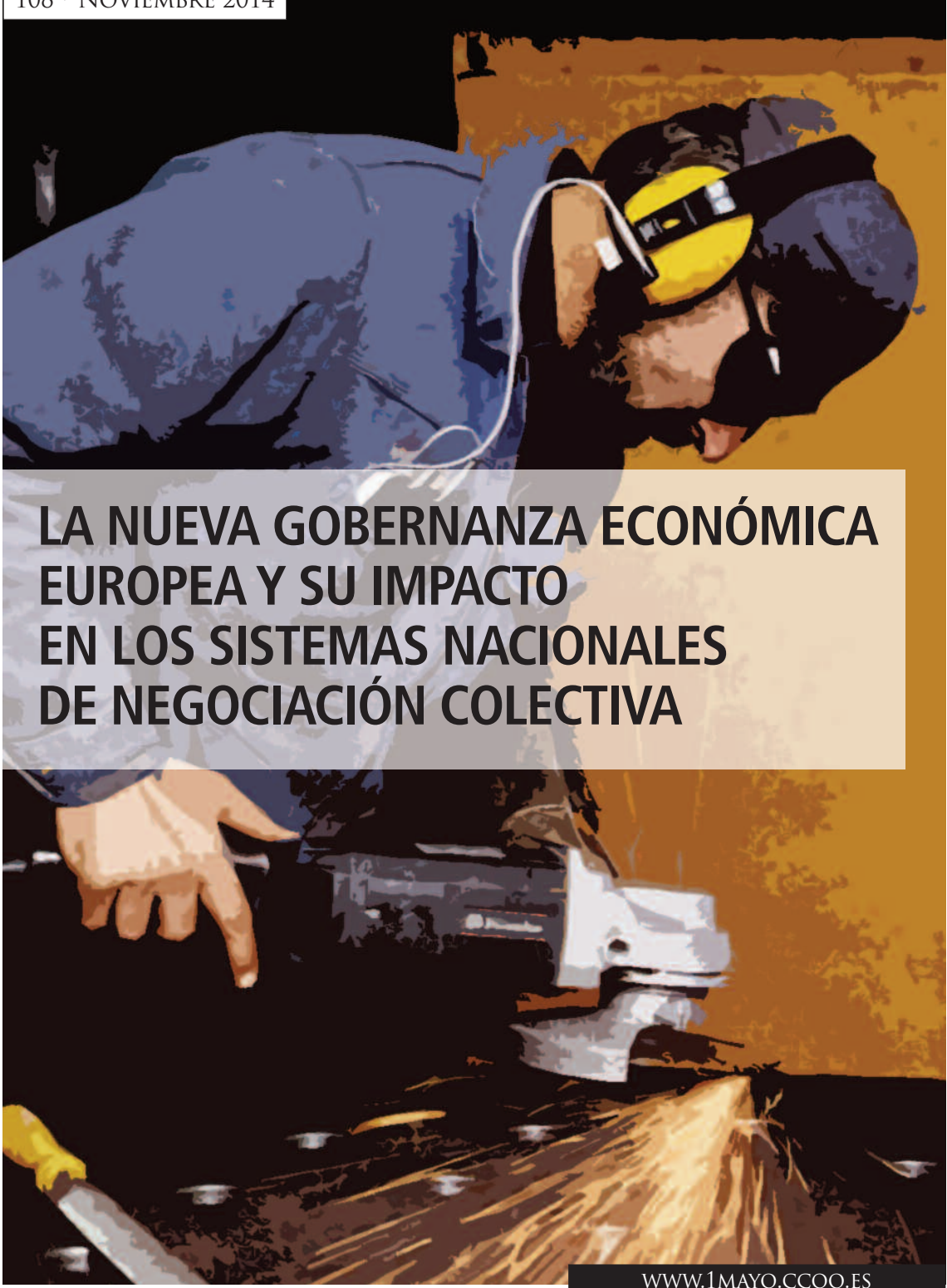


FUNDACIÓN 1 DE MAYO

Informes

108 · NOVIEMBRE 2014



**LA NUEVA GOBERNANZA ECONÓMICA
EUROPEA Y SU IMPACTO
EN LOS SISTEMAS NACIONALES
DE NEGOCIACIÓN COLECTIVA**

WWW.1MAYO.CCOO.ES

**LA NUEVA GOBERNANZA ECONÓMICA EUROPEA Y SU IMPACTO
EN LOS SISTEMAS NACIONALES DE NEGOCIACIÓN COLECTIVA**

FUNDACIÓN 1º DE MAYO
C/ Longares, 6. 28022 Madrid
Tel.: 91 364 06 01
1mayo@1mayo.ccoo.es
www.1mayo.ccoo.es

COLECCIÓN INFORMES, NÚM: 108
ISSN: 1989-4473

© Fundación 1º de Mayo
Madrid, Octubre 2014

Imprime: Unigráficas GPS



Esta publicación ha sido realizada con apoyo financiero de la UE.

Exención de responsabilidad: La responsabilidad exclusiva de esta publicación corresponde al autor, sin que la Comisión Europea se responsabilice de ningún uso que pueda hacerse de la información aquí contenida.

**LA NUEVA GOBERNANZA ECONÓMICA
EUROPEA Y SU IMPACTO
EN LOS SISTEMAS NACIONALES
DE NEGOCIACIÓN COLECTIVA**

Fernando Rocha
FUNDACIÓN 1 MAYO

1. EL LANZAMIENTO DE LA NUEVA GOBERNANZA ECONÓMICA EUROPEA

La crisis financiera desencadenada en Estados Unidos por el mercado *subprime* y el desplome de Lehman Brothers se extendió a la mayoría de los países de la Unión Europea (UE) entre 2008 y 2009. Pronto se convirtió en una crisis económica, y posteriormente en una crisis de deuda soberana, que sacudió a toda la zona euro, llevando a muchos países miembro de la UE a lo que se conoce convencionalmente como una “doble recesión” (*double-dip recession*), es decir, a una segunda caída de la actividad económica tras la primera recesión finalizada oficialmente a mediados de 2010.

En la segunda mitad de 2013 se apreciaron ligeras señales de crecimiento económico que provocaron cierto optimismo acerca de la recuperación de la crisis. Sin embargo, estas expectativas demostraron ser prematuras, puesto que la actividad económica de la zona euro registró un nuevo estancamiento en el segundo trimestre de 2014, incluso un retroceso en países como Alemania e Italia¹. En este sentido, existe la preocupación creciente de que este empeoramiento de la situación económica pueda llevar, si se prolonga, a una nueva recesión de la zona euro (la tercera en cinco años)².

