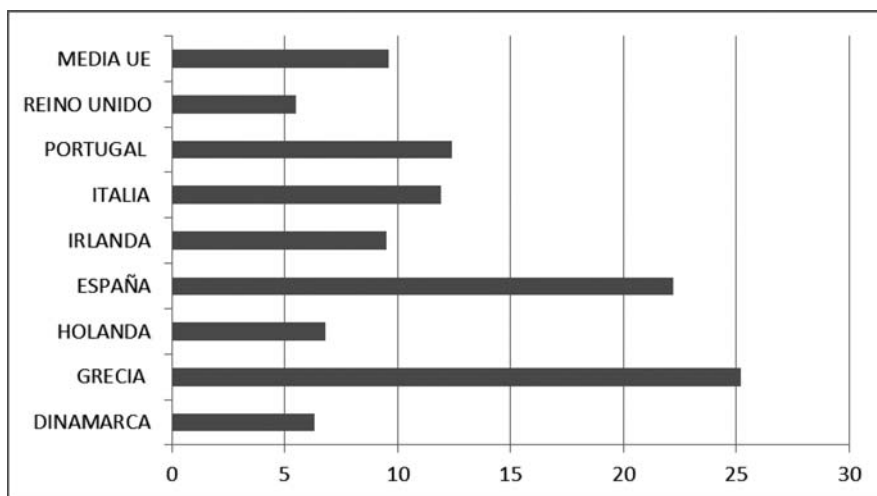
TASA DE DESEMPLEO EN ESPAÑA Y EUROPA (% población activa)



Fuente: Eurostat. Datos agosto 2015

² Uno de los inconvenientes de estas propuestas se basa en su marcado carácter economicista, descuidando otros factores, entre ellos, la dimensión jurídica de las reformas laborales propuestas. En este sentido, es preciso destacar que las propuestas han sido recomendadas por el grupo de asesores europeos en asuntos económicos (EEAG), que anualmente elaboran los informes con observaciones relativas a los mercados nacionales de trabajo.

TASA DE DESEMPLEO DE LOS PAÍSES DE LA UNIÓN EUROPEA



Fuente. Eurostat. Datos agosto 2015

DINAMARCA	GRECIA	HOLANDA	ESPAÑA	IRLANDA	ITALIA	PORTUGAL	REINO UNIDO	MEDIA UE
6,3	25,2	6,8	22,2	9,5	11,9	12,4	5,5	9,6

Las cifras de desempleo representadas en los cuadros anteriores muestran el presupuesto de las reformas estructurales. Los países con altas tasas de desempleo se han visto sumidos en un proceso constante de reformas y ajustes laborales orientados por las autoridades comunitarias, tomando como modelos aquellos sistemas que han apostado por medidas liberalizadoras de los mercados de trabajo (en el ejemplo: Dinamarca, Holanda o Reino Unido).

El conjunto de reformas específicas propuestas tienen un marcado carácter estructural, que se adoptan en tiempos de crisis. Evidentemente, la crisis ha propiciado en la Unión Europea cambios en la política social comunitaria, dando lugar a un repliegue en la protección laboral y social con el pretendido objetivo de reactivar la económica y generar empleo³. Estas reformas se han ido adop-

³ El conjunto de reformas de la legislación laboral en los distintos Estados miembros de la Unión Europea ha sido objeto de análisis en uno de los estudios editados por el ISE, titulado “The

tando en los países más afectados por la crisis desde el principio del cambio del ciclo económico, abarcando un período ciertamente intenso que abarca desde 2007 hasta 2012. Posteriormente las autoridades comunitarias han ido rebajando la necesidad de las reformas, aunque éstas son objetivos claramente definidos y se enmarcan en un proceso a medio y largo plazo. Dichas recetas buscan una cierta convergencia en la zona euro y un nuevo contexto de competitividad económica europea para contrarrestar la pujanza de las economías emergentes.

La necesidad de reformas de calado ha sido recomendada igualmente por la OCDE⁴, que ha venido incluyendo a países como España, Grecia, Irlanda, Italia o Portugal, como modelos en los que las reformas son más necesarias⁵. Dichos Estados han mostrado una especial vulnerabilidad respecto de las fluctuaciones económicas y la inestabilidad de los mercados. Incluso dicho proceso es más intenso en los países en los que la crisis del euro ha sido más aguda. Y es precisamente en estos Estados donde se están desarrollando las reformas laborales más agresivas a los derechos laborales, que están siendo impulsadas e incluso orientadas por las instituciones europeas, en especial por la Comisión Europea.

Ciertamente, la Unión Europea ha centrado especialmente su atención en la reforma de los mercados de trabajo del sur de Europa. Dichos países coinciden

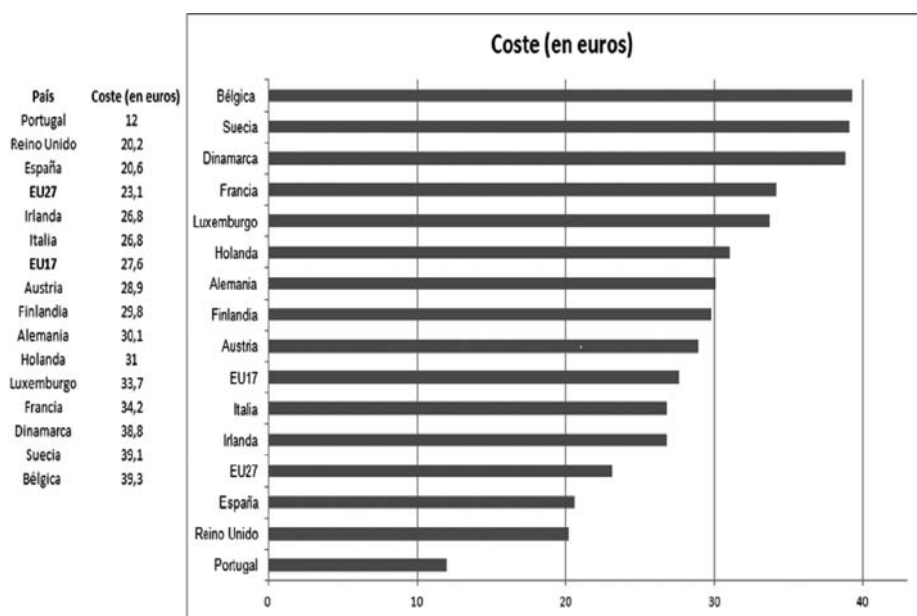
crisis and national labour law reforms: a mapping exercise”, Clauwaert y Schömann, 2012. Se trata de un informe que examina críticamente los efectos de la desregulación a gran escala del Derecho del Trabajo que se está llevando a cabo en los Estados miembros de la Unión Europea. El trabajo destaca que se trata de una situación provocada por la crisis o introducida utilizando la crisis financiera y económica como causa de justificación. En parecidos términos se analiza el conjunto de directrices reformadoras promovidas por las instituciones comunitarias. AA.VV., *El impacto de la gran crisis mundial sobre el Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social: su incidencia en España, Europa y Brasil* (Dir. J.I., García Ninet), 2008-2014, Atelier, 2014. Todos estos cambios en las políticas laborales han dado lugar a importantes efectos negativos en los derechos sociales fundamentales y, por consiguiente, en la propia protección de los trabajadores.

⁴ Esta situación de los mercados de trabajo europeos, que debían orientarse hacia la liberalización y la flexibilidad de sus relaciones laborales se han venido apuntando reiteradamente por el citado organismo internacional. Vid. OECD (2009), *OECD Employment Outlook 2009: Tackling the Jobs Crisis*, OECD Publishing. OECD (2010b), *OECD Employment Outlook 2010: Moving Beyond the Jobs Crisis*, OECD Publishing. OECD (2011d), *OECD Employment Outlook 2011*, OECD Publishing.

⁵ La idea de reforma profunda de los mercados de trabajo como respuesta a la situación de bajo nivel de competitividad de la eurozona, así como solución al crecimiento se desarrolla en los siguientes estudios de investigación. Vid. Arnold, J., et al., “Tax Policy for Economic Recovery and Growth”, en *The Economic Journal*, 121, 2011, pp. F59-F80. Bassanini, A., L. Nunziata, And D. Venn, “Job Protection Legislation and Productivity Growth in OECD Countries”, *IZA Discussion Papers*, 3555, Institute for the Study of Labor, 2009, pp. 351-ss.

en tener niveles elevados niveles de déficit y una alta deuda pública y tienen importantes problemas de competitividad, lo cual es un factor que intensifica la demanda de modernización de los mercados laborales y ha permitido fundamentar el rigor de las reformas laborales. Estas reformas se basan en modelos de relaciones laborales de corte neoliberal, donde prima una concepción desreguladora del Derecho del Trabajo. Y ello se ha justificado en el pretendido éxito de algunas reformas que se han adoptado en el pasado en algunos países como Dinamarca, Holanda o el Reino Unido. Concretamente, estas reformas combinaban las variables de mercado laboral flexible, régimen fiscal y mejora de la producción como factores indisolubles. En época de bonanza dichos países redujeron sus cifras de desempleo. Esta evolución positiva del empleo en el período previo a la última recesión económica ha motivado la aplicación de las medidas flexibilizadoras en tiempos de crisis.

IMPACTO DE LOS COSTES LABORALES POR PAÍSES



El gráfico representa la relación de los costes laborales por países. En este sentido, se da la paradoja que en aquellos sistemas laborales calificados como más intervencionistas precisamente los costes laborales son mucho más bajos. Véase los ejemplos de Italia, Irlanda, España o Portugal, cuyos costes laborales son sensiblemente inferiores.

Precisamente, en los años ochenta se aprobaron medidas de contenido laboral con un importante sesgo neoliberal, siguiendo la pauta de Dinamarca, Holanda o el Reino Unido⁶. Dichas reformas se basaban en la moderación salarial acompañada de una bajada de impuestos sobre los salarios⁷. Dichos cambios pretendían la configuración de un mercado laboral liberalizado. Esta nueva corriente de ajuste de los mercados de trabajo fue acogida por la Unión Europea, como parámetro de actuación a aplicar al resto de países de la zona euro, especialmente a aquellos especialmente afectados por la crisis económica. En este sentido, las reformas laborales que se están desarrollando por los distintos Estados miembros intentan justificarse en la idea de que un mercado de trabajo más flexible es una de las mejores respuestas para afrontar la crisis⁸. Y todo ello a pesar de los peligros que conlleva este nuevo modelo de relaciones laborales, que nos sitúan ante un claro proceso de deconstrucción de la legislación laboral proteccionista de los Estados europeos.

Las instituciones internacionales (OCDE y FMI) han valorado positivamente el carácter de las reformas orientadas hacia la flexibilidad laboral, atribuyendo a estas recetas logros concretos de reducción del desempleo⁹. Se entiende que dichas reformas hacen más atractiva la inversión en la zona euro debido a la reducción de los costes de personal, y todo ello a pesar de que dichas reformas estatales no hayan sido homogéneas. Todos estos países tienen un denominador

⁶ En este sentido, se ha indicado que las reformas producen en algunos países un rápido crecimiento en el empleo. Ello sucedió en otros momentos previos a la última crisis económica. Ciertamente, Irlanda y Holanda crecieron rápidamente en el ciclo 1994-2003. Dicho crecimiento se produjo a un ritmo mucho mayor que otros países creadores de empleo en este ciclo como Dinamarca o Reino Unido. Igualmente, este buen comportamiento del empleo superó a la media de los Estados miembros de la Unión Europea y dicho repunte de la economía, que produjo el descenso del desempleo, se motivó en parte a las reformas realizadas en el mercado de trabajo.

⁷ Desde el punto de vista del tratamiento impositivo sobre los salarios las apuestas son diferentes según el modelo del país analizado. A estos efectos se recomienda el análisis del siguiente trabajo de investigación. Vid. Azarloza, A. – Beloki, A. – Iñurrieta, E., “Crisis económica y financiera y reformas fiscales en algunos Estados miembros de la UE”, en *Gaceta Tributaria del País Vasco Zergak*, núm. 40, 2010, pp. 91-ss.

⁸ En este sentido, destacamos las recomendaciones específicas por país de la Comisión Europea y del Consejo que anualmente se publica (especialmente las elaboradas en 2012). Ciertamente, la mayoría de los Estados miembros han recibido recomendaciones de la Comisión Europea relativas a adoptar medidas de reforma en el mercado de trabajo.

⁹ La variable reforma equivale a creación de puestos de trabajo, que se apunta debido a anteriores antecedentes en los que la fórmula funcionó. Ello sucedió en la década de los ochenta y noventa, donde las reformas laborales sí produjeron un rápido crecimiento del empleo. En esta época fue Dinamarca, Irlanda, Holanda o el Reino Unido, donde se registraron unas menores tasas de desempleo en la Unión Europea de los quince. Vid. Vid. Annett, A., “Reform in Europe: what went right?”, en *Finance and Development*, vol. 43, núm. 3, 2006.

común, que no es otro que la circunstancia de tener que acometer reformas desde los años ochenta, debido a la profunda crisis que sufrieron sus economías en dicha década. Igualmente, estas medidas eran respuesta a los grandes déficits de competitividad y al aumento consolidado de su gasto social¹⁰.

