

UNIVERSIDAD DE SALAMANCA

FACULTAD DE DERECHO

Departamento de Derecho Público General



Tesis doctoral

LA GOBERNANZA EUROPEA Y EL RETROCESO DE LOS DERECHOS
LABORALES EN ESPAÑA

Autor

Pablo Ferreiro

Directores

Iván Llamazares Valduviego

Y

Enrique Cabero Morán

Salamanca

2022

UNIVERSIDAD DE SALAMANCA

FACULTAD DE DERECHO

Departamento de Derecho Público General

Tesis doctoral

LA GOBERNANZA EUROPEA Y EL RETROCESO DE LOS DERECHOS
LABORALES EN ESPAÑA

Autor

Pablo Ferreiro

Directores

Iván Llamazares Valduviego

Y

Enrique Cabero Morán

Salamanca

2022

ÍNDICE

RESUMEN	6
ABSTRACT.....	7
ABREVIATURAS	8
PRESENTACIÓN	9
CAPÍTULO I.....	15
EL NEOLIBERALISMO EN LA GOBERNANZA ECONÓMICA EUROPEA	15
I. “Época dorada” del capitalismo en Europa y transición a la era neoliberal	15
1. “Época dorada” del capitalismo en Europa	15
2. Declive de la “época dorada”, y transición a la era neoliberal	21
II. <i>El neoliberalismo, y la interpretación del mercado de trabajo</i>	<i>32</i>
1. El neoliberalismo: una concepción	32
2. Interpretación neoliberal del mercado de trabajo	48
CAPÍTULO II	57
DÉFICIT DEMOCRÁTICO Y SESGO NEOLIBERAL EN LA GOBERNANZA EUROPEA	57
I. El déficit democrático en la gobernanza europea	57
1. <i>La gobernanza europea.....</i>	<i>57</i>
2. Déficit democrático en la gobernanza	61
II. Gobernanza de sesgo neoliberal	69
1. <i>El sesgo neoliberal en la gobernanza.....</i>	<i>69</i>
2. <i>Globalización y financiarización de la economía.....</i>	<i>89</i>
CAPÍTULO III	100
GOBERNANZA NEOLIBERAL Y RETROCESO DE LOS DERECHOS LABORALES EN ESPAÑA, DURANTE LA CRISIS DE 2008	100
I. Crisis económico-financiera de 2008, desde una perspectiva española.....	100
1. Sobre el origen de la crisis económico-financiera, y su repercusión en los derechos laborales	100
2. ¿Era necesaria la Reforma laboral?	113
II. La Reforma laboral de 2012, de inspiración neoliberal	122
1. Planteamiento neoliberal, y restricción de derechos laborales .	122

2. La constitucionalización de la Reforma laboral, o la adaptación de la Constitución al orden neoliberal.....	139
CAPÍTULO IV	157
PROPUESTAS PARA UN MARCO FAVORABLE A LOS DERECHOS LABORALES EN ESPAÑA	157
I. Reformas en la gobernanza europea.....	159
1. Reducir el déficit democrático para reducir la influencia neoliberal, impulsora del retroceso en los derechos laborales	159
2. Reformar el marco económico de la eurozona	168
II. Reformas en el ámbito español	180
1. Reformar el marco normativo laboral para democratizar las relaciones laborales	180
2. Cambiar el modelo productivo, hacia una mayor relevancia del valor añadido.....	190
CONCLUSIONES	196
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y RECURSOS DE INTERNET ...	200

RESUMEN

Esta investigación aborda la relación entre la gobernanza económica europea y el retroceso de los derechos laborales en España durante la crisis económica y de empleo iniciada en 2008, particularmente en la Reforma de 2012. Considera que el proceso de gobernanza, que tiene sesgo neoliberal, impulsa políticas favorables para los intereses del capital, y restrictivas para el ámbito del trabajo. Destaca también que este proceso tiene déficit democrático, porque faltan garantías y mecanismos democráticos suficientes para asegurar un equilibrio de intereses entre distintos grupos sociales. El déficit posibilita que el orden neoliberal sea hegemónico en la gobernanza, y que impulse políticas más favorables al capital que al trabajo. La reforma laboral que pedía la UE a España para afrontar la crisis, y recibir apoyo financiero, es ejemplo paradigmático de repercusión directa de la gobernanza europea sobre el mercado de trabajo. La crisis sólo fue la ventana de oportunidad para aplicar políticas de sesgo neoliberal, y restringir derechos laborales.