Las repercusiones de la crisis sobre el mercado de trabajo –particularmente en lo referente a la destrucción de empleo, el aumento de las tasas de desempleo y el desánimo y abandono del mercado laboral– han provocado un deterioro significativo de las condiciones de vida y trabajo de amplios segmentos de la población en Europa. Esto no solo ha tenido consecuencias adversas a escala microeconómica, sobre las personas y sus familias, sino que ha debilitado también a sociedades que eran estables anteriormente, puesto que las oportunidades de avanzar en un buen empleo y mejorar el propio nivel de vida se han convertido en la excepción, en lugar de la regla³.

Por lo que respecta a las respuestas políticas, los dos primeros años de la crisis se caracterizaron por un esfuerzo de coordinación entre los países del G20 dirigido a apoyar activamente la recuperación, así como a implementar las reformas necesarias para fortalecer la regulación del sistema financiero e incrementar el flujo del crédito hacia las empresas productivas. Sin embargo, estos objetivos fueron pospuestos en 2010 por los gobiernos de la UE, a raíz de la crisis de la deuda soberana, en favor de otras prioridades como la recapitalización de las entidades de crédito, la implementación de políticas de austeridad y ajuste presupuestario y el fortalecimiento de la gobernanza económica⁴.

¹ Eurostat newsrelease indicators 125/2014, publicado el 14/8/2014. Disponible en <http://epp.eurostat.ec.europa.eu> (consultado el 1 de octubre de 2014).

² Por ejemplo, un informe del Fondo Monetario Internacional (FMI) señala que “para la zona euro, los riesgos que rodean a la proyección del crecimiento podrían empeorar. Específicamente, es alto el riesgo de un crecimiento lento prolongado y una inflación persistentemente baja. Y en caso de materializarse este riesgo, los efectos afectarían a toda Europa”. IMF (2014) *World Economic Outlook: Legacies, Clouds, Uncertainties*. IMF (p.53). Disponible en <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2014/02/index.htm> (consultado el 10 de octubre de 2014).

³ Torres, R. (Coord.) (2012) *Eurozone job crisis. Trends and policy responses*. International Labour Organization.

⁴ Papadoulou, E., y Sakellariadis, G. (Eds.) (2012) *The Political Economy of Public Debt and Austerity in the EU*. Nissos Publications; Theodoropoulou, S., and Watt, A. (2011): *Withdrawal symptoms: an assessment of the austerity packages in Europe*. European Trade Union Institute.

La discusión en torno a la gobernanza económica ha estado en la agenda desde hace décadas, frecuentemente en relación con el renovado interés por una integración europea más profunda, pero el debate público se ha centrado en esta cuestión de forma sólo esporádica. Sin embargo, esto ha cambiado desde el inicio de la crisis actual, y la cuestión merece ahora todo el interés de académicos, responsables políticos e interlocutores sociales. El motivo es que esta crisis ha sacudido gravemente a la Unión Europea, evidenciando las debilidades de su arquitectura económica y monetaria, como la ausencia de un gobierno económico capaz de hacer frente a las desaceleraciones económicas, o el papel del Banco Central Europeo⁵.

La *Nueva Gobernanza Económica Europea* (NGEE) comenzó a surgir en 2010 con la adopción de la “Estrategia Europa 2020”, que incluyó la introducción del denominado “Semestre Europeo” como ciclo anual de coordinación de la política económica europea. Este fue el punto de partida para un conjunto de iniciativas y normas desarrolladas en los años siguientes, encaminadas a fortalecer la coordinación económica y presupuestaria para la UE en su conjunto y para el euro en particular.

Pese a la ausencia de una definición unívoca, la NGEE puede considerarse la nueva manera en que se ejecuta la política económica a nivel europeo (o dentro de la zona euro) mediante la organización autónoma de actores interdependientes autorreflexivos. Contiene las nuevas formas y mecanismos de coordinación de la política económica, además del nuevo marco institucional. Dicho en pocas palabras, ha sido desarrollada a través de un complejo conjunto de iniciativas que incluyen: (a) nuevos instrumentos, como el Procedimiento de Desequilibrio Macroeconómico, los mecanismos de “Rescate” y la Encuesta Anual de Crecimiento del Semestre Europeo; (b) nuevos acuerdos (el Pacto Fiscal Europeo, Europa 2020, el Pacto Euro+); (c) normas nuevas y/o más estrictas (la norma del 1/20 de reducción de la deuda, la norma sobre gasto, el esfuerzo fiscal mínimo, más sanciones); y un nuevo marco institucional (mayor importancia de la Comisión y el BCE, Troika, Eurogrupo).

La consecuencia de esta cadena de acontecimientos es que, en apenas tres años, los conceptos de lo que la UE y la zona euro necesitan hacer para reformar la gobernanza económica han experimentado un cambio radical, al igual que el marco de acción pública a escala nacional y europea⁶.

2. UN PROCESO CONTROVERTIDO

El proceso de diseño e implementación de la Nueva Gobernanza Económica Europea ha sido muy controvertido entre académicos, responsables políticos e interlocutores sociales⁷.

Un primer ámbito de debate es el relativo al *diagnóstico de la crisis*. El desarrollo de una gobernanza económica reforzada ha sido justificado mediante tres conjuntos

⁵ Verdun, A. (2013) “The building of economic governance in the European Union”, *Transfer* 19 (1), págs. 23-55.

⁶ Para un análisis detallado, véase: Degryse, Ch. (2012) *The new EU Economic Governance*. European Trade Union Institute (ETUI), WP 2012-14.

⁷ Degryse, Ch., y Pochet, Ph. (2011) “Worrying trends in the New European Governance”, en Natali, D.; y Vanhercke, B. (Eds.) (2012) *Social Developments in the European Union 2012*; Kowalsky, W. (2011): “Unions for a change of course in Europe. Unions and Europe- an imminent parting of the ways?”, in Kowalsky, W., and Scherrer, P. (2011) (Eds) *Trade unions for a change of course in Europe*. ETUI.

principales de argumentos⁸. Dos pertenecen más bien al nivel macro y reflejan la percepción dominante de la actual crisis en la UE como una crisis de deuda y de competitividad. De acuerdo con esto, se ha argumentado en primer lugar que es esencial una política de fuerte austeridad para superar la crisis de deuda. En segundo lugar, se considera que los crecientes desequilibrios económicos entre los países denominados “excedentarios” y “deficitarios” en Europa son el resultado del desarrollo divergente de la competitividad nacional, principalmente provocada por las divergentes tendencias en los costes salariales y los costes laborales unitarios. La principal conclusión política defendida por las instituciones europeas es que las rigideces en los recortes salariales constituyen un impedimento para restaurar la competitividad (y, por tanto, el empleo), particularmente en aquellos países de la zona euro que presentaban desequilibrios externos acumulados antes de la crisis.