3. EL CONTEXTO DE LAS RECOMENDACIONES EUROPEAS Y SU PROYECCIÓN SOBRE LOS MERCADOS DE TRABAJO

Las medidas de ajuste laboral promovidas recientemente por las autoridades europeas representan una respuesta a un cambio de modelo de las relaciones laborales. Dicho cambio pretende la búsqueda de una mayor competitividad de los mercados de trabajo de la zona euro frente a la pujanza de nuevas economías¹¹. El momento de análisis es el adecuado, ya que estos cambios van en la línea de los modelos de reformas “estructurales”, con una hoja de ruta claramente delimitada. Dicha circunstancia implica que nuestro análisis trascienda efectivamente del propio contexto de crisis económica. Efectivamente, no cabe duda que en una época de gran recesión y crisis del empleo era necesario implementar reformas en el mercado de trabajo, aunque el problema es una vez más que dichos cambios se contemplan como medidas estructurales y de carácter permanente que afectan precisamente a los países de la Unión Europea

¹⁰ A título de ejemplo, es preciso indicar que los efectos del elevado gasto social y de la deuda pública incidieron en las finanzas de los Estados. Ello debido al registro de elevados déficits financieros, como sucedió en el caso de Dinamarca del 8,5%, de Irlanda del 13% o de Holanda que alcanzó el 6%.

¹¹ El contexto de incertidumbre económica ha realizado el papel de las reformas estructurales laborales como medidas de activación económica. En los últimos años han proliferado estudios que han analizado las medidas prototípicas y sus efectos, siendo una nota común la inexistencia de acuerdo en relación a las recetas que permiten activar el crecimiento y la competitividad. Incluso conviene decir que las recetas no son nuevas, sino que se remontan a años atrás y la cuestión de la flexibilidad laboral se presenta nuevamente como un tema recurrente. Vid. Solé Mariño, J.M., “Reformas estructurales y crecimiento potencial: el mercado de trabajo”, en *Libro marrón, Círculo de Empresarios*, núm. 1, 1993, pp. 407-411. Varela Guinot, H., “De la economía a la política: las dificultades para aprobar las reformas económicas estructurales”, en *Información Comercial Española, ICE: Revista de Economía*, núm. 281, 2005, pp. 179-181. Con todo, conviene precisar que este proceso reformador ha descuidado el contenido social y los peligros relativos al necesario y justo equilibrio de las relaciones laborales. En este sentido, recomendamos el siguiente trabajo de investigación. Vid. Landa Zapirain, J.P., “Políticas anticrisis, reformas estructurales y Derecho del Trabajo”, en *Las reformas del Derecho del Trabajo en el conflicto de la crisis económica: la reforma laboral de 2012*, XXII Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, 2013, pp. 21-ss.

menos desarrollados y con economías más inestables. No obstante, el debate y las medidas se han adoptado sin que haya existido un verdadero consenso sobre qué medidas eran las más adecuadas. Este proceso ha supuesto un cambio del modelo tradicional europeo de mercado carácter social y con un alto contenido protector.

El ajuste ha sido importante y conviene hacer una reflexión sobre cómo se han canalizado dichas reformas por parte de las autoridades europeas, que han promovido distintos modelos de ajuste laboral a los diferentes sistemas jurídicos de países con problemas económico-financieros. En este sentido, son especialmente representativos los ejemplos de España, Grecia, Irlanda, Italia y Portugal. Las autoridades europeas han mantenido negociaciones con dichos países, que partían de unas recetas homogéneas que orientadas a la zona euro, pero que posteriormente se centraban en aspectos particulares a la hora de negociar los rescates financieros con los distintos Estados afectados. Sin duda, las particularidades de los países se reflejan en las propias medidas adoptadas, que tienen en cuenta una serie de factores como el tamaño de los Estados y la población afectada. Estas reformas tienen efectos transversales y consecuencias que sobrepasan el estricto ámbito laboral y que son consecuencia necesaria de la intervención de las economías de dichos países.

Recientemente se ha producido el tercer rescate a Grecia, que ha venido a cuestionar la proyección de las recomendaciones europeas a los mercados de trabajo. Ello se ha producido después de dos rescates producidos desde 2010 por un importe de 240.000 millones de euros. Este último tercer rescate equivale a una dotación de 53.000 millones adicionales, que deja una vez más al gobierno griego bajo la supervisión de la troika, constituida por representantes del Banco Central Europeo (BCE), Comisión Europea y FMI. Este nuevo rescate griego viene a afianzar la zona euro y supone irremediamente la adopción de nuevos ajustes con la ayuda de la Unión Europea¹². Grecia ha aceptado un nuevo rescate

¹² En realidad, estamos en presencia de un problema que enlaza con la justificación de la propia adhesión de Grecia a la Comunidad Económica Europea. El 1 de enero de 1981 Grecia se adhirió a la Comunidad Económica Europea gracias a un proceso previo de crecimiento económico, aunque el país se encontraba muy lejos de las cotas de riqueza y competitividad del estándar de integración europea. De este modo, Grecia ingresaba en la Comunidad Económica Europea, actual Unión Europea, cinco años antes que España y Portugal y se incorporaba como décimo país en las instituciones europeas, es decir, pasaba a forma parte del club de países ricos aun siendo un país pobre, dado su nivel de renta per cápita. Ciertamente, ello supone un problema estructural que tiene como reto la propia integración real de Grecia y la supresión de los desequilibrios económicos y sociales. Vid. Muela, M., “Grecia y los rescates”, en *Temas para el debate*, núms. 201-

y una reestructuración de la deuda a cambio de duras reformas, entre ellas las que afectan al mercado de trabajo y a la protección social.

La propia crisis griega ha cuestionado la propia estabilidad del euro y ello ha motivado un nuevo ajuste económico de carácter técnico, pero con claras consecuencias políticas. El centro de gravedad en el plano social se centra en el aumento de los márgenes de flexibilidad del mercado de trabajo griego y el estímulo de las políticas de empleo, como medida de contención de sus altas tasas de desempleo. En este punto, no debemos olvidar que en materia de empleo las medidas nacionales vendrían acompañadas de la financiación económica derivada de las ayudas europeas a programas complementarios de crecimiento y apoyo al empleo. Estas medidas laborales concurren con otras de Seguridad Social, que permitirían otro estudio independiente. Dichos ajustes se refieren a la eliminación de la jubilación anticipada, la aceptación de la edad de jubilación a los 67 años y la congelación de las pensiones hasta 2021, recetas apuntadas especialmente para el caso griego.

Se trata de propuestas que han abierto incluso un nuevo debate sobre la dimensión social de la Unión Europea. Hasta el punto que se ha propuesto, a instancia de los gobiernos de Francia e Italia, una reforma de la Unión Europea para avanzar en la integración económica y social. Entre las medidas destaca el establecimiento de un salario mínimo europeo, que permita la proliferación de salarios suficientes de carácter homogéneo para evitar las situaciones de dumping social entre países de la eurozona. Junto al salario mínimo europeo destaca la armonización de la edad de jubilación en la zona euro fijando una edad de jubilación equivalente para los países de la Unión o un seguro europeo de desempleo que complementen los sistemas nacionales de protección social. Son medidas de hondo calado, que se manifiestan como contra respuesta a los marcados desequilibrios en la zona euro. Ciertamente, son propuestas que suponen una refundación de la zona euro después de la crisis griega, proponiendo medidas que permitan profundizar en la unión social.

Especialmente acusado fue el contexto de intervención económica, que afectó a los mercados de trabajo. Ello propició un proceso de reforma laboral derivada de las recomendaciones europeas a determinados países especialmente castigados por la recesión económica. En 2010 se constituyó el Fondo de Esta-

202 (agosto-septiembre), 2011, pp. 58-59. Ayala, J.E., “El rescate de Grecia: la solidaridad europea se pone a prueba”, en *Política Exterior*, Vol. 24, núm. 134, 2010, pp. 14-ss.

bilización Financiera creado por los propios Estados Miembros de la Unión¹³. Dicho fondo permitió financiar el rescate a Grecia¹⁴, Portugal e Irlanda. Los gobiernos de dichos Estados aceptaron los términos de un programa del Fondo Monetario Internacional y de la Unión Europea de apoyo financiero.

Las reformas laborales de los países afectados se encuadran en la línea de las recomendaciones europeas formuladas a Grecia y Portugal. Es decir, en el programa de ayuda acordado entre la Troika y Grecia, Portugal e Irlanda. En Grecia y Portugal, las autoridades nacionales no tuvieron más opción que aplicar el Memorándum de Entendimiento impuesto por la Troika para obtener acceso al rescate financiero. Los primeros Memorandos de Entendimiento se centraron principalmente en las medidas relativas a las reformas de consolidación fiscal y del sector financiero. Desde los primeros momentos de análisis los rescates demandaron importantes medidas de reformas en el mercado laboral, como medidas encuadradas dentro de las denominadas “reformas estructurales”.

En el caso español, aun situándose en el ámbito de países con profundos problemas estructurales, la Unión otorgó a las autoridades españolas dentro de sus directrices un mayor margen de maniobra. Efectivamente, la reforma española del mercado de trabajo observó las recomendaciones europeas, pero no cabe duda que contempló aspectos particulares ligados a la situación del país y especialmente a la dimensión de su población activa. A estos efectos hay que tener en cuenta el origen de estos cambios, ligados indisolublemente a la crisis económica y a las recomendaciones europeas, pero todo ello sin olvidar el contexto actual de referencia, en el que se atisbaban signos de recuperación económica.

En 2010, se comenzó a aplicar el Programa de Rescate de la Unión Europea y del Fondo Monetario Internacional y desde 2009 se han venido tomado medidas laborales anticrisis por parte de las autoridades nacionales. Estas

¹³ Dichas medidas fueron avaladas por los Ministros de Economía y Finanzas del Eurogrupo, cuya ayuda se concretó el 28 de noviembre de 2010, como respuesta a la ayuda solicitada por el Irlanda el 22 de mayo. El 28 de noviembre se aprobó el programa de asistencia financiera a la República de Irlanda, mediante el acuerdo unánime del Consejo de Ministros Economía y Finanzas de la Unión Europea (ECOFIN). Concretamente, se dotaron hasta 85.000 millones de euros y ello se configuró efectivamente como una medida de garantía de la estabilidad financiera de la eurozona.

¹⁴ El Eurogrupo aplicó el plan de rescate para Grecia el 2 de mayo de 2010, con el acuerdo de los Ministros de Economía y Finanzas de la Unión Europea. Se contemplaron ayudas concretas a cuenta de la eurozona y a cargo del FMI, y todo ello a cambio de medidas de ajuste estructurales.

medidas siguen planteándose como necesarias a pesar de los síntomas de recuperación económica, lo que pone en cuestión el propio carácter transitorio de las recomendaciones de flexibilización de los mercados de trabajo. Con carácter general, las medidas fueron recomendadas por las autoridades de la Unión Europea con carácter general al conjunto de los Estados afectados, como receta común de la zona euro. Estas recomendaciones estaban pensadas especialmente para los países del continente más afectados por la crisis, como por ejemplo, Portugal o Grecia. Sin embargo, dichas medidas también fueron propuestas y afectaron a otros países como España o Italia, aunque su proyección era diferente debido a la dimensión de dichos Estados y, concretamente, debido al volumen de sus mercados laborales y al impacto de la contribución del trabajo en el volumen de la economía de un país.

El Banco Central Europeo elogió las reformas laborales aplicadas en Grecia, Irlanda y Portugal, así como las aprobadas en España e Italia¹⁵. El Banco Central Europeo elogió los cambios producidos, sin perjuicio de su heterogeneidad, entendiéndolo que estaban proporcionando un ajuste en el mercado laboral de la zona euro que tendría efectos beneficiosos en el futuro¹⁶. Y ello debido a que dichas medidas laborales se situaban en un contexto de avance hacia la mayor competitividad de la zona euro. Una vez más se subrayaba la importancia del ajuste salarial, así como la necesidad de mitigar la rigidez del sistema de determinación de los salarios.

Las reformas de los mercados de trabajo presentan una importante dimensión económica desde el punto de vista de la empresa. Ello no solamente tiene efectos microeconómicos, sino que tiene una proyección macroeconómica al afectar al conjunto de la economía. Ciertamente, la realidad analizada se enmarca en un contexto marcado por una profunda crisis económica y del empleo, de una intensidad inimaginable hace años. No obstante, los ajustes laborales siguen presentándose como receta necesaria incluso en un período de

¹⁵ Vid. BCE, informe: “Los mercados laborales en la zona del euro y la crisis”, Frankfurt, 2013.

¹⁶ El Banco Central Europeo no tiene competencias en materia laboral y, sin embargo, está ejerciendo un papel protagonista en la orientación del modelo europeo de relaciones laborales. El Banco Central Europeo viene formulando propuestas de ajuste laboral en su papel de defensa de la zona euro. Sin duda, este hecho es un claro ejemplo de giro a la dimensión económica de la integración europea frente a los aspectos de contenido social. Por ello, el Banco Central Europeo en su labor de recomendación de ajustes laborales viene a asumir funciones que no entran dentro de su ámbito ordinario de competencias y viene a desdibujar la ordenación orgánica de la propia Unión Europea.

evidente mejoría económica. Evidentemente, todo ello somete a los mercados de trabajo en una situación de incertidumbre, sin saber, qué medidas son las más adecuadas para compensar las tasas de desempleo.