La investigación cuestiona el discurso dominante que propugnaba la ausencia de políticas alternativas a las aplicadas durante la crisis. Propone reformas en la UE, y en España, dirigidas a reducir el déficit democrático y promover la actividad económica sostenible. La pretensión es favorecer la estabilidad económica y el empleo de calidad.

Palabras clave: Neoliberalismo, Gobernanza europea, Déficit democrático, Reforma laboral, Empleo de calidad.

ABSTRACT

This research addresses the relationship between European economic governance and the decline of labor rights in Spain during the economic and employment crisis that began in 2008, particularly in the 2012 Reform. It considers that the governance process, which has a neoliberal bias, promotes policies favorable to the interests of capital, and restrictive to the labor sphere. It also stresses that this process has a democratic deficit because it lacks sufficient democratic guarantees and mechanisms to ensure a balance of interests between different social groups. This deficit makes it possible for the neoliberal order to be hegemonic in governance, and to promote policies more favorable to capital than to labor. The labor reform demanded by the EU to Spain, to face the crisis, and receive financial support, is a paradigmatic example of the direct impact of European governance on the labor market. The crisis was only a window of opportunity to apply neoliberal biased policies and restrict labor rights.

This research questions the dominant discourse that advocated the absence of alternative policies to those applied during the crisis. It proposes reforms in the EU, and in Spain, aimed at reducing the democratic deficit and promoting sustainable economic activity. The aim is to promote economic stability and quality employment.

Keywords: Neoliberalism, European governance, Democratic deficit, Labor reform, Quality employment.

ABREVIATURAS

Art	Artículo
BCE	Banco Central Europeo
BdE	Banco de España
CE	Constitución Española de 1978, vigente
CEE	Comunidad Económica Europea
CECA	Comunidad Europea del Carbón y del Acero
Cit	Citada/o
ECOFIN	Consejo de Asuntos Económicos y Financieros
EEMM	Estados miembros
EURATOM	Comunidad Europea de la Energía Atómica
FMI	Fondo Monetario Internacional
II GM	Segunda guerra mundial
p	Página
PE	Parlamento Europeo
PEC	Pacto de Estabilidad y Crecimiento
P ej	Por ejemplo
PF	Pacto Fiscal Europeo, formalmente Pacto de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria
QE	Quantitative Easing
ss	Siguientes
TFUE	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
TUE	Tratado de la Unión Europea
UE	Unión Europea
UEM	Unión Económica y Monetaria

PRESENTACIÓN

Una sociedad democrática como la nuestra se articula en función de intereses, ideologías y relaciones de poder, que explican el grado de desarrollo de los derechos e intereses de cada grupo social, y el equilibrio entre ellos.

La gobernanza en la Unión Europea se desarrolla según estos criterios, incluida la política económica que promueve, aunque vaya revestida de justificaciones técnicas y económicas.

En esta tesis que ahora presentamos, la idea subyacente es, precisamente, el histórico conflicto de intereses capital-trabajo, su carga ideológica, y las relaciones de poder en torno a él.

La investigación se centrará en la fortaleza del neoliberalismo, su influencia en la gobernanza económica de la Unión Europea, y la posible repercusión sobre los derechos laborales en España, con motivo de la crisis económica financiera y presupuestaria iniciada en 2008. En este sentido, anticipamos que no es casualidad que simpatizantes del orden neoliberal ocupen puestos clave en las Instituciones europeas responsables de la gobernanza y de las políticas económicas.

El tema es el marco que conforma la gobernanza económica europea y su relación con el retroceso en los derechos laborales, teniendo en cuenta que esta gobernanza tiene un sesgo neoliberal, y es deficitaria en democracia. La delimitación temporal transcurre en torno a la crisis indicada, y la referencia geográfica es España. La motivación para investigar este caso particular surge de un hecho llamativo y contradictorio: la misma legislación laboral que se modifica durante la crisis para “favorecer “el empleo (porque es demasiado “rígida”), era la

misma que antes de esa crisis, cuando España era “un referente” para Europa, en vitalidad económica y creación de empleo.

El objetivo principal en esta investigación es explorar la relación que pueda existir entre la gobernanza económica ejercida por la Unión Europea y el retroceso en los derechos laborales aplicado en España con motivo de la crisis.