Un tercer conjunto de argumentos más orientados a la microeconomía ha recuperado protagonismo a la vista del fuerte aumento del desempleo en muchos estados europeos. Estos argumentos se basan en la tradicional visión neoclásica de que el desempleo es principalmente consecuencia de las rigideces institucionales del mercado de trabajo; en este sentido, la recomendación habitual para abordar este problema es apoyar “reformas favorables al empleo” de carácter estructural dirigidas a incrementar la flexibilidad de las instituciones que regulan el mercado de trabajo.

Un segundo punto de debate en torno a la NGEE es el relativo a su forma institucional y las *preguntas* que plantea *para la democracia*. Se ha observado que el hecho de que se otorgue a la Comisión Europea el derecho de interferir en los presupuestos nacionales plantea un problema de legitimidad democrática. Además, se ha criticado con fuerza que muchas decisiones relevantes se han adoptado sin someterlas a consulta pública o a debate parlamentario, lo cual refleja un “fallo democrático” en la implementación de la nueva gobernanza⁹. Además, los sindicatos europeos han denunciado el profundo deterioro del diálogo social tripartito y su sustitución por el gobierno unilateral de las políticas anticrisis.

La consecuencia de esta situación es que un número creciente de ciudadanos europeos percibe a sus gobiernos nacionales no como sus representantes, sino como los de otros estados, o de instituciones internacionales, organizaciones o incluso agentes privados (como los actores financieros globales)¹⁰.

En tercer lugar, el *contenido de las leyes aprobadas* en virtud de la NGEE ha sido cuestionado por estar excesivamente “orientado a la austeridad”. El planteamiento de la UE en materia de lucha contra la crisis económica, financiera y de la deuda soberana se ha basado en una triple línea de actuación: la consolidación fiscal, la estabilización del sector financiero y la realización de profundas reformas estructurales (centradas principalmente en los mercados laborales). Este planteamiento se refleja en las prioridades determinadas por La Encuesta Anual de Crecimiento y en las

⁸ Schulten, Th., and Müller, T. (2013) “A new European interventionism? The impact of the new European economic governance on wages and collective bargaining” en Natali, D. and Vanhercke, B. (Ed.) *Social developments in the European Union 2012*. OSE and ETUI (pp. 185-186).

⁹ Dewitte, B. (2011) “The European Treaty Amendment for the Creation of a Financial Stability Mechanism”, *European Policy Analysis*, nº 6. Swedish Institute for European Policy Studies.

¹⁰ Streek, W. (2014) *Buying time. The delayed crisis of democratic capitalism*. Verso (págs.156-164).

recomendaciones políticas específicas realizadas por la Comisión Europea a cada Estado miembro¹¹.

El análisis comparado muestra claramente que, en términos prácticos, las orientaciones generales de la política económica europea se han basado en las dos premisas básicas de “reforma y recortes”¹². Esta obsesión por la competitividad de los costes no ha ayudado mucho a apoyar una recuperación económica sostenible. Por el contrario, cada vez es más aceptado por los economistas e instituciones internacionales que la implementación de planes de austeridad de forma concertada y a un ritmo extremo en Europa ha agravado los problemas de deuda y crecimiento de los países deficitarios, contribuyendo a un fuerte crecimiento del desempleo¹³.

En cuarto lugar, otro elemento de debate es el relativo al impacto de la nueva gobernanza económica europea sobre los *sistemas de negociación colectiva*. El análisis comparado muestra que las reformas del Derecho Laboral aplicadas por los gobiernos europeos en virtud del nuevo intervencionismo supranacional propiciado por la NGEE han modificado sustancialmente el paisaje de la negociación colectiva en la UE (particularmente en los países meridionales). Las medidas aprobadas no han abordado solamente los resultados de la negociación, ejerciendo una presión directa sobre los salarios, sino también los procedimientos de negociación, impulsando una mayor flexibilidad en los mecanismos de fijación salarial¹⁴.

Más específicamente, es posible identificar un claro objetivo político en muchos gobiernos europeos: el fomento de la descentralización del convenio colectivo. Ciertamente, este no es un fenómeno nuevo, pero en el contexto de la crisis actual se han impuesto en diversos países periféricos de la Unión Europea cambios legales encaminados a reforzar la descentralización de los sistemas de negociación colectiva, lo cual ha conducido a un proceso definido como un “asalto frontal a los sistemas de negociación multipatronal de esos países”¹⁵.

Finalmente, han aumentado las críticas que denuncian el alto *impacto social de las políticas aprobadas*. Las medidas de austeridad y las reformas estructurales de los mercados laborales han provocado una profunda devaluación interna, basada en la espiral descendente de los salarios en la Unión Europea. Esta tendencia ha tenido consecuencias negativas a nivel tanto microeconómico –debido a la caída de los

¹¹ Canton, E.; Grilo, I.; Monteagudo, J.; Pierini, F.; y Turrini, A. (2014) “The Role of Structural Reforms”, *ECFIN Economic Brief*, Issue 34, June 2014.

¹² Por ejemplo, véase: Theodoropoulou, S., y Watt, A. (2011) *Withdrawal symptoms: an assessment of the austerity packages in Europe*. ETUI, WP 2011.02; Clauwert, S. (2014) *The country-specific recommendations (CSRs). in the social field. An overview and comparison Update including the CSRs* ETUI. Background analysis paper, 2014.01.

¹³ International Monetary Fund (2012): *World Economic Outlook. October 2012. Coping with high debt and sluggish growth*. IMF. International Labour Organization (2012) *Global Employment Trends 2012. Preventing a deeper job crisis*. ILO.

¹⁴ Schulten and Müller (op.cit.); Clauwert, S., and Schömann, I. (2012) *The crisis and national labour law reforms: a mapping exercise*. European Trade Union Institute; Bernaciak, M., and Müller, T. (2013) “Austerity policies and the changing context of collective bargaining in Europe”, in ETUI (Ed.) *Benchmarking Working Europe 2013*. ETUI (pp 43-56); Clauwert, S., and Schomann, I. (2014) “Deregulation of labour law at any price”, in ETUI (Ed.) *Benchmarking Working Europe 2014*. ETUI (pp 59-68).

¹⁵ Marginson, P. (2014) “Coordinated bargaining in Europe: From incremental corrosion to frontal assault?”, *European Journal of Industrial Relations, On-line first* (publicado el 15 de agosto de 2014).

ingresos de personas y familias– como macroeconómico, como consecuencia del efecto acumulado sobre la demanda agregada, que ha conducido al actual riesgo de deflación. Sin embargo, aunque existe una conciencia creciente sobre el riesgo de deflación entre los economistas ortodoxos y los representantes institucionales, la conexión de este problema con la evolución de los salarios brilla por su ausencia en el debate¹⁶.