4. LA QUIEBRA DE LOS MERCADOS DE TRABAJO EUROPEOS COMO UN CONJUNTO HOMOGÉNEO: EL AUMENTO DE LAS DIVERSIDADES NACIONALES

Las autoridades europeas han apostado por medidas coordinadas de reforma laboral dirigidas a los Estados miembros. Dichas recetas se están proponiendo especialmente a los países menos ricos de la Unión, que tienen una clara vocación europea, siendo la pertenencia al proyecto europeo sinónimo de estabilidad y seguridad. Estos factores han justificado la acción de los Estados, que han acometido los ajustes propuestos por las autoridades europeas. Sin embargo, los ajustes laborales se han ido negociado entre la troika y los Estados afectados de forma heterogénea, adaptando el programa en función de las circunstancias nacionales y con objetivos y retos claramente desiguales. Ciertamente, este es uno de los factores que explica el nuevo funcionamiento de la Unión Europea, que se ha alejado del clásico programa de acción de las políticas laborales y sociales basadas en el Derecho Social Europeo y ha apostado por las medidas de carácter político bajo criterios de oportunidad¹⁷.

Este proceso ha supuesto una huida del Derecho Social Europeo e implica un cambio del modelo de intervención de la Unión Europea en los mercados de trabajo¹⁸. Dicha transformación se ha producido a cambio de un proceso de

¹⁷ Ciertamente, esta crisis de los aspectos jurídicos y la apuesta por un giro a la política no es más que una consecuencia derivada de un proceso de crisis institucional del proyecto europeo, que es claramente visible desde el punto de vista social. Incluso este contexto de parálisis del Derecho Social Europeo es previo al propio proceso de crisis económica, que sin duda vino a agudizarlo. Vid. Areilza, J. M., “La reforma de Niza: ¿hacia qué Unión Europea?”, en *Política Exterior*, 79, 2001, pp. 104-119. Elorza, J., “La unión Europea después de Niza”, en *Política exterior*, 79, 2001, pp. 85-103. Garcimartín C., “El milagro irlandés y la negativa a Niza”, en *Revista Economistas*, núm. 91, 2002, pp. 66-70. Torreblanca, J. I., “El marco institucional y político en la Europa ampliada: Más allá de Niza”, en *Papeles de Economía Española*, núm. 91, *Los desafíos de la construcción europea*, 2002, pp. 228-237.

¹⁸ Ciertamente, las circunstancias sobrevenidas han permitido el fomento de este nuevo modelo de gobernanza europea de las relaciones laborales. En sentido, se ha apuntado la existencia de una auténtica “parálisis en la actuación armonizadora de la legislación laboral”. Vid. Cruz Villalón, J., “El impacto de la nueva gobernanza europea sobre las reformas nacionales de la legislación y políticas laborales”, *loc. cit.*, p. 230.

influencia y vigilancia constante de las instituciones comunitarias en las políticas laborales de los Estados miembros de la Unión, especialmente de aquellos países más vulnerables a las fluctuaciones económicas. El Derecho Social Europeo se ha conformado en virtud de un proceso de integración regional que ha permitido la configuración de un acervo laboral comunitario. Dicho proceso ha permitido influir igualmente en las legislaciones laborales de los Estados miembros a través de Directivas y Reglamentos. Este modelo es totalmente distinto a la influencia de las instituciones comunitarias en virtud de las recomendaciones europeas, que se alejan ciertamente de la dimensión jurídica de equilibrio de intereses y acusan de otros principios claves como la publicidad, la transparencia, el diálogo social y la seguridad jurídica.

Se trata de una opción política que ha relegado el propio papel del Derecho Social Europeo. Esta sigue siendo la opción formal del modelo, aunque materialmente el recurso a los instrumentos jurídicos se ha interrumpido, lo que supone un repliegue del modelo tradicional de intervención en las relaciones laborales europeas. Precisamente, en los últimos tiempos la política social ha perdido protagonismo¹⁹. En el ámbito de las relaciones laborales las instituciones europeas no han promovido en los últimos años medidas de armonización asentadas en el modelo tradicional de integración laboral europea. Al contrario, han contribuido a la dispersión normativa y al afloramiento de las singularidades nacionales. En los últimos años, y especialmente durante la fase de crisis económica, no se han aprobado Directivas armonizadoras de las legislaciones nacionales de trabajo. Si cabe podemos apuntar, como respuesta necesaria a las altas cotas de desempleo, la necesaria coordinación en materia de política de empleo²⁰. Sin embargo, estas medidas se han ido igualmente alejando de los

¹⁹ Evidentemente el propio proceso de integración europea ha tenido una clara finalidad económica. Con todo, dicha unión económica, que ha permitido el desarrollo de una zona euro estable, no ha desatendido originariamente la influencia de los mercados laborales en un modelo de corte social. Las instituciones europeas siempre han influido en la evolución de los mercados de trabajo, ya que ellos inciden en el propio desarrollo y crecimiento económico, propiciando la competencia internacional del espacio europeo. Sin embargo, dicho modelo se ha desarrollado respetando unas reglas mínimas laborales. Ciertamente, el Derecho Social Europeo ha venido a asegurar un modelo de equilibrio de intereses laborales que concurren en situación de conflicto. De este modo, el crecimiento económico en una economía de mercado se ha conjugado con la defensa de derechos laborales básicos en búsqueda de condiciones laborales dignas.

²⁰ Efectivamente, la política de empleo es un ejemplo claro de un giro hacia las políticas públicas en detrimento de la regulación armonizada europea. Por ello, en este ámbito prima más el objetivo inmediato del estímulo del empleo, que la armonización de las legislaciones laborales que permitan unas vías de acceso al empleo equiparables entre los distintos Estados. No obstante, dicho modelo está viéndose afectado por la nueva política de intervención europea.

programas europeos basados en la política comunitaria de integración, gravitando el eje de atención en la situación concreta de los mercados de trabajo nacionales y en los problemas específicos que plantea cada contexto nacional en atención a su población activa y a sus posibilidades de crecimiento y competitividad.

Dicho cambio de signo se ha producido en un contexto de alta inseguridad, con una elevada agitación de los mercados financieros. Y la receta ha sido la aplicación de intensos ajustes sociales, que claramente tienen una proyección impopular. Estas medidas ciertamente eran muy difíciles de adoptar en función de parámetros jurídicos, debido a la imposibilidad material de consenso en las instituciones comunitarias. Sin duda, esta es una de las claves que explican la proliferación de las recomendaciones institucionales a los Estados Miembros. Posteriormente, los gobiernos estatales han ido promoviendo y manteniendo el programa reformador en función de sus posibilidades de impulso político. No obstante, en muchas ocasiones se ha tratado de mociones difícilmente sostenibles debido a las complejas ecuaciones de aritmética política.

Las recomendaciones europeas han buscado la unificación de un modelo de relaciones laborales asentado en la idea de flexibilidad laboral. Sin embargo, las negociaciones puntuales con los Estados implica ciertamente la opción de medidas nacionales dispares conectadas especialmente con la realidad de cada país. Por tanto, este modelo de intervención alejado del Derecho Social Europeo tiene como efecto directo la pérdida de un sistema homogéneo de las legislaciones laborales.

La visión internacional de la eurozona como un conjunto homogéneo quebró con carácter previo a la crisis. Sin duda, la idea de aparente unidad de los mercados de trabajo se desvaneció y permitió aflorar las distintas diversidades nacionales. Precisamente ello es uno de los problemas relativos a la falta de una real y auténtica armonización europea en materia de empleo y relaciones laborales, donde las diversidades nacionales son ciertamente evidentes. Los años del crecimiento extraordinario han desaparecido y actualmente en fase de recuperación económica se vive una lenta estabilidad, después de la recesión sufrida. Con todo, como sucede en la eurozona, las expectativas de la economía europea son inciertas.

Desde 2008, los Estados miembros han ido desarrollando cambios de gran intensidad en sus legislaciones laborales siguiendo las directrices de la Comisión Europea, el Banco Central Europeo y el Fondo Monetario Internacional. Dichas reformas han sido requeridas, o incluso en algunos casos se indica que han sido

impuestas. Por ejemplo, en el caso de Grecia, Irlanda y Portugal las reformas fueron acordadas entre las autoridades nacionales y la Troika en virtud de los Memorandos de Entendimiento. Dichos acuerdos institucionales, así como el apoyo financiero subsiguiente, han sido el presupuesto que ha presionado a los distintos gobiernos nacionales para reformar sus legislaciones laborales. Y todo ello abogando por un modelo especialmente flexible en perjuicio de la seguridad en el empleo.

Las recomendaciones europeas han configurado un programa nacional de reformas orientadas a los objetivos de la Estrategia Europea de 2020²¹. Este ha sido un compromiso de los países afectados con la Comisión Europea y otros Estados Miembros de la Unión, en base a una coordinación de las economías en el contexto macroeconómico²². Por ejemplo, países como Grecia, Portugal e Irlanda forman parte del programa de apoyo financiero promovido por la Unión Europea y el Fondo Monetario Internacional. Ello supone esencialmente la asunción de fuertes compromisos de ajuste para conseguir un balance presupuestario y una consolidación financiera de las cuentas públicas que reduzca las cotas de endeudamiento²³. De este modo, los ajustes laborales se presentan como una condición que propiciaría el crecimiento económico y la confianza internacional que atraiga la inversión extranjera.

Estas reformas promovidas desde Europa han sido una respuesta para atajar los niveles de deuda soberana de los Estados. En este proceso conviene destacar que el ajuste realizado desde el punto de vista socio-laboral ha tenido grandes costes para los ciudadanos. Ello contrasta con las medidas adoptadas en el ámbito de la reforma de los sistemas financieros y los ajustes en la financiación y el gasto público de los Estados, cuyos efectos no son asimilados directamente por la ciudadanía y han tenido una menor proyección social. En los países afec-

²¹ Las principales valoraciones del programa de reformas pueden encontrarse en el Informe “National Reform Programme 2012 Update under the Europe 2020 Strategy”.

²² Vid. European Commission (2010) *An Agenda for new skills and jobs. A European contribution towards full employment*. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM(2010) 682, 23 November 2010, Brussels.

²³ En este sentido, se puede citar el informe de la OCDE de 2005, titulado *Going for Growth*, que analizaba las reformas estructurales prioritarias para cada uno de los Estados miembro. Este ha sido un instrumento para los gobiernos relativo a las políticas reformadoras de sus mercados de trabajo. Vid. OECD, *Economic Policy Reforms 2012: Going for Growth*, OECD, 2012. Sin duda, muchas de las observaciones ya se aputaban en el anterior informe del organismo internacional. Vid. OECD, *Economic Policy Reforms 2011: Going for Growth*, OECD Publishing, 2011.

tados por las reformas estructurales se han adoptado drásticas medidas de control y reducción del gasto público, mediante la reducción de los empleados públicos y el recorte de los salarios en el sector público y privado. Y en muchos casos a pesar del incipiente proceso de repunte económico, los problemas de equilibrio en la deuda pública están aún latentes, lo que sigue pesando a efectos de los ajustes laborales y sociales²⁴.

Con carácter general, conviene indicar que como sucede en la mayor parte de los Estados europeos, actualmente la Unión Europea se encuentra en una situación de incertidumbre. Ciertamente, Europa se encuentra en un contexto económico ambiguo, que convive con un proceso aún latente de medidas y ajustes estructurales, que en gran parte no han concluido con la crisis económica. Sin duda, el problema sigue siendo el desempleo, que continúa situado en tasas muy elevadas en comparación a la época de bonanza económica. De igual modo, otro gran problema es la pérdida creciente del poder adquisitivo de los trabajadores debido al ajuste empresarial en los salarios²⁵. Y ello a pesar de la recuperación de la productividad y de haberse producido signos positivos de crecimiento que se había estancado durante casi un lustro de ardua recesión económica.

La integración europea se fundamenta desde sus orígenes en la dimensión comercial y mercantil y no atiende directamente a los problemas de las economías europeas menos productivas como España, Grecia o Portugal. Ciertamente, el objetivo de la convergencia social es un reto lejano. Los países menos desarrollados de la Unión tienen unos salarios medios inferiores a la media europea, sin olvidar su déficit exterior y su acusado endeudamiento. Ello repercute en las altas tasas de desempleo y en las grandes cuotas de desigualdad, que se han visto potenciadas durante la fase de recesión económica. Ello muestra que la Unión Europea no consigue un justo equilibrio de sus sistemas productivos y muchos menos de sus mercados de trabajo, ya que dicha Unión está constituida por un conjunto muy heterogéneo de Estados. Incluso las diferencias han aumentado aún más tras la integración de los nuevos países incorporados entre el 2004 y 2013.

²⁴ Vid. Laulom, S. – Mazuyer, E. – Teissier, C. et altri, “How has the crisis affected social legislation in Europe?”, en *ETUI Policy Brief 2/2012*, ETUI, Bruselas, pp. 2-3.

²⁵ Sin duda, uno de los efectos esenciales de la recesión económica en el trabajo ha sido la pérdida de poder adquisitivo de los trabajadores. Generalmente, este hecho guarda una relación inversamente proporcional al aumento de las rentas salariales experimentado durante la fase de auge económico. Vid. Roche, W.K. – Teague, P., “Do recessions transform work and employment? Evidence from Ireland”, en *British Journal of Industrial Relations*, junio 2014, pp. 263-264.