Para concretar el objetivo, y marcar el desarrollo de toda la investigación, se plantean tres preguntas que servirán de guía

La primera pregunta que cabe plantear es cómo surge el actual neoliberalismo, hasta llegar a ser hegemónico en la gobernanza económica de la Unión. Al responder a esta pregunta se podrán señalar aspectos importantes para el objetivo principal, como: la interpretación que hace el neoliberalismo sobre el mercado de trabajo, la influencia que ejerce (desde la gobernanza) para reducir los derechos laborales, el predominio de sus planteamientos en la gobernanza económica europea, y el déficit democrático de esta gobernanza. Los dos primeros capítulos abordarán esta pregunta.

La segunda pregunta está orientada a saber, de forma concreta, cómo repercute la gobernanza europea (deficitaria en democracia y de sesgo neoliberal) sobre los derechos laborales en España, durante la crisis económica iniciada en 2008. Para responder a esta pregunta, en el capítulo tercero analizará la Reforma laboral de 2012, y algunos cambios concretos que supongan un retroceso importante en derechos laborales. También se intentará averiguar si la Reforma era verdaderamente necesaria, o si la crisis económico-financiera fue la ventana de oportunidad para justificar una limitación a los derechos laborales, e imponer la agenda neoliberal.

Con la tercera pregunta de esta investigación se quiere averiguar si no existían medidas alternativas a las defendidas desde la gobernanza europea y los mercados, para afrontar los efectos de la crisis sobre el crecimiento económico y la falta de empleo. La versión promovida desde las Instituciones europeas, y también por el Gobierno conservador español del momento, fue que las medidas de austeridad económica y la restricción a los derechos laborales (la Reforma laboral de 2012) eran las únicas posibles, no había alternativas.

Para contestar a esta pregunta, el capítulo cuatro planteará otras alternativas a las defendidas en aquel momento por las Instituciones europeas y el Gobierno español. Serán medidas concretas, para favorecer el crecimiento económico sostenible, y la creación de empleo de calidad (empleo con derechos). Son propuestas políticamente moderadas, y factibles desde el punto de vista económico.

El contenido de este trabajo hace referencia a un conjunto de Instituciones y actores que pretenden fomentar el crecimiento económico y la creación de empleo mediante una política económica que restringe derechos laborales y sociales. Se trata de Instituciones, organismos, y actores de sesgo neoliberal, y promotores del ámbito económico y financiero: Comisión Europea, Consejo (sobre todo, versión Eurogrupo), BCE, FMI, OCDE, Mercado de capitales y Agencias de calificación de riesgos (exigían reforma laboral a España, para acceder a financiación), etc.

Este, no es un estudio sobre el neoliberalismo ni sobre la gobernanza económica europea o su déficit democrático. Tampoco analiza en profundidad la reforma laboral de 2012 que se toma como referencia. Si se estudiaran en profundidad estos temas, se desviaría el objetivo de la investigación. Aquí sólo se abordan, selectivamente, aquellos elementos que permitan relacionar orden neoliberal,

gobernanza europea deficitaria en democracia, y límites a los derechos laborales.

Como se anticipó, este trabajo consta de cuatro capítulos. El primero comienza con una referencia a la situación socioeconómica posterior a la II Guerra Mundial, la llamada “época dorada del capitalismo”. En ella destacó el avance del empleo, y de los derechos laborales y sociales, en un contexto de paz social y crecimiento económico sostenido, favorecido por políticas económicas expansivas, de tipo keynesiano. Se hace esta referencia para contrastar con la etapa que abarca la crisis del 2008, cuando se aplican políticas económicas restrictivas, hay escaso crecimiento, y retroceso en los derechos laborales.

Se destacan los principales rasgos que caracterizan al neoliberalismo, y al ordoliberalismo alemán, asumidos en la gobernanza económica de la Unión. Finalmente, se hace referencia a la interpretación que hace el orden neoliberal sobre el mercado de trabajo.

El capítulo segundo plantea el problema del déficit democrático en la gobernanza europea, su relación con la hegemonía de los planteamientos neoliberales, la forma de gestionar la globalización, y la financiarización de la economía. Estos elementos constituirán la base para el retroceso en los derechos laborales.