Asimismo, merece la pena señalar las significativas consecuencias de los recortes presupuestarios en gasto social sobre las condiciones de vida de amplios segmentos de la población. En este sentido, los efectos combinados de la prolongada crisis y las políticas de austeridad han conducido a una profundización de las divergencias en la evolución del empleo y el desarrollo social entre los Estados miembro, particularmente en la zona euro, así como un aumento de los niveles de desigualdad y pobreza (particularmente en los países meridionales)¹⁷.

La implementación de la nueva agenda de gobernanza también ha afectado a los procesos de las relaciones laborales, sea en el sector privado –con un fuerte declive de las negociaciones colectivas y el número de acuerdos alcanzados– o en el sector público¹⁸.

Por último, conviene señalar la existencia de un fuerte aumento del malestar social, que ha llevado a una escalada de las acciones de reivindicación laboral y las protestas masivas, particularmente en aquellos países más afectados por la adopción de los paquetes de austeridad.

3. EL PROYECTO “GOCOBA”: UN BREVE RESUMEN

Toda evaluación general de la NGEE debe tomar en consideración, sin embargo, la evolución y repercusiones específicas de su implantación a escala nacional. Esta premisa es el punto de partida del proyecto de investigación “GOCOBA”¹⁹, realizado con el apoyo de la *DG de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión de la UE*, cuyas principales conclusiones se resumen en el presente trabajo.

El objetivo general de este proyecto ha sido analizar el impacto de la Nueva Gobernanza Económica Europea sobre los sistemas nacionales de negociación colectiva de seis países: Bulgaria, Francia, Grecia, Italia, Portugal y España. Más específicamente, el proyecto ha pretendido abordar cuatro temas básicos: (a) cuál ha sido el proceso de implantación de la NGEE en estos países; (b) cuales han sido las principales medidas de la agenda de la gobernanza relacionada con los sistemas de negociación colectiva, en lo referente a estructuras, procedimientos y contenidos; (c) cuáles han sido los principales efectos sociales de la implementación de medidas de austeridad; y (d) qué podría

¹⁶ Janssen, R. (2014) “Europe Does Not Understand Deflation And Wages”, *Social European Journal*, 15/07/2014 (consultado el 9 de octubre de 2014).

¹⁷ Yancheva, A.; Lagneaux F.; Maquet-Engsted, I.; Aujean, L.; Arranz, D.; Joseph, E. (2013) “Key employment and social trends in the face of a long delayed and fragile recovery”, *Employment and Social Developments in Europe 2013*. European Commission. Frazer, H., Guio, A-C., Marlier, E., Vanhercke, B., and Ward, T. (2014): *Putting the fight against poverty and social exclusion at the heart of the EU agenda: A contribution to the Mid-Term Review of the Europe 2020 Strategy*. Observatoire Social Européen, OSE Research Papers, nº 15/Octubre 2014.

¹⁸ ETUI (op.cit.); European Commission (2013) *Industrial Relations in Europe 2012*. European Union.

¹⁹ Este es el acrónimo del proyecto *EU Economic Governance and impact on National Collective Bargaining Systems* (Ref. VS/2013/0356).

hacerse para mejorar la gobernanza económica y el papel de las relaciones laborales en su desarrollo.

El proyecto ha sido desarrollado por cinco Institutos Sindicales de Investigación: la Fundación 1º de Mayo (coordinador, España); el Instituto para las Investigaciones Sociales y Sindicales (Bulgaria); el Instituto de Investigaciones Sociales y Económicas (Francia); la Asociación Bruno Trentin (Italia); y el Instituto Laboral de la Confederación General del Trabajo griega (Grecia). Además, ha contado con la colaboración de dos expertos, uno de la Cámara de Trabajo austriaca (Austria) y otro del Instituto Universitario de Lisboa (Portugal). Finalmente, cabe destacar las aportaciones de diversos expertos y representantes de instituciones e interlocutores sociales que asistieron a los tres eventos internacionales celebrados en Atenas, París y Madrid²⁰.

3.1. Conclusiones principales

Los resultados detallados del proyecto pueden encontrarse en el informe final publicado²¹, cuyas principales conclusiones se resumen a continuación.

Déficit democrático del proceso de gobernanza

La implementación de la NGEE a escala nacional muestra cierto “déficit democrático” en la mayoría de los países analizados. El motivo es que las políticas aprobadas han sido adoptadas unilateralmente por los Gobiernos Nacionales sin haber sido debatidas en profundidad en los Parlamentos Nacionales, o incluso evitando el debate público (como muestran las famosas *cartas secretas* enviadas por el Banco Central Europeo a los gobiernos de Italia y España).

Por ejemplo, en Bulgaria “no hubo un debate preliminar sobre la nueva gobernanza económica y sus herramientas de implementación en el país. El gobierno se unió al Pacto por el Euro Plus y el Pacto Fiscal Europeo sin un debate previo en el parlamento y con el público. Además, tampoco emprendió consultas significativas con los interlocutores sociales acerca de las formas de implementación de la nueva gobernanza económica y sobre cómo hacer frente a sus consecuencias”²².

Por lo que se refiere a la participación de los interlocutores sociales, es necesario en primer lugar tomar en consideración los diferentes puntos de vista sobre las medidas aprobadas al amparo de la NGEE: muy a favor en términos generales en el caso de las organizaciones de empresarios, y mucho más crítica en el caso de los sindicatos.

²⁰ En particular, deseamos dar las gracias a las siguientes personas que asistieron a los seminarios en calidad de ponentes: Savas Rombolis (Universidad Panteion, Atenas); Giannis Kouzis (Universidad Panteion, Atenas); Jean Paul Tricart (Comisión Europea, DG de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión); Jorge Aragón (Consejo Económico y Social, España), Francisco Trillo (Universidad de Castilla-La Mancha, España); Ronald Janssen (Conferencia Europea de Sindicatos); Ramón Gorriz (CCOO, España); y Jordi García (CEOE, España).

²¹ Rocha, F. (Coordinador); Feigl, G.; Leonardi, S.; Pernot, JM; Stoleroff, A.; Tomev, L.; and Triantafillou, Ch. (2014) *The New European Economic Governance and its impact on the National Collective Bargaining Systems*. Fundación 1º de Mayo. Madrid, 2014 (disponible en www.1mayo.ccoo.es).

²² Rocha et al (op.cit. p. 40).

El papel del diálogo social tripartito no ha sido homogéneo en los seis países. La tendencia más común ha sido la implementación unilateral de las políticas anticrisis desde 2010, sin la participación real de los interlocutores sociales, lo cual ha llevado a la parálisis del diálogo social tripartito (como puede constatarse en Bulgaria, Grecia, Italia y España²³).

La situación en Portugal es muy diferente, puesto que el proceso de implementación del *Programa de Ajuste Económico* en este país buscó activamente la legitimación a través de la participación de los interlocutores sociales. Es importante remarcar, no obstante, que la mayor confederación sindical, la *Confederación General de Trabajadores Portugueses* (CGTP) nunca ha aceptado entrar en el juego.