5. EL DIFÍCIL ACOMODO DE LAS RECOMENDACIONES EUROPEAS EN LOS MERCADOS DE TRABAJO NACIONALES

La idea común que ha inspirado el proceso de reformas propuestas a los Estados Miembro de la Unión Europea se ha basado en materia laboral en la liberalización y desregulación de los mercados nacionales de trabajo. Ello supone más libertad en la fijación y dinámica de las condiciones de trabajo. La mayor flexibilidad del mercado de trabajo vendría a facilitar la competencia, lo que implica, a juicio de las recomendaciones, moderación salarial y renegociación de los convenios, a fin de permitir la entrada de nuevas inversiones extranjeras y la mejora de la competitividad.

El objetivo no es otro que alcanzar un ansiado propósito de una zona euro más competitiva a escala internacional. Efectivamente, países como Dinamarca, Holanda, Reino Unido e incluso Irlanda (aunque en menor medida)²⁶ aplicaron ya incluso antes de la crisis importantes reformas que han tenido un largo recorrido. Estos cambios se han basado en las mismas tesis flexibilizadoras y se han desarrollado durante largos períodos de tiempo. El FMI tuvo oportunidad de pronunciarse y apuntar como modelos de referencia las reformas impulsadas por dichos países. El proceso reformador se ha basado en una idea esencial, que es la reforma flexible de los mercados de trabajo para favorecer la confianza y la creación de empleo, acompañada por la moderación salarial. En cambio, la OIT demanda en época de recuperación económica el aumento de los salarios al mismo ritmo que la productividad, utilizando el salario mínimo como instrumento que permita dicho aumento de forma coordinada y consensuada por los agentes sociales. Evidentemente se trata de dos posiciones opuestas. Dos perspectivas muy diferentes de resolver una profunda y novedosa cuestión social.

El aumento del grado de flexibilidad de las relaciones laborales ha degradado la proyección de los derechos sociales fundamentales europeos, que suponen normas mínimas que caracterizan el modelo europeo. Las reformas nacionales han tenido un claro objetivo de desregulación de las normas laborales, ya flexibles y en muchos casos representan un claro retroceso desde el

²⁶ Países como Dinamarca, Holanda, Irlanda o Reino Unido apostaron por reformar el mercado laboral, moderando los salarios. Esta corriente ha sido acogida como receta por la Unión Europea y ha sido trasladada al resto de países, en especial a los países en crisis. Irlanda se ha visto igualmente influida por este proceso incluso posteriormente, potenciando los efectos de estas recetas al ser un Estado intervenido. Con carácter general, conviene indicar que las situaciones y los contextos de referencia no son idénticos, ni las medidas tienen la misma repercusión desde el punto de vista laboral.

punto de vista de protección laboral²⁷. Sin duda, uno de los efectos de dichas reformas ha sido el aumento de las desigualdades y una mayor presencia de la inseguridad en el empleo²⁸. Sin duda, ello afecta a la propia configuración jurídica de la noción de empleo de calidad, estrechamente ligada a la concepción del trabajo decente promovida por la OIT.

Las desigualdades son evidentes y se ven agravadas con motivo de las recesiones. Las desigualdades aumentan especialmente en los países menos desarrollados, y precisamente a estos países se les reclaman políticas de ajuste laboral que se manifiestan a la postre como un freno a la políticas redistributivas. Y ello unido a una progresiva y acusada reducción de los salarios que aumenta los márgenes de pobreza. Precisamente, la receta debería ser inversamente proporcional al nivel de pobreza del país, siendo precisamente en estos Estados más desfavorecidos donde deberían aplicarse menores ajustes laborales y sociales, que permitieran condiciones de trabajo más dignas y medidas de redistribución de la riqueza.

Este proceso liberalizador se contrapone jurídicamente con el propio concepto comunitario de flexiseguridad, que demanda un equilibrio justo y necesario en las relaciones laborales. En virtud de los principios asumidos por la Unión Europea, el aumento del margen de flexibilidad laboral tiene que convivir con un justo equilibrio, a fin de compensar las demandas liberalizadoras de las empresas y la necesaria protección de los trabajadores. De este modo, el aumento de la flexibilidad laboral y la liberalización de los mercados de trabajo tienen que combinarse con la mejora de la calidad de las condiciones de trabajo y empleo de los trabajadores. Ciertamente, el problema real es la traslación del concepto de flexiseguridad a las legislaciones nacionales. La flexiseguridad es una categoría jurídica que aplicada a la relación laboral no permite un fácil equilibrio de intereses y puede repercutir en la desigualdad de posiciones y generar inseguridad jurídicamente, justamente el efecto en principio no deseado.

²⁷ Vid. Annett, A., "Reform in Europe: what went right?", en *Finance and Development*, vol. 43, núm. 3, 2006: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2006/09/annett.htm> (formato on-line). Driffill, J. "European labour-market reform", 2013, marzo 2013, (formato on-line), publicado en el portal Vox Cepr's Policy Portal: <http://www.voxeu.org/article/european-labour-market-reform> (formato on-line)

²⁸ Vid. Clauwaert S, - Schömann, I., "The crisis and national labour law reforms: a mapping exercise". ETUI Working Paper 2012/04. Brussels: ETUI:

<http://www.etui.org/Publications2/Working-Papers/The-crisis-and-national-labour-law-reforms-a-mapping-exercise> (formato on-line)

Los ejemplos de flexibilidad que en el pasado consiguieron reducir las tasas de desempleo no siempre se ajustan a la noción de flexiseguridad. Y ello a pesar de que se trate de mercados de trabajo equitativos y con un alto grado de protección laboral, como sucede en los casos de Dinamarca o Países Bajos. Precisamente, en este contexto igualmente los países afectados por la crisis han registrado un efecto de falta de equidad en los efectos sociales de las reformas, que no han podido remover los obstáculos sociales que aún hoy persisten. Sin duda, la apuesta por un mercado flexible y desregulado convive con la imposibilidad de rebajar la tasa de pobreza, lo que ahonda en un claro efecto de la crisis. Las reformas laborales han creado un aumento de la desigualdad, sin olvidar problemas importantes de integración de los inmigrantes, cuyo número ha crecido considerablemente debido al efecto llamada del éxito precedente de la economía irlandesa.

Conviene preguntarse y analizar hasta qué punto estas reformas laborales son congruentes con el respeto de las garantías laborales y sociales, que vienen en definitiva a alterar y debilitar el modelo social europeo. Debemos plantearnos en qué medida las directrices europeas, que en muchos casos han sido vistas como auténticas imposiciones, contenían efectivamente grandes dosis de libertad a la hora de decidir internamente las medidas de ajuste apropiadas²⁹. Es decir, en realidad se trata de fines, a los que se podía llegar con distintas políticas³⁰. Una de las claves ha sido que las reformas se han ido adoptando bajo presiones externas en los distintos Estados. Actualmente, en un proceso de reactivación económica se comenta que una vez remitidos los efectos de la crisis es la hora del Derecho, propiciando cambios normativos estables orientados a un empleo digno y de calidad.

²⁹ En este sentido, se ha afirmado que se trata de un modelo de intervención que tienen en principio un menor grado de vinculación para los Estados. Sin embargo, dichos Estados han aplicado los ajustes laborales debido a la existencia de una relación de coercibilidad desde el punto de vista político. Vid. Cruz Villalón, J., “El impacto de la nueva gobernanza europea sobre las reformas nacionales de la legislación y políticas laborales”, en *Gaceta Sindical*, *loc. cit.*, p. 237. Incluso podíamos afirmar que las recomendaciones se han mostrado como una técnica especialmente efectiva y ha cumplido los objetivos perseguidos por las autoridades europeas, sobre todo, en comparación con las técnicas de ordenación clásicas del Derecho Social Europeo. Incluso podemos afirmar que el plano político se ha superpuesto al institucional e incluso ha relegado los procedimientos jurídicos de armonización utilizados tradicionalmente en Europa.

³⁰ En este sentido, se ha indicado que la responsabilidad de la adopción de determinadas medidas impopulares se suele atribuir a las directrices de consolidación fiscal impuestas por la Unión Europea. Con todo, se podría afirmar que estamos ante una mezcla entre las presiones y decisiones de las instituciones europeas y las decisiones adoptadas por los gobiernos nacionales. Estaríamos, pues, ante una responsabilidad al menos compartida. Vid. Pisarello, G., *Un largo Termidor. La ofensiva del constitucionalismo antidemocrático*, Trotta, Madrid, 2011, pp. 183-ss.

Este contexto afecta a las reformas del mercado de trabajo en Europa, que se desarrollan ante un futuro ciertamente complejo. El modelo de relaciones laborales se encuentra afectado por los cambios en las políticas económicas y sociales, modelo que tradicionalmente ha estado basado en la igualdad y solidaridad social, y ahora se ve afectado debido a una intensa presión de los mercados que genera conflictividad laboral y social. Esto es evidente en el ámbito de la Seguridad Social, pero igualmente esta conclusión se puede extrapolar a los mercados de trabajo, aunque la particularidad de cada uno de ellos implica medidas de distinta índole. Estamos ciertamente ante un proceso aún abierto. Incluso, hoy con índices evidentes de recuperación económica, el FMI y la OCDE siguen formulando recetas anticrisis, especialmente, volviendo a recomendar a España para 2015 la moderación salarial y la reducción de la dualidad del mercado de trabajo. Los gobiernos de los países más afectados por la recesión siguen adoptando medidas anticrisis y contrarrestando el endeudamiento con medidas específicas, y todo ello en un contexto político ciertamente cambiante que da lugar a sucesivos cambios de gobierno de distinto corte político.

Estas medidas flexibilizadoras propuestas internacionalmente tienen como premisas básicas el ajuste en la protección por desempleo, el aumento de la edad de jubilación ordinaria, la supresión de las prejubilaciones, la reducción de los salarios mínimos profesionales, la reducción de los niveles salariales pactados colectivamente, la negociación colectiva en clave de moderación salarial, la determinación flexible de las condiciones de trabajo y la desarticulación del sistema de negociación colectiva primando el ámbito de empresa como centro de negociación. A continuación, analizaremos las principales medidas de liberalización de las relaciones laborales, centrándonos exclusivamente en aquellas que afecta al mercado de trabajo.

6. EMPLEABILIDAD Y REDUCCIÓN DE LA DUALIDAD DEL MERCADO DE TRABAJO

Uno de los efectos de la crisis económica ha sido el aumento de la pobreza, que está relacionado evidentemente con la situación de desempleo. Sin duda, la degradación de las condiciones de vida de los ciudadanos ha agudizado la extensión de la economía informal y el trabajo no declarado, que repercuten directamente en el sistema de protección del trabajo por cuenta ajena regularizado³¹.

³¹ Efectivamente, Irlanda no se encuentra en las alarmantes cotas de desempleo de España, Grecia o Portugal, pero se ha ido debilitando su posición tradicional, al aproximarse a estos países

Todo ello configura una situación de precariedad laboral, que no viene compensada o protegida por el sistema público de Seguridad Social. Esto se produce en un período especialmente sensible, donde los efectos perniciosos de la crisis económica en las relaciones laborales ha necesitado de una respuesta de los sistemas de protección social. No obstante, la acción protectora de la Seguridad Social ha sido limitada debido a los importantes recortes sufridos en su financiación, que han repercutido en su ámbito de cobertura objetivo y subjetivo.

Ante esta situación se han priorizado las acciones de inserción laboral en los mercados de trabajo, propiciando la promoción de los grupos más vulnerables, como jóvenes, inmigrantes y personas con contratos temporales sin protección social. Una de las recomendaciones esenciales ha sido la mejora de los servicios de empleo, que tienen una cuota de intervención en el mercado de trabajo muy baja. El objetivo pretendido ha sido facilitar el acceso al trabajo y la colación en un mercado de trabajo mucho más dinámico y flexible. En este sentido, se ha concedido un importante margen de acción a la iniciativa privada en la intermediación en el mercado de trabajo. Junto a los servicios públicos de empleo y agencias de colocación privadas, actualmente una de las reformas especiales ha sido permitir a las empresas de trabajo temporal el ejercicio de una función de intermediación en el mercado de trabajo que excede el clásico papel de la cesión temporal de trabajadores.

Uno de los problemas que afectan especialmente a estos países es la dualidad de sus mercados de trabajo, debido al gran peso específico de la temporalidad y los problemas de permanencia y estabilidad en el empleo. Se trata de un problema que afecta a los grupos especialmente vulnerables como jóvenes,

con el paso de los años. La presencia del desempleo en la eurozona es un presupuesto que nos permite reflexionar sobre la flexibilidad de las legislaciones laborales, máxime cuando se considera que a pesar de los cambios en los mercados de trabajo, éstos no son lo suficientemente flexibles. Por otro lado, los salarios siguen creciendo a pesar del contexto económico, lo que dificulta las posibilidades de competitividad empresarial en comparación a otros modelos económicos basados en la desregulación laboral. Sin embargo, se entiende que una política de salarios altos no estaría en sintonía con las altas cotas de desempleo. Vid. Orlandi, F., "Structural unemployment and its determinants in the EU countries", *European Economy, Economic Papers*, 455, 2012, pp. 3-5. De Serres – Murtin - De La Maisonneuve, "Policies to Facilitate the Return to Work", *OECD Economics Department Working Papers*, OECD Publishing, forthcoming, 2012, pp. 11-ss. En este sentido, destaca muy especialmente la situación del desempleo juvenil. Incluso Mario Draghi llegó a apuntar que el modelo social europeo sería sostenible cuando los índices de desempleo juvenil descendieran en algunos países europeos. *The Wall Street Journal* (2012): *EEAG Report on the European Economy*, "Labour Market Reforms and Youth Unemployment", *CESifo, Munich 2013*, pp. 73-94 (<http://www.cesifo.org/eeag>).

mujeres y trabajadores de edad avanzadas. Dicha situación concurren con unos bajos índices de cualificación profesional. Efectivamente, se produce una verdadera segmentación de la población activa, con negativos efectos en el funcionamiento del mercado de trabajo, al producirse importantes diferencias entre diversos grupos sociales. No obstante, desde el punto de vista de las instituciones europeas el problema no gravita tanto respecto de los problemas de cohesión social, sino en relación a los obstáculos de crecimiento económico y productividad de una zona euro con un alto volumen de desempleo asociado a la temporalidad y la desocupación estructural. En este contexto las autoridades europeas vienen entiendo que las fórmulas neoliberales y desreguladoras son las propicias para revertir la situación, permitiendo reducir los problemas de dualidad del mercado laboral. Ello se contrapone lógicamente con las políticas tuteladoras de estos grupos de trabajadores vulnerables que encuentran especiales desventajas en el mercado de trabajo. Ciertamente, dicho tratamiento protector es ciertamente el único mecanismo para luchar contra las situaciones de precariedad laboral. Precisamente, dicha precariedad es un efecto directo de la segmentación laboral, siendo la desregulación y la rebaja de derechos una receta que no revierte la situación y en cambio reduce los márgenes de protección de los colectivos afectados.