El capítulo tercero pone de manifiesto la utilización de la crisis económica iniciada en 2008 para justificar el retroceso en los derechos laborales y reformar la Constitución. Hace referencia a la Reforma laboral de 2012, y a puntos concretos de la misma que recogen las pretensiones del orden neoliberal y de los empresarios. De esta forma, es posible deducir la conexión con los planteamientos neoliberales, y la sintonía con las reivindicaciones corporativas. En resumen, el capítulo trata de responder a la segunda pregunta, considerando que la

gobernanza europea repercute sobre los derechos laborales, y también la forma en que se hace.

El cuarto capítulo contesta afirmativamente a la tercera pregunta. Recoge algunas propuestas alternativas para un modelo de gobernanza con menor influencia corporativa y neoliberal, más democrático e inclusivo, y más funcional desde el punto de vista económico. Respecto al ámbito español propone reformar el marco normativo laboral, y renovar el modelo productivo, orientándolo hacia el valor añadido.

El acceso a un trabajo digno y de calidad es el medio que tienen los individuos para desarrollarse como personas, y poder ejercer en plenitud todos sus derechos como ciudadanos. Para los que no tienen otra forma de subsistencia más que los ingresos de su trabajo, la precariedad laboral o el desempleo son un problema de primer orden. Para una sociedad democrática, este problema también tiene gran relevancia en términos económicos y sociales.

Frente a esa perspectiva social, la visión del orden neoliberal es distinta, sobre todo en las corrientes más extremas. El trabajo es un factor de producción, regido por la oferta y la demanda, y no se acepta la intervención en el mercado (sindicatos en la negociación colectiva, legislación laboral que fomente el equilibrio, etc.) para brindarle protección frente a posibles abusos empresariales.

La interpretación del trabajo, y el retroceso en los derechos laborales (en general, del Estado del bienestar), es una cuestión ideológica, y de intereses económicos, no de razones científicas.

En una cuestión de gran magnitud social como esta, siempre hay lugar para las aportaciones de un trabajo como el que presentamos, desarrollado desde un enfoque teórico-normativo, y descriptivo. Este trabajo también es importante porque, en el actual proceso de

gobernanza, no es improbable que cambios políticos en España y en las Instituciones europeas den lugar a políticas y legislación similares a las aplicadas durante la crisis de referencia. Es posible, incluso una contrarreforma laboral sobre la aprobada a finales de 2021. Análisis con perspectiva integradora y multidisciplinar como este, ofrecen una visión global y realista de los problemas sociales, y pueden ser de utilidad, p. ej., en la redacción de políticas públicas, estrategias sindicales, etc.

CAPÍTULO I

EL NEOLIBERALISMO EN LA GOBERNANZA ECONÓMICA EUROPEA

I. “Época dorada” del capitalismo en Europa y transición a la era neoliberal

1. “Época dorada” del capitalismo en Europa

Al terminar la Segunda Guerra Mundial comienza la reconstrucción de Europa Occidental. Hasta 1980 fue un periodo de crecimiento económico, gran desarrollo social y del Estado del bienestar, con predominio de gobiernos progresistas, políticas keynesianas, y un sistema de producción fordista.

En el origen de esta etapa de prosperidad y paz social se encuentra el pacto social tácito entre el mundo del trabajo y del capital, entre los que obtienen sus rentas del trabajo y del capital, entre la izquierda y la derecha política. En virtud de este acuerdo, los primeros aceptan la propiedad privada de los medios de producción y renuncian a promover conflictos, pero a cambio de incorporar a la agenda política las reivindicaciones del movimiento obrero. El contenido de las reivindicaciones incluía la implantación del Estado social y democrático de Derecho, el Estado del bienestar, entendido como un gran pacto social y político de carácter redistributivo, con un sistema fiscal progresivo orientado a garantizar y promover los derechos laborales y sociales. Había el compromiso de aumentar los salarios según la productividad¹, desarrollar medidas para la protección de los más

¹ Navarro, Vicenç: <<Ataque a la democracia y al bienestar (Crítica al pensamiento económico dominante)>>. Editorial Anagrama, Barcelona, 2015, pp. 31 y 32.

débiles, fortalecer los servicios públicos, promover los derechos humanos y alejarlos de la mercantilización, etc. El pacto se refleja en las Constituciones modernas de la época, que sientan las bases para el desarrollo del Estado del bienestar, y del trabajo como derecho social².