También cabe destacar la situación de Francia, donde tras el cambio político en 2012, la consulta de los interlocutores sociales –e incluso la asociación con los mismos– ha adquirido un carácter muy institucionalizado, con la generalización de las denominadas “Conferencias Sociales”.

El desarrollo de las políticas de austeridad: ¿un modelo único para todos?

La intervención externa llevada a cabo al amparo de la NGEE ha sido aplicada en los seis países a través de un doble mecanismo: los estrictos Programas Económicos de Ajuste previstos en los *Memorandos de Acuerdo* firmados con los gobiernos nacionales, como sucedió en Grecia y Portugal (y parcialmente en España); y las recomendaciones específicas planteadas a cada Estado miembro tras la evaluación de sus particulares debilidades y desequilibrios.

Por lo que respecta al contenido de las políticas, el análisis comparado confirma la prevalencia del enfoque “orientado a la austeridad” basado en una triple línea de acción, según se ha mencionado anteriormente: (a) *medidas de fuerte consolidación fiscal*, con recortes en salarios, pensiones, sanidad, educación, gasto operativo e inversión pública, unidas a incrementos de los impuestos directos e indirectos; (b) una serie de *reformas estructurales* de los mercados de trabajo y productos; y (c) medidas dirigidas a la *estabilización y el rescate –en algunos casos– del sistema financiero*.

En este sentido, puede decirse que la implementación de la NGEE ha seguido una senda estrecha y homogénea de “reformas y recortes”, sin tomar en consideración los marcos económicos, sociales, culturales e institucionales a nivel nacional.

Sin embargo, debe constatarse también que el desarrollo específico de estas políticas muestra también algún grado de heterogeneidad, siendo los dos países más estrictamente sometidos a la intervención externa –Grecia y Portugal– aquellos en que ha sido superior la duración y profundidad de las medidas de austeridad aprobadas.

Fortalecimiento de la descentralización de los sistemas nacionales de negociación colectiva

El lanzamiento de “reformas favorecedoras del empleo”, dirigidas a promover una mayor flexibilidad y desregulación de las instituciones del mercado laboral, ha sido una

²³ Aunque en España pueden observarse en 2014 algunas señales de recuperación del diálogo social tripartito.

tendencia compartida en la mayoría de los países analizados. Estas reformas han sido repetidamente solicitadas por diversas instituciones internacionales y las autoridades europeas, pero también por los principales “*think tanks*” y organizaciones de empresarios, que han argumentado que uno de los motivos del creciente impacto de la crisis sobre el empleo –particularmente en los países meridionales– es la *excesiva rigidez* de la normativa laboral.

Uno de los objetivos específicos de las reformas estructurales ha sido fomentar la “modernización de los sistemas de negociación colectiva”. Este es un eufemismo ampliamente utilizado que, en términos prácticos, apunta a una mayor presión política a favor de la contención salarial y a la implantación de mecanismos de determinación de salarios más descentralizados. En última instancia, lo que se pretende lograr con esta política es la sustitución del antiguo instrumento de devaluación de la moneda por una devaluación directa de los salarios.

A este respecto, aunque los cambios legales dirigidos a abordar esta cuestión no son ciertamente nuevos, parecen haberse visto reforzados y acelerados como resultado directo del nuevo “intervencionismo supranacional” en el ámbito de la determinación de salarios impulsado bajo la NGEE, especialmente en los países periféricos (Tabla1).

Tabla 1. Medidas aprobadas en relación con los sistemas de negociación colectiva (2010-2013)

Descentralización de la negociación colectiva	BG	EL	ES	IT	FR	PO
Facilitación de la derogación y/o modificación de los convenios de empresa en los convenios sectoriales	X	X	X	x	X	X
Suspensión del principio de la favorabilidad, afectando a la relación entre los convenios sectoriales y de empresa		X	X			
Aplicación de criterios más restrictivos a la prórroga de los convenios colectivos	X	X				X
Reducción de la duración de los convenios colectivos		X		X		
Reducción del periodo de vigencia de un convenio tras su vencimiento		X	X			X
Ampliación de la posibilidad de que representación no sindical de los empleados concluya convenios de empresa		X	X			
Otras medidas relacionadas con la determinación de salarios						
Reforma e incluso retirada de los mecanismos de indexación legales o autónomos (que vinculan el crecimiento de los salarios a los precios), fijando la productividad como única referencia	X					
Cambios en la determinación del salario mínimo, en materia de procedimientos, nivel y alcance		X				
Recorte y/o congelación del salario mínimo	X	X	X			X
Recorte y/o congelación de salarios en el sector público	X	X	X	X	X	X
Otras medidas conectadas con las relaciones laborales						
Abolición o disminución del papel de determinadas instituciones de diálogo social (tripartito), retirándose el gobierno de dichos órganos.	X	X	X			
Aplicación de criterios más rigurosos a la representatividad de las organizaciones de interlocutores sociales	X		X	X		X

Fuente: elaboración propia a partir de los informes nacionales

La evaluación detallada de los cambios legales en los sistemas nacionales de negociación colectiva puede encontrarse en los capítulos correspondientes. Sin embargo, conviene observar que existen puntos de vista opuestos en los diversos países

entre los gobiernos nacionales y los interlocutores sociales en lo que respecta a la justificación y objetivos de estas reformas, pudiéndose resumir en términos general en dos polos.

Por un lado, se ha argumentado que el insuficiente nivel de descentralización de la negociación colectiva, junto con la excesiva rigidez de los mecanismos de determinación de salarios, habían restringido las posibilidades de los empresarios de hacer frente a la crisis a través de la reorganización de sus recursos productos mientras mantenían el empleo. De ahí la necesidad de favorecer la prioridad de la negociación a escala de empresa sobre la sectorial, y de reforzar el poder unilateral de la empresa en la regulación de las condiciones de trabajo (en particular, en lo relativo a salarios y horario laboral).

Por el otro, los críticos han argumentado principalmente que estas reformas tienen realmente por objeto dismantelar el equilibrio de poder característico entre empleadores y empleados que constituye la raíz del Derecho Laboral. En pocas palabras, se ha destacado que, en términos generales, estos cambios legales encumbran la decisión unilateral de la empresa en la regulación del trabajo como principio del nuevo derecho laboral, afectando a los derechos de información, consulta y negociación. En este sentido, puede decirse que el nuevo “intervencionismo supranacional” está conduciendo a un modelo más autoritario de relaciones laborales.

Impacto recesivo de las políticas de austeridad y brusco deterioro de la situación del mercado de trabajo

El análisis comparado confirma el efecto recesivo a corto plazo de las políticas de austeridad aprobadas, particularmente en los países periféricos de Europa meridional que se encuentran en el epicentro de la crisis económica. La razón es el impacto negativo de las medidas de consolidación fiscal y la devaluación de salarios inducida sobre la demanda agregada efectiva.