La reducción de la dualidad del mercado de trabajo es un medio de luchar contra el elevado índice de desempleo estructural, receta que se recomienda en 2015 a los países de la eurozona. Este enfoque permite orientar la contratación hacia el empleo estable frente al acusado recurso a la temporalidad. Se trata de medio que impulsa la productividad y la competitividad empresarial, debido a la continuidad de la actividad empresarial del país. Los mercados de trabajo de la zona euro acusan una tasa alta de temporalidad laboral, que se sitúa en torno al 13% y países como Grecia o Portugal tienen una tasa de trabajo temporal de un 10%. Ciertamente se trata de un dato que no es comparable con la situación española. La temporalidad española es una de las más altas de la Unión Europea con un 23%, solamente superada por Polonia que registra un 26%.

Una de las medidas tendentes a atajar la temporalidad ha sido la previsión de cautelas legales que presumen el contrato de trabajo como indefinido³². Ello

³² En este sentido, recomendamos el análisis de la evolución estadística de la temporalidad en la zona euro, que viene a atestiguar el carácter estructural de la temporalidad, que no deja de ser un límite para el crecimiento y competitividad de los países, especialmente aquellos cuyos ratios de temporalidad son más acusados. Vid. Caparrós Ruiz, A – Navarro Gómez, M^a.L., “Temporalidad, segmentación laboral y actividad productiva: ¿existen diferencias regionales?”, en *Estadística Española*, Vol. 50, núm. 168, 2008, pp. 210-215.

beneficia la estabilidad en el empleo y permite a los trabajadores beneficiarse de las medidas de protección ligadas a los despidos individuales o colectivos, que están pensadas para los trabajadores estables. En esta materia la directriz comunitaria es clara. En el ámbito de la contratación laboral se insiste en la necesidad de simplificar los tipos contractuales, aun dejando un amplio margen de acción a los Estados Miembros. Sin duda, en este punto veremos como las opciones divergen según el país objeto de análisis. En este sentido, países como Portugal o Irlanda han optado por medidas de orientación de la contratación laboral hacia el contrato indefinido, mientras que España ha optado por la incorporación de un nuevo contrato fijo de apoyo a emprendedores con la posibilidad de un período de prueba de hasta un año.

Igualmente, la lucha contra la dualidad del mercado laboral pasa por asegurar garantías adicionales en beneficio de los trabajadores, que faciliten aún más presumir los contratos como indefinidos por disposición legal. Ello impide al empleador la posibilidad de despido sin causa y sin observar las cautelas relativas al procedimiento de despido. Esta limitación de la temporalidad se ha presentado como una necesidad de atajar la dualidad de los mercados de trabajo. Ciertamente, la contratación temporal tiene un peso específico importante, siendo este un rasgo característico de los sistemas productivos estacionales, como sucede en los países europeos del sur de Europa. Esta es una medida orientada no sólo a asegurar la estabilidad en el trabajo y las condiciones de empleo de garantía, sino también a favorecer la financiación estable de los sistemas de Seguridad Social debido al mantenimiento de las cotizaciones.

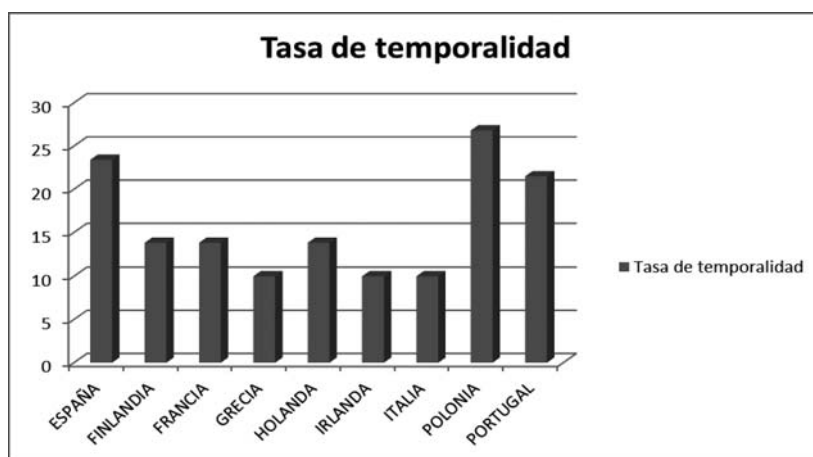
Sin duda, este es un debate que en realidad afecta a casi todos los Estados miembros y con carácter general se ha producido un proceso de adaptación de los contratos de trabajo atípicos³³. La priorización del contrato indefinido se presenta, pues, como propuesta de contención de la contratación laboral de carácter estructural, es decir, los contratos temporales eventual y por obra y

³³ Como decimos, los problemas relacionados con la dualidad del mercado de trabajo se reproducen en el conjunto de países de la Unión Europea. A los efectos de profundizar en este tema se recomiendan los siguientes trabajos de investigación. Vid. Blanchard, O. – Landier, A., “The Perverse Effects of Partial Labour Market Reform: Fixed-Term Contracts in France”, en *Economic Journal*, Vol. 112, Núm. 480, 2002, pp. F214-F244. Bentolila, S., et al., “Two-tier Labor Markets in the Great Recession: France vs. Spain”, en *IZA Discussion Paper series*, núm. 5340, 2010, pp. 4-5. Hijzen, A. - Venn, D., “The Role of Short-Time Work Schemes during the 2008-09 Recession”, OCDE, 2011, pp. 25-27. Bentolila, S. – Dolado, J. – Jimeno, J.F., “The Spanish labour market: A very costly insider-outsider divide”, VoxEU.org, 20 January, 2012: <http://www.voxeu.org/article/jobless-spain-what-can-be-done-about-insider-outsider-divide> (formato electrónico).

servicio determinado. Estos contratos tienen una gran repercusión en países con ciclos productivos estacionales, como el caso de Grecia, España, Irlanda y Portugal, y ello supone un importante desajuste del mercado laboral. En este tipo de países la temporalidad estacional se sitúa en torno a dos tercios del total de los contratos temporales que se conciertan. Incluso en España esta proporción es superior y estos contratos temporales representan el ochenta y seis por ciento del conjunto de las contrataciones de duración determinada.

Las reformas se han proyectado especialmente a la reorientación de los contratos de trabajo a tiempo parcial y de duración determinada. Por lo que se refiere al contrato a tiempo parcial, dicha modalidad de contrato debería ser uno de los especialmente tratados por los posibles efectos de precariedad que pueden acarrear, buscando un equilibrio entre la flexibilidad laboral a favor de las empresas y la seguridad laboral para los trabajadores. La contratación temporal estructural está presente en todos los ordenamientos jurídico laborales europeos, e incluso cuentan con una Directiva específica sobre contratación temporal [Directiva 1999/70/CE del Consejo de 28 de junio de 1999, sobre el trabajo de duración determinada]. En el ámbito europeo rige el principio de causalidad del despido y la propia contratación temporal tiene que tener un fundamento causal. En caso contrario, estaríamos ante un tipo de contratación temporal vacía de contenido y, por ende, sin garantías jurídicas que permitan dotar condiciones de seguridad laboral. Y todo ello haría aún mucho más difícil la consecución del objetivo de la estabilidad en el empleo, que es una máxima que permite reducir la rotación laboral y la propia segmentación de los mercados de trabajo.

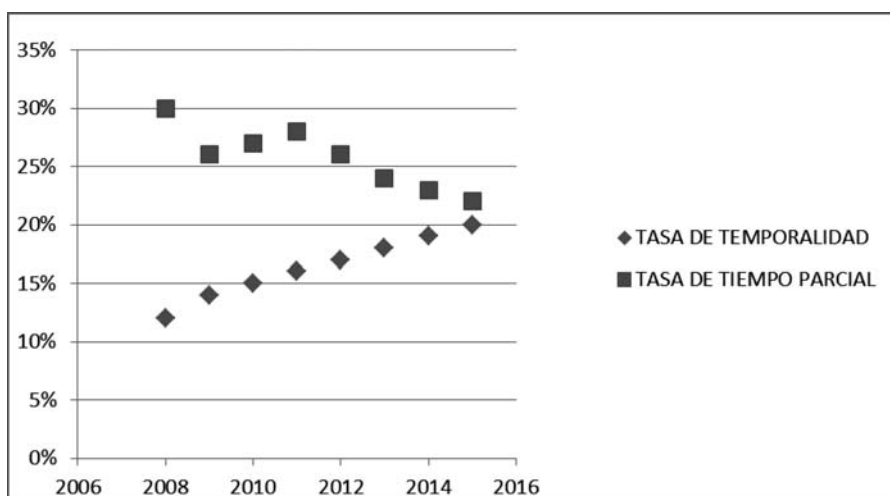
TASA DE TEMPORALIDAD EN LA UNIÓN EUROPEA (selección de países)



Fuente Eurostat 2014

Desde el año 2006 España ha venido reduciendo su tasa de temporalidad, que llegó a alcanzar el 34,1%. Con todo, nuestro país sigue teniendo un índice de trabajo temporal de los más altos de la Unión Europea. España, con un 23,4%, es el segundo país con mayor tasa de temporalidad de la Unión, solamente superado por Polonia (26,8%). Ciertamente no se ha superado la segmentación laboral del mercado laboral español y habrá que esperar aún tiempo para comprobar si las reformas laborales han permitido el fomento del empleo estable y la reducción de la dualidad en materia de contratación laboral.

TASA DE TEMPORALIDAD Y DE TRABAJO A TIEMPO PARCIAL EN ESPAÑA



Fuente: MEYSS, 2014, Boletín de Estadísticas Laborales

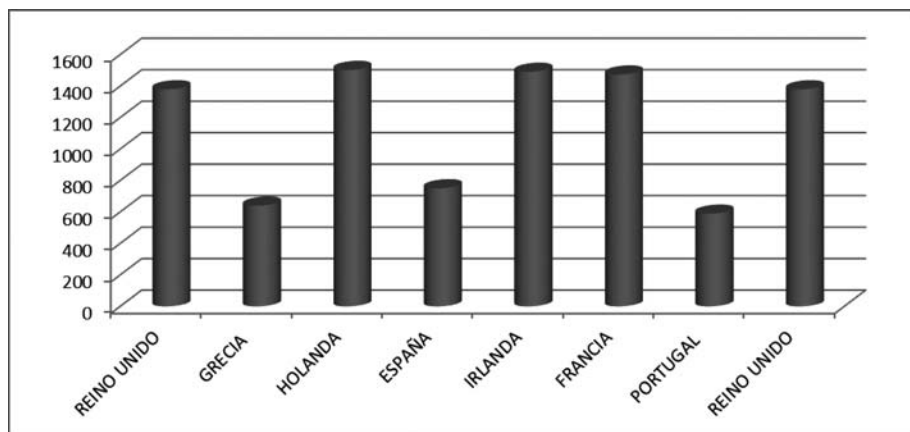
El cuadro representa el potencial crecimiento de la contratación a tiempo parcial en España, que ha ido aumentando progresivamente desde el inicio de la crisis y que ha sido fomentada por la reforma laboral de 2012. Por el contrario, la tasa de temporalidad ha decrecido en menor medida que el aumento del trabajo parcial. Ese descenso de la temporalidad no viene a significar un cambio en la segmentación del mercado de trabajo español, especialmente si tenemos en cuenta la proyección del contrato indefinido de apoyo a emprendedores desde 2012. Este contrato ha aumentado el índice de contratación indefinida, pero en realidad se trata de un contrato fijo que puede resolverse en fase de prueba durante un período de un año. Precisamente, dicho contrato ha canalizado una cuota importante de contratación temporal bajo una forma de trabajo indefinido ciertamente cuestionable.