La ingente tarea de reconstrucción se realiza con políticas económicas intervencionistas, para modular el capitalismo e impedir sus manifestaciones más extremas y desestabilizadoras. Fueron políticas de inspiración keynesiana, que favorecieron un crecimiento económico sostenido y la creación de empleo, con aumento progresivo de los salarios. Estos evolucionaron conforme aumentaba la productividad, y no hubo crisis relevantes. Tuvo lugar un considerable aumento de las rentas del trabajo, que se reflejó en su participación en el PIB; hasta mediados (aprox.) de la década de los 70 del pasado siglo, en la zona que correspondería a la actual UE a quince, el porcentaje que aportaban las rentas del trabajo alcanzó el 72'9 %, y en España el 72'4%.

Estas políticas expansivas, y de orientación social, predominaron en la cultura económica de Europa desde la II GM hasta mediados de los setenta del siglo pasado. Se basan en la idea de que la variable que impulsa la actividad económica es la demanda global, es decir, el resultado de la demanda de bienes y servicios (el consumo de las familias/trabajadores), la demanda de bienes de inversión (por las empresas), la demanda que hace el sector público (a través del gasto público), y la demanda exterior (las exportaciones). Esta consideración se representa mediante la siguiente fórmula: $Dg = C + I + G + Ex$. Con la aplicación adecuada de estas políticas se afrontaron en aquella época los problemas de desempleo e inflación.

² Harvey, D.: "Breve historia del neoliberalismo". Ed. Akal. Madrid, 2007. Pp. 16 y ss.

El desempleo es en la actualidad un problema social y económico de primer orden. En aquella época, la teoría keynesiana lo atribuía, principalmente, a una escasez en la demanda global; por lo cual, aumentando esta se combatía el desempleo, es decir, si se hacían subir alguna/s de las variables que la integran.

Se consideraba favorable para el crecimiento económico y la creación de empleo fomentar el consumo (aumentar la capacidad adquisitiva de los ciudadanos, p. ej. aumentar los salarios de los trabajadores, bajar impuestos directos a las rentas más bajas, etc.), bajar los tipos de interés (abaratar el precio del dinero para que las empresas puedan invertir más), aumentar el gasto público (haciendo unos Presupuestos Generales más expansivos), o fomentar las exportaciones (por ejemplo bajando los tipos de cambio).

El desempleo elevado, que presiona a la baja las condiciones laborales sería atribuible a una demanda insuficiente, y en tal caso los precios también bajarían, es decir, habría deflación. En el supuesto de concurrir de forma simultánea problemas de desempleo y deflación la propuesta es aumentar la demanda global (Dg).

En sentido contrario, la inflación sería la consecuencia del exceso de demanda, pero, en este caso, el aumento de la demanda haría aumentar la oferta de las empresas, y esto implicaría un aumento del empleo. La inflación, que es atribuible a un exceso de demanda, se afrontaba con medidas contrarias a las adoptadas para el desempleo, es decir, encaminadas a provocar un descenso en la demanda global.

Este fue, grosso modo, el planteamiento económico aplicado en Europa durante esta etapa para combatir el desempleo y la inflación, dos problemas que se pensaba que eran incompatibles; supuestamente, no podían coexistir situaciones de desempleo e inflación.

Se controlaron las manifestaciones extremas del capitalismo económico-financiero, al tiempo que se tuvieron en cuenta las principales reivindicaciones obreras/sindicales. Se desarrollaron los derechos sociales, en el contexto de una amplia legislación laboral y social. Fue una etapa en la que todos (empresas y trabajadores, capital y trabajo) salían ganando, y que no destacó por la movilización ni la conflictividad laboral. Había un cierto equilibrio entre las fuerzas del mercado y los defensores de su regulación³.

En toda Europa se desarrolló por aquella época, en distinto grado según el país, un modelo social y democrático de relaciones laborales, de rango constitucional. Se otorgó a los sindicatos un papel de actor decisivo a la hora de regular las relaciones laborales, junto con el ámbito empresarial, y el Gobierno. El modelo español se desarrolla a partir de la Constitución de 1978⁴.

Con base en las Constituciones democráticas de la época, en su momento con la legislación de las Comunidades Europeas, y con una legislación internacional avanzada, se creó un modelo orientado a buscar el equilibrio en las relaciones laborales entre capital y trabajo, empresarios y trabajadores, un modelo político-jurídico para integrar de forma democrática el conflicto de intereses. La legislación laboral buscaba desarrollar ese modelo, regular los derechos de ambas partes desde una situación de equilibrio. Se intentaba dar seguridad jurídica en todos los aspectos relacionados con el contrato de trabajo, como las

³ Albite, Pedro.: “Sociedad vasca y construcción nacional”, Ed. Gakoa, San Sebastián, 2001. P. 8.