Asimismo, los informes nacionales plantean serias dudas en lo que respecta al éxito de las reformas estructurales como forma de apoyar la transición hacia un modelo de crecimiento orientado a las exportaciones como alternativa real y sostenible para hacer frente a la decreciente demanda interna.

La caída de la actividad económica ha llevado a un brusco deterioro de la situación del mercado de trabajo, siendo el resultado más visible el dramático ascenso de los niveles de desempleo (con picos máximos en Grecia y España).

Es importante destacar que el profundo deterioro del empleo provocado por la crisis económica se ha visto agravado desde 2010 por la implementación unilateral de recortes presupuestarios y las reformas legales del derecho laboral.

Además, estas reformas legales han conducido también a un aumento de la precariedad, puesto que han estimulado la destrucción masiva de puestos de trabajo a tiempo completo y la creación, al mismo tiempo, de empleo basado en contratos atípicos (temporales y de media jornada de carácter no voluntario). En este sentido, frente al argumento de que las “reformas por la flexibilidad” pretenden propiciar una recuperación “rica en empleo”, puede aducirse que la recuperación no podrá mantenerse

si el nuevo empleo que se genera se reduce a puestos de trabajo a tiempo parcial, inseguro y mal pagado.

Disminución de la negociación colectiva, mayor nivel de descentralización, desplome del porcentaje de trabajadores cubiertos por convenios colectivos y bloqueo del diálogo social en el sector público

La evaluación de la evolución de la negociación colectiva en el actual contexto económico debe enfrentarse a algunas limitaciones metodológicas como: (a) las dificultades para diferenciar los efectos específicos de las reformas legales de los sistemas de negociación colectiva de los efectos generales de la crisis; (b) el corto tiempo transcurrido desde la implementación práctica de las diversas reformas legales; y (c) las lagunas y debilidades de las estadísticas disponibles sobre la negociación colectiva a escala nacional.

Pese a estas limitaciones, puede afirmarse que los efectos combinados de la caída de la actividad económica provocada por la crisis y las políticas de austeridad y reformas estructurales aplicadas han repercutido significativamente en la evolución de la negociación colectiva, aunque con un nivel de intensidad diferente entre los países. Así, mientras en Francia la Agenda Europea lanzada desde 2010 parece haber tenido “un impacto ambiguo y demorado sobre las relaciones laborales”, en el extremo opuesto estaría la situación de Portugal y Grecia. Por ejemplo, en Grecia “los cambios radicales introducidos en los asuntos laborales en los últimos cuatro años llevan a una destrucción completa del sistema de negociación colectiva y los Convenios Colectivos de Empleo”²⁴.

La evolución detallada de cada país se resume en el informe, pero vale la pena destacar algunas de las principales tendencias registradas:

En primer lugar, *la dinámica de la negociación colectiva en el sector privado ha empeorado visiblemente*. Esto se refleja en la caída del número de convenios colectivos, y también, en algunos países, en el descenso radical del número de decisiones de prórroga de estos convenios. La consecuencia de estas tendencias es que el porcentaje de trabajadores cubiertos por convenios colectivos se ha reducido, o incluso desplomado (como en el caso de Portugal, donde la tasa de cobertura ha retrocedido hasta su nivel más bajo en la historia de la democracia portuguesa).

En segundo lugar, *el proceso de descentralización de la negociación colectiva se ha acelerado por dos vías*: por un lado, el aumento del número de convenios de empresa y el declive de los sectoriales. Es importante observar, no obstante, que el peso de los convenios de empresa en lo que se refiere al número de trabajadores afectados es habitualmente muy pequeño, por lo que esta tendencia no parece tener todavía un efecto significativo en la estructura de la negociación colectiva, aunque puede estar produciendo consecuencias indirectas en las estrategias de las empresas y en los procesos de negociación.

Por otro lado, puede observarse un *incremento significativo de las excepciones y descuelgues* de los convenios colectivos sectoriales a escala de empresa, favorecidas por

²⁴ Rocha et al (op cit., p. 122).

los nuevos reglamentos introducidos por las reformas legales del derecho laboral. Por lo que respecta a esta cuestión, un importante elemento de debate es el relativo a la participación de los representantes de los trabajadores. Por ejemplo, en España se ha producido desde 2012 un brusco aumento de las excepciones, que se han regulado principalmente mediante acuerdos firmados entre las empresas y los sindicatos más representativos en las mismas. Italia ofrece, por el contrario, una controvertida experiencia lanzada por la empresa privada más importante del país, donde se firmaron algunos acuerdos con excepciones que suponían una pérdida de derechos, sin el consentimiento de la mayor confederación de sindicatos.

En tercer lugar, los sindicatos han denunciado que la reforma legal implementada al amparo de la NGEE ha impulsado un cambio radical hacia la *consolidación de un modelo autoritario de relaciones laborales*, que exalta la decisión unilateral de la empresa en la regulación del trabajo como principio del nuevo derecho laboral, afectando, según hemos descrito, a los derechos de información, consulta y negociación.

Finalmente, la crisis económica y financiera ha puesto *bajo presión las relaciones laborales en el sector público*. La eficacia y eficiencia del gasto público ha comenzado a examinarse más cuidadosamente; el papel de interesados esenciales como los sindicatos del sector público ha sido cuestionado, y empresas formalmente autónomas, con autoridad delegada, se han visto sometidas a un estrecho control financiero y administrativo desde el centro de gobierno.

Devaluación de los salarios, aumento del nivel de pobreza y de trabajadores pobres, incremento de la desigualdad y estallido del malestar social

La devaluación interna basada en la reducción de salarios ha sido uno de los principales objetivos explícitos perseguidos por las políticas de austeridad y las reformas estructurales lanzadas al amparo de la NGEE, particularmente en aquellos países más gravemente golpeados por la crisis.

El análisis comparado muestra claramente una *tendencia a la baja de las subidas salariales acordadas colectivamente*, aunque con diferentes grados de intensidad. Es necesario destacar que en algunos países se produjo una cierta discordancia entre la evolución de los salarios negociados y el crecimiento del PIB. en la primera fase de la crisis, lo cual puede explicarse principalmente por el “efecto de retraso” de la negociación colectiva. Esto ha sido esgrimido por muchos como una prueba de la rigidez de la formación de salarios en un contexto de recesión económica. Sin embargo, incluso si esta inercia temporal de la negociación colectiva condujo a una cierta ausencia de flexibilidad salarial, también tuvo un efecto positivo: evitar que siguiera cayendo el consumo privado y la demanda efectiva en el conjunto de la economía.