7. PRINCIPALES MEDIDAS DE AJUSTE SALARIAL: REDUCCIÓN Y MODERACIÓN DE LOS SALARIOS

La política salarial es uno de los aspectos que el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea excluye como materia objeto de armonización (art. 153.5 TFUE). Sin embargo, ello no quiere decir que no sea un aspecto irrelevante para las instituciones comunitarias. El tratado excluye la posibilidad de ordenación del salario por los instrumentos tradicionales de armonización normativa, impidiendo influir a través de las directivas en la regulación del salario contenida en las legislaciones laborales nacionales. Sin embargo, es evidente que el análisis y seguimiento de los niveles salariales es un aspecto central de política económica. No cabe duda que no se trata de una materia neutra, ya que las propias instituciones comunitarias tienen un interés evidente en el seguimiento y la vigilancia de la evolución de los salarios en la economía de la zona euro. Las fluctuaciones salariales tienen un impacto cierto en la inflación, lo que condiciona directamente la estabilidad económica y, por tanto, se trata de un aspecto que afecta a las políticas de los estados.

Las recetas en materia de política salarial se pueden resumir en la reducción de los salarios en el sector público, la intervención en los salarios mínimos interprofesionales y la corrección del sistema de negociación colectiva sectorial. Estas medidas se han adoptado especialmente en los países intervenidos con motivo de la crisis económica por las autoridades europeas, justificando dichas medidas como una respuesta ante un proceso de subidas salariales progresivas adoptadas durante la época de pujanza económica. No obstante, este proceso se ha producido igualmente en otros mercados de trabajo donde el igualmente ha sido un problema el alza acusada en los salarios, que generó grandes desequilibrios. Por ejemplo, en el Reino Unido o en Holanda los promedios salariales negociados aumentaron considerablemente en relación al PIB nacional, y en muchos casos ello vino acompañado de un repunte de la conflictividad laboral. Ello ciertamente era un problema, que causaba importantes desajustes. Concretamente, en el Reino Unido la proliferación de las movilizaciones y las reivindicaciones laborales consiguieron aumentar los índices salariales a pesar de los bajos niveles de productividad.

SALARIO MÍNIMO INTERPROFESIONAL (Selección de países europeos)



Fuente Eurostat 2015

En este cuadro no hemos incluido países como Dinamarca o Italia, que hemos utilizado como parámetro de análisis anteriormente. Ello se debe a que estos países no cuentan con un sistema de fijación de salarios mínimos de cobertura. Dichos países han optado por un modelo de liberalización en la ordenación salarial. Los Estados con los salarios mínimos más elevados son Luxemburgo, Bélgica, Holanda, Irlanda, Francia y Alemania

REINO UNIDO	GRECIA	HOLANDA	ESPAÑA	IRLANDA	FRANCIA	PORTUGAL
1379	640	1502	750	1490	1473	589

Desde el año 2008 los Estados han venido luchando contra el endeudamiento público con una de las recomendaciones europeas, que es la reducción de los salarios de los empleados públicos. Estos ajustes se han desarrollado en algunos casos con negociaciones, pero la nota común ha sido la adopción de las reducciones salariales sin concertación con los sindicatos. Generalmente, los Gobiernos y los sindicatos no han podido alcanzar un enfoque de consenso para asegurar una reducción de los salarios. Se estima que la reducción salarios de los empleados públicos en los Estados intervenidos oscila entre el 5% y el 15%, con efectos de 1 de enero de 2010. Sin duda, se trataba de una medida derivada de la grave recesión económica, que no se ha visto compensada con el paso de los años a pesar de los primeros síntomas de recuperación económica.

En el sector privado, la reducción de los niveles de salario mínimo interprofesional legal y convencionalmente acordados ha sido una de las propuestas. Se trata de una recomendación internacional orientada a compensar el impacto salarial en la competitividad de los mercados de trabajo. Ciertamente, en el ámbito europeo se entiende que la apuesta por los salarios mínimos tiene efectos positivos en el conjunto de las relaciones laborales, pero dichos salarios tienen que ser supervisados para evitar que no sean muy elevados y supongan un coste excesivo para la capacidad financiera de las empresas. Esta nueva corriente de política salarial se ha presentado como una medida orientada a favorecer los ajustes salariales de las empresas. Dicho objetivo se ha justificado bajo el propósito de afectar únicamente a los salarios más altos, sin que ello tuviera repercusión en los empleados con sueldos bajos, así como intentado reconducir dicha medida como un recurso que permite reducir los niveles de trabajo informal o no declarado. Sin embargo, se trata de propósitos lejanos de la realidad, ya que el ajuste salarial ha afectado a todas las capas de la población activa y, por otro lado, el trabajo informal sigue presente en las economías debido al aumento de la pobreza.

Estos cambios en los salarios profesionales previstos legalmente han convivido con un sistema mucho más flexible de determinación de los salarios. En esta línea de actuación se han movido especialmente países como Bélgica, Finlandia, Italia, Eslovenia, y España, siguiendo las recomendaciones europeas. En España el ajuste salarial se ha producido mediante el aumento de las posibilidades de disposición salarial por la inaplicación de los convenios colectivos. Esta es, sin duda, la receta más extendida, que ha canalizado los ajustes salariales mediante la reforma del sistema de negociación colectiva, buscando un mayor margen de flexibilidad del sistema para propiciar la reducción de los niveles salariales pactados.

Esta política de ajuste salarial ha intentado compensarse en algunos casos con bajadas de la imposición sobre el trabajo con el fin de no perjudicar gravemente el poder adquisitivo de los trabajadores y permitir la creación de nuevos puestos de trabajo. Estas medidas de acompañamiento fiscal a las políticas salariales se han producido especialmente en Holanda o Irlanda, surgiendo inmediatamente la pregunta relativa a si estas medidas solamente se pueden aplicar en países pequeños con mercados de trabajo con una población activa más reducida. Estos países han realizado importantes esfuerzos fiscales para intentar que la reducción de los salarios reales no afectara a la propia capacidad económica de los trabajadores. Se ha venido promoviendo una política basada en una rebaja de la presión fiscal sobre el trabajo acompañada por la moderación salarial.

Asimismo, conviene apuntar determinadas opciones más drásticas, como por ejemplo en el caso irlandés, que optó por la reforma del sistema del salario mínimo interprofesional previsto legalmente acompañado de algunos ajustes en el modelo de negociación colectiva. La propia Troika propuso a Irlanda medidas extremas, recomendando una rebaja del mínimo salarial previsto legalmente³⁴. El salario mínimo irlandés llegó a ser uno de los más elevados de Europa. Actualmente, los salarios reales después de los impuestos han bajado, a pesar de su aumento previo a la crisis. Sin duda, ello ha creado tensiones sociales evidentes y un repunte de la conflictividad laboral. En el año 2010 el salario mínimo legal por hora se redujo en 1 euro, situándose en la tarifa del salario mínimo por hora a 7,65 euros. Dicha bajada del salario mínimo fue impopular y precisamente algunas decisiones del gobierno irlandés adoptadas a partir de marzo de 2011 estaban orientadas a derogar las medidas previamente adoptadas. El Gobierno en 2011 vino a aplicar una contrarreforma, restaurando los niveles de salario mínimo de 2010 y ello como una respuesta ante el aumento de la pobreza de la clase trabajadora. El nivel de salario mínimo fue automáticamente corregido mediante una subida compensadora, situándose en los 8,65 euros previstos inicialmente³⁵.

8. LAS MEDIDAS DE DESCENTRALIZACIÓN DE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA: LA INAPLICACIÓN DE LOS SALARIOS SECTORIALES

La negociación colectiva se trata de otro de los aspectos alejados de los sistemas de armonización y es precisamente en este ámbito donde se han orien-

³⁴ La bajada del salario mínimo fue una de las propuestas de la Troika en las negociaciones de 2010, llegándose a contemplar un compromiso de reducción del salario mínimo nacional en torno a un 11%. En el Programa de Apoyo Financiero del FMI y la UE el gobierno irlandés se comprometió a establecer una revisión del sistema de salario mínimo nacional. Precisamente, antes de que el gobierno irlandés aceptara los términos del rescate, se aprobó el Plan Nacional de Recuperación 2011-2014 (National Recovery Plan 2011-2014). El plan anunció una serie de reformas estructurales en el mercado laboral dirigido a eliminar los obstáculos a la creación de empleo.

³⁵ Tras las elecciones generales a principios de 2011, un nuevo gobierno de coalición del Fine Gael / Laboralistas defendió la recuperación del nivel de salario mínimo. Una de las primeras medidas adoptadas por dicho gobierno fue revertir la reducción de la tarifa de salario mínimo por hora. Esta medida se incorporó en la Sección 22 de la Ley de Seguridad Social y Pensiones de 2011 (Social Welfare and Pensions Act 2011). La consolidación de la tasa de salario mínimo se consiguió después de una negociación específica con la Troika. No obstante, este incremento fue compensado por una reducción de las cotizaciones de las empresas a la Seguridad Social siempre que los salarios de los trabajadores superaran el nivel mínimo salarial previsto legalmente de forma interprofesional.

tado las principales recomendaciones estructurales. Una de las recetas en favor de la flexibilidad de las relaciones laborales ha sido la orientación de la negociación colectiva hacia el ámbito de empresa y en perjuicio de los bloqueos de regulación del sector. Ciertamente, estas reformas han venido igualmente a devaluar la propia influencia de los sindicatos en el ámbito de las relaciones laborales, debido al repliegue del convenio colectivo sectorial. Un claro ejemplo de ello es el proceso de moderación salarial propiciado en los países europeos en virtud de la inaplicación de los salarios negociados en el sector. Este proceso está en sintonía con las recomendaciones europeas, que apuestan por un sistema de fijación de salarios más flexible y más sensible con las circunstancias económicas del momento. Los cambios en materia negociación colectiva han sido muy importantes, permitiendo una rebaja significativa de los salarios pactados durante el ciclo económico de expansión previo a la crisis económica.

Uno de los aspectos más controvertidos del sistema de relaciones laborales ha sido la fuerte presencia de los salarios negociados sectorialmente, hasta el punto que se han presentado en la práctica como un auténtico sistema que opera en referencia al salario mínimo nacional. Este sistema se presenta como una fuente autónoma de determinación de los niveles salariales. De este punto, y especialmente en los sectores con más implantación sindical, los mínimos salariales se determinan realmente observando procedimientos de concertación social entre asociaciones sindicales y empresariales³⁶. Este contexto se contrapone a las propias directrices reformadoras promovidas por las instituciones europeas.

Desde esta perspectiva se considera que los mercados de trabajo en la eurozona tienen que permitir una fijación de los salarios de forma libre, con el fin de que los niveles salariales finales sean competitivos y permitan el crecimiento de las economías nacionales. Durante el período de crisis uno de los aspectos sumamente relevantes ha sido la necesidad de contención salarial, debido a la pérdida progresiva de la competitividad empresarial. Dicho contexto ha fundamentado la proposición de medidas de ajuste salarial, en base a una evolución de los salarios, que ha sido un verdadero lastre para las empresas. Con todo, el ajuste ha sido muy duro y los trabajadores se han visto afectados no sólo por el ajuste salarial de las empresas, sino también por el efecto de la pérdida de salario ligado a

³⁶ Estos sectores y dichas prácticas de negociación sectorial de los salarios se analizan detenidamente en el siguiente estudio. Vid. *Report of Independent Review of Employment Regulation Orders and Registered Employment Agreement Wage Setting Mechanisms* (Dublin: Department of Jobs, Enterprise and Innovation, 2011).

la caída de los componentes salariales variables determinados en función de la productividad. Sin duda, la reciente recuperación de la economía está justificando la demanda por parte de las organizaciones sindicales de mejoras salariales que permitan compensar la pérdida del poder adquisitivo de los trabajadores. Sin embargo, estas pretensiones no encuentran apoyo por parte de las instituciones internacionales. Precisamente, el FMI sigue apostando por la contención salarial en los países de la eurozona.

Las autoridades europeas consideran que la ordenación flexible del salario permite reducir las asimetrías entre los distintos sistemas laborales europeos, que en definitiva dificultan el logro de una zona euro más competitiva desde el punto de vista internacional. En este punto, una de las críticas sindicales fue la conexión del ajuste y la moderación de los salarios sectoriales con cuestiones de competencia, máxime cuando ello supone un obstáculo a la libertad sindical y al derecho de negociación colectiva. Por su parte, la Comisión Europea entendía que los salarios sectoriales garantizados afectaban incluso a la política de competencia de las empresas desde el punto de vista de la comparación entre los distintos Estados Miembros, circunstancia ésta de sobreprotección laboral que se entendía que a la postre perjudicaba a la propia economía europea y a su mercado de trabajo. Desde finales de septiembre de 2008, los países europeos especialmente castigados por la recesión económica se enfrentaban a una grave crisis de su economía, que afectó a las empresas. Ello motivó que incluso las grandes empresas anunciaran que no podían seguir manteniendo el nivel salarial de sus empleados conseguido mediante los acuerdos sectoriales. Por otro lado, los sindicatos y las patronales tampoco han conseguido llegar a grandes acuerdos nacionales sobre la revisión de los salarios negociados.