La evolución de los *salarios brutos nominales y reales (medidos como remuneración por empleado)* ha seguido una *tendencia descendente similar*. En este sentido, cabe identificar dos periodos diferentes en términos generales: en la primera fase se produjo un rebote de los salarios brutos nominales pese a las consecuencias de la crisis económica. Esta tendencia específica puede explicarse en gran medida por la significativa destrucción de empleos temporales y de baja remuneración, lo cual condujo a un aumento estadístico de los niveles salariales. En la segunda fase, se ha

registrado una caída de los salarios brutos reales, particularmente significativa en los países periféricos.

El proceso de devaluación generalizada de los salarios ha provocado un grave *impacto negativo en las condiciones de vida de los trabajadores y familias*, pero también en la demanda agregada efectiva a nivel macroeconómico.

Así, los crecientes niveles de desempleo, el desempleo de larga duración y la precariedad, junto al proceso de devaluación de los salarios y otros efectos negativos de las políticas de austeridad, han contribuido a *aumentar el deterioro de las normas sociales*. Esto ha conducido a un aumento general de los niveles de desigualdad y de la pobreza entre personas con y sin empleo, lo cual ha propiciado una mayor segmentación y empobrecimiento de la población activa.

La situación es particularmente dramática en países como Grecia, donde se constata que la política implementada a través de los Memorandos llevó a situaciones nunca vistas antes, puesto que la profundidad y duración de la recesión y la cifra de desempleo no tienen precedentes en tiempos de paz.

Finalmente, la creciente agitación social provocada por los efectos combinados de la crisis y la implementación de las medidas de austeridad y las reformas estructurales ha llevado a una escalada sin precedentes de los conflictos laborales y las protestas masivas (particularmente en Grecia, Portugal y España). La respuesta del gobierno ha sido el endurecimiento del Código Penal y la represión de las protestas, incluso afectando al derecho huelga, tal como ha denunciado la Confederación Europea de Sindicatos.

Recomendaciones políticas: propuestas para un cambio de curso en Europa

La *Estrategia Europa 2020* fue lanzada en 2010 con el objeto de promover un crecimiento inteligente, sostenible e integrador que ayudara a Europa a recuperarse de la crisis y “hallar el camino para crear nuevos empleos y ofrecer un sentido de dirección a nuestras sociedades”²⁵. También en 2010 se adoptó el Semestre Europeo para garantizar la implementación y progreso de las políticas macroeconómicas y las reformas estructurales incluidas en la estrategia Europa 2020, dando paso a la Nueva Gobernanza Económica Europea.

Cuatro años más tarde, puede afirmarse que algunos de los objetivos principales perseguidos por la *estrategia Europa 2020* en ámbitos tan relevantes como el empleo, la investigación y desarrollo o la reducción de la pobreza, distan mucho de haberse alcanzado²⁶. Por otro lado, la actividad económica en la zona euro ha registrado un nuevo estancamiento en el segundo trimestre de 2014, lo cual podría llevar, tal como hemos señalado más arriba, a una “triple recesión”, planteando una seria amenaza para la prevista recuperación de la crisis²⁷.

²⁵ European Commission (2010): *EUROPE 2020. A strategy for smart, sustainable and inclusive growth*. Communication of the European Commission (3/3/2010).

²⁶ European Commission (2014): *Taking stock of the Europe 2020 strategy*. COM(2014) 130 final/2 (p.20).

²⁷ Stiglitz, J. (2014): “Europe’s Austerity Disaster”, *Social Europe Journal*, 29/9/2014 (accessed on October 10, 2014).

La combinación de la prolongada crisis y los efectos negativos de las políticas de austeridad aplicadas ha provocado una situación social devastadora en Europa, alcanzando el desempleo de corta y larga duración registros históricos y con alarmantes tasas de desigualdad y de pobreza entre personas con y sin empleo que están tensionando las bases de la cohesión social (especialmente en los países periféricos de Europa meridional más afectados por la crisis).

Los sindicatos de trabajadores exigen repetidamente desde hace unos años un “cambio de rumbo para Europa”²⁸, una nueva vía que debería aplicarse desde una perspectiva verdaderamente europea, tomando en consideración que la economía europea es más que la suma de las economías nacionales, puesto que se trata de una economía considerablemente cerrada con grandes efectos indirectos (especialmente en la euro zona, más integrada).

En este contexto, las conclusiones alcanzadas por los diversos informes nacionales incluidos en el presente trabajo nos permiten plantear algunas consideraciones y propuestas para este debate.

Un primer punto de discusión es el relativo a la **reforma de la Gobernanza Económica Europea**. En este sentido, en su contribución²⁹, *George Feigl* propone cuatro cambios en la actual NGE: (a) cambiar su lógica económica neoclásica basada en normas y orientada a la oferta en favor de un enfoque más basado en la demanda; (b) perseguir una mayor democratización en la elaboración de la política económica a escala europea, con un fuerte nivel de participación del Parlamento Europeo y los interlocutores sociales; (c) poner fin a la financiación descoordinada de los Estados miembro a través de los mercados financieros, sin prestamista de última instancia; y (d) en el terreno de la política fiscal, abolir el umbral del 3%, que es procíclico y favorece la recesión, y que es todavía el mayor problema individual derivado del actual acuerdo de gobernanza (aunque también debería existir orientación a medio y largo plazo para una política fiscal viable).

La necesidad de un cambio en la gobernanza económica también ha sido subrayada por la Confederación Europea de Sindicatos (CES), que firmó en 2010 una Declaración Conjunta con los otros interlocutores sociales europeos señalando, entre otros aspectos, que “involucrar a los interlocutores sociales en la elaboración y aplicación de políticas que afectan directa o indirectamente al empleo y los mercados de trabajo a lo largo de todos los diferentes pasos del semestre europeo es esencial para poder tomar en consideración su posición. Las consultas con los interlocutores sociales deberán realizarse oportunamente y ser significativas, permitiendo los necesarios análisis y propuestas y encajando dentro de los procesos de toma de decisiones”³⁰.

En términos más sustantivos, la CES ha lanzado su propuesta alternativa de una “nueva vía para Europa”³¹. Su premisa básica es que, para garantizar una forma sostenible de

²⁸ Kowalsky, W., and Scherrer, P. (Eds) (2011): *Trade unions for a change of course in Europe. The end of a cosy relationship*. ETUI.

²⁹ Rocha et al (op. cit, pp 32-34).

³⁰ *Social Partner Involvement In European Economic Governance. Declaration by Social European Partners*.