Si tenemos en cuenta los ratios de competitividad, se ha apuntado que países como España, Grecia, Irlanda o Portugal deberían bajar sus índices salariales para estimular su situación en términos de competitividad. Por ejemplo, para mejorar la competitividad en términos de promedio respecto del entorno intracomunitario, Irlanda debería bajar sus salarios en un 22,8 por ciento, mientras que España un 8,1%. Y si hacemos mención a otros países en situación de crisis, Grecia un 16,3% o Portugal un 7,9%³⁷. Como vemos, el ejemplo irlandés

³⁷ A efectos de profundizar en el debate europeo del ajuste salarial en el euro zona recomendamos los siguientes estudios. Vid. Moreno, E., “Los ‘peros’ de la recuperación: salarios más bajos y más competencias en los mercados, nuevos deberes para España”, en *El Siglo de Europa*, núm. 1054, 2014, pp. 59-ss. Pastor, J., “Europa ajusta salarios para mantener el empleo”, en *Consejeros: la revista del bueno gobierno y la responsabilidad corporativa*, núm. 42 (septiembre),

es el más alarmante, en la medida que se trata de un país que ha experimentado un crecimiento económico extraordinario durante la etapa previa a la crisis económica y ello ha afectado significativamente al alza en los niveles salariales. Con todo, estas recomendaciones de política salarial formulada desde la Unión Europea colisionan con el propio modelo social de relaciones laborales del proyecto comunitario. Ciertamente, la flexibilidad laboral y el ajuste en las condiciones laborales, especialmente las salariales, debería desarrollarse bajo criterios de equidad y justicia, promocionando la idea de trabajo digno impulsada por la propia OIT.

Esta reflexión última no impide pensar que cualquier tipo de subida salarial, incentivos o estímulos salariales con carácter general deberán estar orientados hacia su conexión directa con la productividad de las empresas. En su momento, a propósito del plan de estabilidad para Irlanda la Troika comunitaria manifestó su preocupación por las distorsiones de las condiciones salariales dada la presencia de salarios mínimos sectoriales. Estos salarios negociados en los sectores de actividad reforzaban el ya de por sí elevado salario mínimo nacional. Asimismo, e incluso en 2012, los convenios colectivos sectoriales registrados determinaban salarios mínimos muy por encima de la fijación salario mínimo legal.

Con todo, los sistemas de determinación de los salarios en los sectores de actividad daba cobertura a las principales empresas de los países de la zona euro, afectando prácticamente al conjunto de la industria y la construcción. Ello permitía homogenizar los salarios afectando a pequeñas y grandes empresas, especialmente a las pequeñas donde los sindicatos tienen menos poder de influencia y negociación. De este modo, la labor de las representaciones laborales y los acuerdos salariales de sector daban una respuesta eficaz a la diversidad del tejido empresarial. Un sistema de negociación colectiva que no cuente con una estructura de negociación asentada encuentra problemas evidentes de racionalizar los costes salariales para las empresas que concurren en mismo ámbito de actividad productiva. Desde esta perspectiva, los empresarios igualmente se podrían beneficiar de la estabilidad que ofrece este mecanismo de fijación de los salarios sectorialmente, máxime los empresario de un ámbito sectorial, donde las empresas compiten realmente entre si desde el punto de vista de

2009, pp. 45-47. Bilbao Ubillos, J. – Ochando Claramunt, C., “Salarios y costes laborales unitarios en la economía española: la distribución funcional de la renta en la etapa de crecimiento económico”, en Lan Harremanak: Revista de Relaciones Laborales, núm. 27, 2012, pp. 12-ss.

los costes salariales. Es decir, los empresarios necesitan conocer con una cierta seguridad jurídica cuáles son los costes laborales soportados.

Así pues, esta tesis vendría a cuestionar la urgente necesidad de la reforma de los sistemas de determinación de los salarios en el sector. Incluso se llegó a cuestionar que estos acuerdos de sector dieran lugar a un aumento de los salarios que resultaban poco competitivos en la práctica. Este dato lo confirman las propias subidas salariales determinadas por las empresas individualmente o en virtud de acuerdos de empresa, que incluso venían a mejorar el salario mínimo nacional o los niveles salariales determinados sectorialmente. Sin duda, todo este debate sobre la inaplicación de los acuerdos de sector ha sido ciertamente intenso, produciéndose importantes críticas, especialmente debido al malestar causado por la devaluación salarial y la pérdida del poder adquisitivo de los trabajadores durante la crisis.

Ciertamente, este ajuste se ha producido inevitablemente como resultado del proceso de descentralización de la negociación colectiva. Este proceso de descentralización se ha mostrado como una prioridad esencial, que tienen efectos transversales en las relaciones laborales. Ello ha supuesto un cambio fundamental en las estructuras y en los procesos de negociación, que ha permitido relegar la negociación colectiva del ámbito nacional o sectorial de negociación en beneficio de los acuerdos de empresa. El giro a la negociación colectiva de empresa ha venido a suponer una quiebra de la noción de unidad del convenio colectivo, ya que se permite la concurrencia y aplicación en una misma empresa de convenios de diverso ámbito, que pueden incluso contradecirse entre sí. Ello tiene efectos especialmente sensibles en el ámbito de las pequeñas y medianas empresas, donde el modelo de negociación de empresa tiene un importante protagonismo. Esta nueva concepción de la negociación colectiva de empresa se ha orientado a materias esenciales, que permiten la gestión flexible de las condiciones de trabajo. Ello se ha justificado en la necesidad de regular en tiempo de crisis las condiciones laborales en la empresa, al ser éste el ámbito de negociación más cercano al poder de dirección y organización del empresario.

Como hemos visto, este mayor margen de flexibilidad del sistema de negociación colectiva ha permitido rebajar especialmente los costes salariales, pero igualmente ha permitido adaptar las condiciones de tiempo de trabajo. En este sentido, podemos destacar el aumento de las horas de trabajo, el trabajo a tiempo parcial y, en general, la flexibilidad de jornada por la vía de la negociación colectiva. Estos cambios normativos han permitido adaptar la duración de la jornada de trabajo, permitiendo la posibilidad de aumentar el número de horas (incluyendo el recurso a las horas extraordinarias). Asimismo, se ha avanzado en las

posibilidades de distribución flexible e irregular del tiempo de trabajo durante el año, reduciendo las compensaciones económicas por las alteraciones excepcionales de la jornada laboral. Ello ha sido empleado como mecanismo alternativo a la propia contratación de trabajadores. Es decir, la ordenación flexible del tiempo de trabajo se ha mostrado en la práctica como una medida de gestión y ajuste de los costes empresariales en materia de personal.

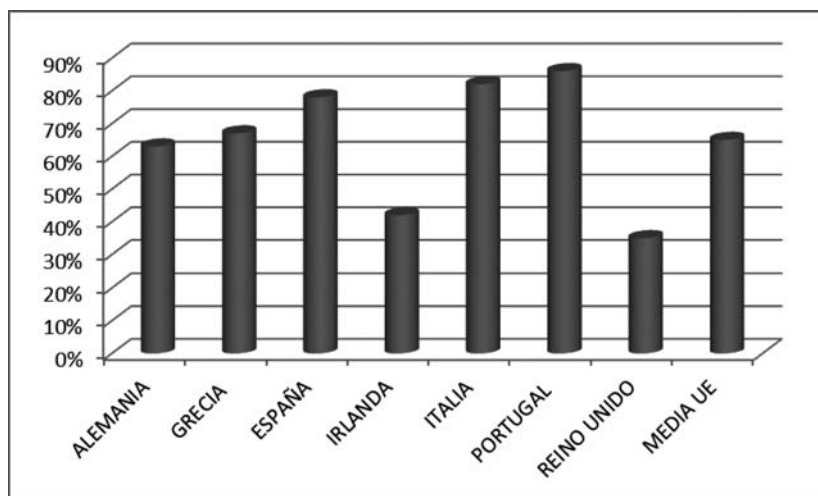
Sin duda, la descentralización de la negociación colectiva ha supuesto un aumento del margen de negociación en los niveles inferiores de negociación, de modo que la negociación colectiva de empresa tiene mayores posibilidades de regulación autónoma de las condiciones de trabajo, sin estar estrictamente condicionada por los convenios colectivos de sector³⁸. Este mismo resultado se ha conseguido mediante la prioridad de la aplicación del convenio colectivo de empresa respecto del de sector. Se trata de una recomendación basada en los estándares europeos de reforma de los mercados de trabajo.

Esta reforma de la negociación colectiva ha tenido un mayor impacto en los países de los Estados del sur de Europa³⁹. Con todo, a pesar de las reformas incorporadas, las instituciones europeas siguen insistiendo en la necesidad de una profunda remodelación del sistema de negociación colectiva. Se concibe aún hoy el sistema como un procedimiento poco ágil donde siguen teniendo mucha influencia los acuerdos colectivos alcanzados en el ámbito superior a la empresa, que influyen con gran intensidad en la negociación colectiva de ámbito empresarial. Por ello, podemos afirmar que la reforma en materia de negociación colectiva, a juicio de las autoridades europeas, ha sido muy tímida y ello requeriría aún una reforma global del proceso de negociación colectiva.

³⁸ Esta concepción de la negociación colectiva sienta las bases de un nuevo sistema, donde tiene un mayor espacio los acuerdos de empresa en la configuración de las condiciones laborales. El convenio de ámbito empresarial tiene más poderes a la hora de gestionar la dinámica de las condiciones laborales. Dicho cambio en la concepción de la negociación colectiva se configura como un proceso que permite la progresiva ampliación de la flexibilidad interna del contrato de trabajo. De este modo, se evitan los bloqueos sectoriales y se favorecen los acuerdos en el ámbito de empresa, aspecto clave que permite adaptar finalmente las condiciones de trabajo a las circunstancias sobrevenidas y cambiantes de las empresas.

³⁹ Al igual que Grecia, Irlanda, España o Portugal, otros países europeos han procedido a realizar importantes medidas a favor de la descentralización de la negociación colectiva. A título de ejemplo, podemos destacar el caso de Bélgica, cuya legislación laboral ha permitido ajustar los salarios negociados sectorialmente gracias a la posibilidad de negociar directamente estas cuestiones sin observar los límites sectoriales. Asimismo, en Italia se permitió a las empresas con dificultades económicas la posibilidad de inaplicar los convenios colectivos por acuerdos de empresa, desactivando los salarios pactados en la negociación colectiva sectorial.

TASA DE COBERTURA DE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA



El cuadro representa los índices de cobertura de la negociación colectiva en una selección de países europeos. Cabe notar que no tenemos datos de cobertura de países como Dinamarca y Holanda, en cuyos sistemas la negociación colectiva tiene un modelo de desarrollo más informal y no existen datos registrados. Se trataría de un modelo plenamente liberalizado basado en la libre voluntad colectiva de los sujetos de las relaciones laborales. En países como el Reino Unido o Irlanda se desarrolla un modelo igualmente liberalizado, siendo sus tasas de cobertura las más bajas de la selección. En cambio en los países de nuestro entorno la tasa de cobertura se sitúa por encima de la media europea, lo que ha sido identificado por la Comisión Europea como uno de los principales indicios de rigidez laboral.

9. REFLEXIONES SOBRE LA INCIDENCIA DE LAS RECOMENDACIONES EUROPEAS EN EL CAMBIO DE MODELO DE RELACIONES LABORALES

Las medidas laborales analizadas han sido demandadas internacionalmente, orientándose a la creación de empleo. Se trata de un proceso de reformas reclamadas por las instituciones mundiales y europeas, que se dirigen no sólo a los sujetos de las relaciones laborales, sino especialmente a los mercados financieros y a la inversión extranjera. Son, pues, medidas en el mercado de trabajo que se proponen para dar confianza a los inversores externos. Una confianza

basada en la fortaleza y sostenibilidad de la economía europea. Se pretende que internacionalmente se observen los programas de reformas estructurales de nuestro sistema económico-financiero como medidas dirigidas desde la Unión Europea, medidas que tienen resultados tangibles y que son reflejo de una actuación coordinada que fortalece la zona euro.

Se ha pretendido reforzar la confianza de los mercados y la apuesta por el crecimiento y la creación de empleo concediendo un mayor margen de flexibilidad en las relaciones laborales. Sin embargo, dichos ajustes unidos a la idea de austeridad no han cumplido sobradamente las expectativas y esta liberalización de los mercados de trabajo no ha frenado el deterioro económico y la crisis del empleo. En cierto modo, la austeridad impulsada por los gobiernos ha tenido un efecto contrario, en la medida que han afectado a la financiación de las empresas y a la imposibilidad de acceso al crédito. Sin duda, ello ha repercutido en última instancia en las condiciones de trabajo y en el propio empleo.

Los mercados de trabajo no se han recuperado desde el inicio de la crisis en 2008 y ante las tímidas tasas de crecimiento difícilmente se atisba un cambio sustancial respecto de la creación de empleo. Es decir, la crisis de empleo ha sido tan dramática, que la situación actual no será compensada en breve plazo al ritmo de crecimiento de las economías de los países europeos. Sin duda, esta es una reflexión especialmente relevante respecto de los países que adoptaron las reformas laborales dirigidas por las instituciones comunitarias. El recurso a las reformas laborales como medida de lucha contra el desempleo ha sido cuestionado durante el período de crisis. La OIT considera que históricamente las reformas laborales no han generado empleo, de modo que el progreso económico no puede condicionarse a la desregulación laboral y al recorte de los derechos laborales. Por tanto, los ajustes en las legislaciones laborales no contribuyen directamente al fomento del empleo o a la reactivación económica.

Precisamente, en esta última etapa se han adoptado las medidas de flexibilidad laboral con la esperanza que los mercados reaccionaran positivamente, pero ello no ha tenido los resultados esperados. Desde esta perspectiva, no existiría ciertamente una relación directa entre las reformas laborales y los niveles de empleo. Precisamente la normativa objeto de reforma, marcada por su rigidez, ha conseguido en el pasado crear más empleo que los nuevos marcos legales flexibles. El caso de España es paradigmático. Una visión retrospectiva demuestra como con una legislación más rígida se pueden crear más empleo y de mejor calidad que con una legislación más flexible y orientada a los intereses empresariales de ajuste laboral. Asimismo, los países europeos con normas laborales más estables y garantistas, como Alemania o Francia, atestiguan índices

positivos en la evolución del empleo y en cambio sistemas con fuertes ajustes no aseguran una mejora en el funcionamiento del mercado de trabajo.