³¹ ETUC (2013): *A new path for Europe: ETUC plan for investment, sustainable growth and quality jobs*. Adoptado en la reunión del Comité Ejecutivo de la CES de 7 de noviembre de 2013.

salir de la crisis ya no basta un plan de estímulo a corto plazo, según se defendió en 2009. Según la CES, se necesita una perspectiva a más largo plazo para superar las crecientes dificultades y divisiones en la UE. Por lo tanto, se propone un plan de recuperación basado en el objetivo de invertir un 2% adicional del PIB. de la UE cada año durante los próximos 10 años. Este plan deberá dirigirse a estimular la recuperación de la actividad económica a corto plazo, así como a sentar las bases para la transición hacia un modelo económico más sostenible (que incluya la creación de empleos decentes).

Finalmente, está claro que el margen de maniobra a nivel nacional dentro de una región económica integrada como la zona euro es muy limitado. Sin embargo, parece necesaria una nueva estrategia en los países más castigados por la crisis para hacer frente a las tendencias identificadas arriba, una estrategia basada en un enfoque más centrado en el empleo y que dedique especial atención a los grupos más desfavorecidos. De lo contrario, la consecuencia inevitable será el riesgo de que se produzca un mayor deterioro de la cohesión social y un crecimiento de la agitación y la desafección entre la población.

Un segundo y particularmente controvertido elemento de debate es el relativo al *nuevo intervencionismo supranacional en el terreno de la negociación colectiva*, desarrollado al amparo de la NGEE.

Este proceso plantea la cuestión de la tensión entre los nuevos reglamentos y orientaciones específicas de cada país elaboradas a nivel europeo y la autonomía disfrutada por la negociación colectiva a escala nacional³². A este respecto, los sindicatos europeos han subrayado claramente dos puntos: por un lado, las instituciones de la UE deberían acatar estrictamente los principios del Tratado, respetando la autonomía de los interlocutores sociales y la diversidad de las relaciones laborales nacionales. Por el otro, las reformas para fortalecer los sistemas de formación de salarios solamente pueden abordarse a través del diálogo social y la negociación con los interlocutores sociales a nivel nacional³³.

Por lo que respecta a la descentralización de la negociación colectiva, la evaluación no es unánime. Por ejemplo, se ha señalado que la negociación colectiva descentralizada ha sido un instrumento clave de los esfuerzos concertados de adaptación a escala micro, tal como muestra la importancia de las negociaciones relativas a asuntos que van desde la flexibilidad funcional hasta la flexibilidad salarial³⁴.

Sin embargo, el análisis comparado muestra claramente que en aquellos países con una mayoría de pequeñas y medianas empresas –como los Estados miembro de Europa meridional–, las reformas dirigidas a estimular un proceso unilateral de descentralización abren la vía al riesgo de que exista un mercado de trabajo en el que la única negociación colectiva real tenga lugar en un número pequeño de empresas, con el

³² For a detailed overview of this debate, see Kohl, W. (2013): *The new economic governance arrangements and autonomous collective bargaining in the European Union*. IMK Studies, nº 30.

³³ CES (2014): *Statement of the ETUC Collective Bargaining Committee on Country Specific Recommendations 2014 concerning wages and collective bargaining systems* (4 de junio de 2014). Disponible en <http://www.etuc.org> (consultado el 10 de octubre de 2014).

³⁴ Glassner, V., Keune, M. y Marginson, P. (2011) “Collective Bargaining in a Time of Crisis. Developments in the private sector in Europe”, *Transfer* 17 (3): 303-321.

efecto indirecto de que se produzcan significativas caídas en las tasas de cobertura e incluso dumping salarial.

La cuestión a debate es hasta qué punto debería expandirse la descentralización y cómo debería organizarse, tomando en consideración los marcos específicos de las relaciones laborales a escala nacional. En este sentido, de las conclusiones de la presente investigación nacen dos propuestas esenciales: (a) la necesidad de mantener las negociaciones multipatronales como piedra angular de las regulaciones del mercado de trabajo en diversos países europeos³⁵; y (b) el refuerzo de la coordinación y articulación a través de los diferentes niveles de la negociación colectiva, a fin de favorecer un equilibrio justo entre las demandas de mayor flexibilidad a escala de empresa y la conservación de los estándares laborales sustantivos establecidos por los convenios sectoriales e intersectoriales.

Otro elemento de debate surge del *papel de los salarios en las políticas anticrisis*. Una conclusión clave confirmada por el presente informe es que la dinámica salarial simplemente se ha desplomado en aquellos Estados miembros que han hecho más reformas (como Grecia, Portugal y España).

Este proceso, como se ha señalado más arriba, ha tenido consecuencias negativas a nivel tanto microeconómico –debido a la caída de los ingresos de personas y familias– como macroeconómico, como consecuencia del efecto acumulado sobre la demanda agregada, que ha conducido al actual riesgo de deflación.

Los salarios deberían considerarse no solamente como coste de producción y como precio para “equilibrar el mercado”, sino también como motor de la demanda, el crecimiento y el empleo y como importante interruptor automático en el proceso de deflación y depresión³⁶. De acuerdo con esta visión alternativa, los sindicatos europeos han exigido que “los salarios reales crezcan al menos en línea con la productividad en todos los países a fin de proteger el poder adquisitivo, pero también para contribuir a reducir las desigualdades y los desajustes de género en las remuneraciones, luchar contra el aumento de la pobreza y prevenir el dumping social y la competencia desleal”³⁷.

Además, se requieren urgentemente políticas públicas dirigidas a fortalecer la seguridad/protección social, a fin de hacer frente al dramático empeoramiento de la situación social provocada por la prolongada crisis y los efectos más negativos de las políticas de austeridad.

En resumen, ha llegado el momento de que se produzca un cambio de curso significativo en Europa porque, tras cuatro años desde el lanzamiento de la NGEE, está “claro por encima de cualquier otra cosa que el foco actual en la austeridad y desregulación no está ofreciendo lo que los ciudadanos europeos tienen derecho a esperar”³⁸.

³⁵ Sobre este punto, véase Marginson (op.cit.).

³⁶ Lavoire, M., Stockhammer, E.; International Labour Office (2013) *Wage-led growth: an equitable strategy for economic recovery*. Palgrave Macmillan.

³⁷ ETUC (2014, op.cit., p. 2).

³⁸ Segol, B.; Jepsen, M. y Pochet, Ph (2014) “Foreword”, *Benchmarking Working Europe*. ETUI (p. 5).

La reformulación de la Gobernanza Económica Europea, independientemente de la forma que adopte finalmente, debería basarse en todo caso en una mayor democratización del proceso de elaboración de las políticas económicas, tomando en consideración el papel del diálogo social –y, por tanto, la participación de los interlocutores sociales– como elemento central de la gestión de las políticas anticrisis, a escala europea y nacional.

Este es un elemento crucial en una coyuntura histórica especialmente crítica, porque la crisis, y la incompetencia manifestada en la promoción de una salida cooperativa a la misma a nivel supranacional, han contribuido a aumentar la desafección pública con el proyecto europeo.