La crisis experimentada en la eurozona ha dado lugar a importantes sacrificios, que han repercutido especialmente en el ciudadano y que no se han repartido en justa proporción. Se ha producido una reconfiguración de los derechos sociales en la Unión Europea, consecuencia directa de los efectos derivados de la crisis económica. Este ajuste laboral ha afectado a los derechos fundamentales de los trabajadores, incidiendo muy especialmente en los principios constitucionales relativos a la libertad de trabajo y a la igualdad y no discriminación en el empleo y la ocupación⁴⁰. Estamos ante principios esenciales que se proyectan como cláusulas de garantía respecto de los abusos en la contratación privada. Estamos evidentemente ante la transformación de los objetivos esenciales del Derecho del Trabajo, cuyo fundamento es la búsqueda del equilibrio en la relación de trabajo. Es decir, asegurar, en definitiva, la aplicación de condiciones de trabajo dignas y en igualdad de oportunidades⁴¹. Este tipo de reformas laborales deberían aspirar a conseguir el justo equilibrio, sumando esfuerzos comunes y sacrificios compartidos proporcionalmente entre trabajadores y empresarios. Y ello supone compensar adecuadamente las facultades flexibles de gestión de las relaciones laborales y el respeto de los derechos de los trabajadores.

No cabe duda que la propia crisis del empleo ha acentuado los desequilibrios en las relaciones laborales y ha excluido especialmente a los grupos de trabajadores más vulnerables del acceso o mantenimiento del empleo. Asimismo, las medidas de ajuste flexibilizadoras configuran un empleo más inestable y precario, especialmente presidido por el trabajo temporal y a tiempo parcial. Especialmente se produce un repunte del trabajo temporal, que da lugar a salidas involuntarias del mercado de trabajo y que genera inestabilidad laboral, provocando un exceso de rotación que incide directamente en los derechos de

⁴⁰ Ciertamente, la incidencia en los derechos constitucionales de los trabajadores es una de las consecuencias directas de la respuesta europea a la crisis económica y financiera. Vid. Baylos, A., “La deconstitucionalización del trabajo en la reforma laboral del 2012”, en *Revista de Derecho Social*, núm. 61, 2013, p. 29. Vid. Chiti, E. – Teixeira, P.G., “The Constitutional Implications of the European Responses to the Financial and Public Debt Crisis”, en *Common Market Law Review*, núm. 50, 2013, p. 684.

⁴¹ Sin duda, la desregulación y la flexibilidad excesiva desfiguran la función compensadora del Derecho del Trabajo, que se presenta como el fundamento mismo de su razón de ser. Vid. Cohen, G.A., *History, Labour and Freedom: Themes from Marx*, New York, Oxford University Press, 1988, p. 255. Sen, A., “Equality of What?”, en *McCurrin S Tanner Lectures on Human Values*, Vol. 1, Cambridge: Cambridge University Press, 1980. Spector, H., “Philosophical Foundations of Labour Law”, *Florida State University Law Review*, Vol. 33, 2005-2006, p. 1119.

promoción profesional. En este período se han acentuado asimismo los niveles de empleo informal o sumergido ahondando en la precarización laboral.

Las reformas con motivo de la crisis han venido a recurrir a la legislación laboral dando instrumentos al servicio de la empresa, que se traduce en el fortalecimiento del poder empresarial y en la disminución de los derechos de los trabajadores. Dicho sacrificio se ha presentado como una condición necesaria para superar la crisis y permitir generar nuevas perspectivas de competitividad empresarial. Se facilita la adaptación de las empresas a la situación productiva y económica, modificando las condiciones salariales y laborales, e incluso permitiendo el ajuste de plantilla como vía de respuesta a los costes fijos de las empresas. Y todas estas medidas concebidas en el ámbito empresarial se adoptan en la confianza de que repercutan en el crecimiento de las economías, la mejora de la competitividad y la productividad de las empresas europeas. Ciertamente, la productividad y competitividad son claves empresariales inescindibles, que si no se alcanzan en niveles razonables las empresas están abocadas al fracaso, pero ello no tiene que suponer irremediamente la desatención de la función protectora de la legislación laboral.

Por todo ello, se ha venido a desconfigurar la función compensadora del Derecho del Trabajo, dirigida a igualar las posiciones y a evitar las desigualdades. Ciertamente, este objetivo no se ha cuidado sobradamente en los últimos tiempos. Desde esta perspectiva resulta que el Derecho del Trabajo se presentaría más bien como un obstáculo para la aplicación de determinadas políticas económicas. Y precisamente ello supone desmarcarse de la tradicional función del Derecho del Trabajo, concebido tradicionalmente como un mecanismo para compensar el poder de dirección y organización de la empresa⁴². En general son reformas de gran intensidad, tanto por el impacto de los cambios como por el conjunto de las materias afectadas, que deberían haberse esforzado en conseguir una orientación hacia un marco jurídico flexible, pero igualmente seguro y justo.

⁴² En este sentido, se ha apuntado que se ha producido con estas reformas un cambio en la función propia del Derecho del Trabajo, mutando el objeto tradicional de la legislación laboral que deja de ser la protección del trabajo y favorece la salvaguarda de la empresa y la productividad. Los poderes públicos han venido, pues, a primar la defensa de la productividad empresarial. Vid. Rodríguez-Piñero y Bravo Ferrer, M., “Flexibilidad interna y externa en el RD-Ley 3/2012”, en *Diario La Ley*, núm. 7833, 2012 (La Ley 3157/2012). Valdés Dal Rés, F., “La ley de reforma del Mercado de trabajo: las singularidades de su objeto y los equívocos de sus objetivos”, en *Relaciones laborales*, 7, 2011, pp. 18-19. Cruz Villalón, J., “Hacia una nueva concepción de la legislación laboral”, en *Temas Laborales*, núm. 115, 2012, pp. 14-15.

Ello nos conduce inevitablemente al concepto de flexiseguridad, que afecta a materias esenciales como la contratación indefinida y temporal, flexibilidad interna, negociación colectiva, flexibilidad externa y los sistemas de intermediación y formación profesional. Las reformas adoptadas en este ciclo de crisis 2008-2014 han sido concebidas en virtud de las claves de la flexiseguridad, pero han fracasado en su objetivo de luchar contra la destrucción del empleo. Ciertamente, son medidas que no han frenado definitivamente los efectos de la recesión económica en los mercados de trabajo.

Las reformas ciertamente eran necesarias, ante la dramática situación de desempleo. Evidente con unas cotas de desempleo tan elevadas algunos cambios se debían realizar, sobre todo, en países que como España, Grecia, Irlanda o Portugal que superan la media europea. Esto implica la necesidad de aplicar medidas para afrontar un profundo problema social y económico como es el desempleo. Con todo, una reforma laboral no puede considerarse por sí misma como un factor de reactivación del crecimiento económico, aunque puede contribuir junto con otras medidas a alcanzar dicho objetivo⁴³. Evidente los cambios normativos pueden ofrecer confianza y seguridad a empresarios y trabajadores, pero deben ir acompañados de otras medidas especialmente de carácter económico y financiero. Ciertamente, en el ciclo de crisis todo el mundo estaba de acuerdo en que era necesario reformar la legislación laboral, aunque no existía un consenso en cómo hacerlo. Los ajustes laborales realizados no son instrumentos específicamente ideados para la superación de una crisis, ni pueden solucionar por sí solas y de forma definitiva la recuperación económica y la creación de empleo.

La adaptación de los mercados de trabajo debe coordinarse con otras profundas reformas estructurales, especialmente del sistema financiero y del régimen tributario, que son especialmente las que pueden contribuir directamente a la resolución de la situación crítica aparejada a las fluctuaciones económicas y financieras. Estas reformas que pueden estimular la actividad económica son las que pueden revertir las cifras de desempleo y en este sentido las medidas laborales

⁴³ La reforma laboral tiene un papel coadyuvante de otras medidas estructurales, que de forma conjunta pueden estimular el cambio económico e invertir las tasas de productividad. Se trata de medidas de índole económica y financiera que pueden permitir la reactivación de la financiación y la reducción de la presión fiscal. Estos factores podrían asegurar conjuntamente con las medidas laborales un cambio de modelo productivo. Estas medidas coordinadas podría directamente repercutir en los mercados de trabajo y en la creación de empleo. Vid. Martín Jiménez, R. – Matorras Díaz-Caneja, A., “Trabajo y crisis económica: ¿Hay un trabajo mejor?”, en *Diario La Ley*, núm. 7878, 2012. (La Ley 6622/2012).

paralelas, sin duda, pueden tener un efecto positivo, sobre todo, si se orientan al fomento de la contratación laboral. La OIT, desde la perspectiva del trabajo decente, ha sostenido que las reformas laborales no contribuyen a la recuperación y al crecimiento de la economía. No cabe duda que las reformas laborales pueden ayudar y ser un factor que junto con otras medidas permitan reactivar la económica y crear empleo, asegurando condiciones de estabilidad y calidad⁴⁴. La idea sería, pues, configurar unos marcos legales, que a pesar de los profundos cambios, beneficien de forma equilibrada a empresarios y trabajadores. Ciertamente, el problema en toda reforma laboral es conseguir dicho equilibrio en una relación jurídica como la de trabajo de por sí descompensada. Precisamente, esta ha sido uno de las críticas a las reformas laborales implementadas con motivo de la crisis, su orientación a satisfacer los mercados, creando una situación especialmente sensible desde el punto de vista de la igualdad y la solidaridad social.

Los ajustes laborales en los países europeos se han contextualizado en una situación de permanente emergencia. Dichas medidas se han diseñado en virtud de una política de urgente necesidad para solucionar situaciones excepcionales, especialmente en relación a la contención del desempleo. Efectivamente, la necesidad de rebajar los costes salariales ha primado sobre el despido. El análisis crítico de las reformas permite en muchos casos calificar las medidas como improvisadas, sin que la urgencia sea una causa de justificación. Incluso el carácter urgente de las medidas ha aumentado el protagonismo del papel de los gobiernos europeos desde el punto de vista de la política legislativa laboral, y ello en detrimento de la propia discusión parlamentaria de las medidas adoptadas y el propio diálogo social con los agentes sociales.

Estas reformas adoptadas por la vía de urgencia se caracterizan por su carácter dirigido. Las recomendaciones europeas se han basado en un dialogo bilateral y vertical entre las autoridades europeas y nacionales, lo que repercute negativamente en los intereses colectivos y en el diálogo social. Sin duda, este proceso de reforma alejado de los procedimientos normativos europeos ha afectado especialmente al diálogo social. Ello ha venido a reducir el papel de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas en el ámbito europeo. Ciertamente, se reducen las posibilidades de conocer los intereses colectivos de los agentes sociales, que se ven desplazados de la ordenación de las medidas que deberán observar posteriormente.

⁴⁴ Vid. OIT, *Trabajo en el mundo 2012: mejores empleo para una mejor economía*, Ginebra, 2012. OIT, *Tendencias mundiales del empleo 2012: prevenir una crisis mayor del empleo*, Ginebra, 2012.

Ciertamente, en este contexto tiene un menor protagonismo el diálogo social que debe inspirar las reformas laborales. Ello es especialmente importante debido a que se trata de cambios estructurales que afectan a los derechos básicos de los trabajadores. El diálogo social debería ser un factor esencial, máxime cuando no estamos ante medidas laborales transitorias, sino ante verdaderos ajustes que reconfiguran el sistema de protección jurídico-laboral. Esta relativización del diálogo social afecta a la propia configuración de los agentes sociales como sujetos clave del proceso de configuración del mercado de trabajo.

La concertación social es un factor clave que permite una adecuada aplicación de las medidas laborales previstas y asienta un contexto de corresponsabilidad y colaboración entre el gobierno y las organizaciones sindicales y empresariales. Los ajustes laborales concertados permiten asegurar, pues, un mínimo consenso que se transmitirá posteriormente a la propia fase de aplicación de los ajustes laborales, reduciendo los niveles de conflictividad laboral, que tan negativos efectos tienen desde el punto de vista la economía nacional. Sin duda, la falta de consenso ha sido fundamental. Los empresarios han entendido que los cambios han sido tímidos y, por su parte, los trabajadores consideran que las reformas imponen un recorte injusto de derechos. En definitiva, en estos temas centrales no ha habido consenso social debido al carácter anti-popular de las medidas adoptadas. Ciertamente este un aspecto preocupante en la medida que el diálogo social es un elemento propio de un Estado Social y Democrático de Derecho y permite configurar un modelo democrático de relaciones laborales⁴⁵.

⁴⁵ Este proceso de relativización del diálogo social ha sido igualmente destacado en el debate español respecto de las reformas laborales adoptadas en tiempos de crisis. Debido al reconocimiento constitucional de la libertad sindical y el derecho de negociación colectiva se ha indicado que vaciar de contenido el diálogo social supone apartarse del modelo colectivo de relaciones laborales. Vid. Baylos, A., “La desconstitucionalización del trabajo en la reforma laboral de 2012”, en *Revista de Derecho Social*, núm. 61, p. 19-41.