⁴ El art. 7 de la CE establece que “los sindicatos de trabajadores y las asociaciones empresariales contribuyen a la defensa y promoción de los intereses económicos y sociales que les son propios. Su creación y el ejercicio de su actividad son libres dentro del respeto a la Constitución y a la ley. Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos”.

condiciones salariales y laborales, la causalidad de la contratación temporal, los riesgos derivados del desempleo, etc.

Por una parte, había que defender el empleo y garantizar a los trabajadores una inclusión social y política plena, una vida digna, en un contexto de desarrollo sostenible del Estado social y democrático de Derecho. Por otra parte, había que garantizar esas exigencias de trabajo y protección social adecuados con el respeto a la propiedad y a la libertad de empresa dentro del modelo de producción capitalista, había que respetar la libertad económica y empresarial, y también defender el desarrollo y el crecimiento económico (generador de empleo). Se daba una situación de equilibrio entre producción y demanda, alimentada esta por unos salarios que potenciaban el poder adquisitivo de los trabajadores. Al mismo tiempo, el trabajo, pasa a ser considerado como un valor político fundamental, y una vía de inserción y cohesión social, tal como se concibe en el actual modelo democrático de relaciones laborales⁵.

En el ámbito internacional fue una etapa clave para el reconocimiento político y el desarrollo de los derechos laborales y sociales. En este sentido destacan los siguientes acuerdos: Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación (1948), Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva (1949), Convenio Europeo de Derechos Humanos (1950), Convenio sobre igualdad de remuneración (1951), Constitución de la Organización Internacional del Trabajo (1953), Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación) (1958), Carta Social europea (1961), Convenio sobre la política del empleo (1964), Convenio sobre los

⁵ Baylos Grau, A.: “Un nuevo modelo democrático de relaciones laborales”. Revista de Derecho Social. 2015. Nº. 70, p. 28.

representantes de los trabajadores (1971), Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1976), etc.

La socialdemocracia fue la ideología política, social y económica que, a partir de la II GM, defendió con intensidad en Europa el desarrollo de la democracia y del Estado del bienestar. Defendió la intervención pública en el ámbito económico y social para promover el desarrollo, y la justicia social⁶. Contribuyó a difundir e implementar las políticas keynesianas para moderar el mercado, y a crear el modelo social de relaciones laborales. Su estrecha relación con el movimiento sindical, y la clase trabajadora en general, la hacía un actor privilegiado para trasladar sus reivindicaciones al ámbito político y legislativo.

Los sindicatos habían alcanzado una gran relevancia, tanto en el ámbito de las relaciones industriales frente al poder empresarial, como en el ámbito de la política. Eran actores fuertes con los que había que negociar, y tener en cuenta a la hora de diseñar las políticas públicas para el ámbito económico y laboral. El predominio del modelo de producción fordista (eminentemente industrial, no fragmentado ni globalizado como en la actualidad) facilitaba el poder sindical en todo el proceso productivo, y de forma indirecta en la gobernanza política.

El modelo social y democrático reflejado en las relaciones laborales consideraba al trabajo como un derecho básico para una existencia digna, y tenía elementos comunes en todas las democracias europeas de la época, como el otorgar la máxima protección jurídica a la libertad sindical y al derecho de huelga, considerados derechos fundamentales, fomentar la igualdad entre el poder sindical y

⁶ Posteriormente, se reflejó esta idea en los arts. 128 y 131 de la CE, que contempla la función pública de la riqueza, y la intervención en la actividad económica. Constitución española de 1978. BOE. 5 de octubre de 2018. En: https://www.boe.es/biblioteca_juridica/codigos/codigo.php?id=151_Constitucion_Espanola&modo=1

empresarial, condiciones laborales y salarios dignos, estabilidad en el empleo, etc. Su creación resultó de la participación de unos sindicatos fuertes, una socialdemocracia fuerte a nivel europeo y comprometida con las reivindicaciones sindicales, y una democracia cristiana sensible a los temas sociales y la protección de los trabajadores.

2. Declive de la “época dorada”, y transición a la era neoliberal

Desde finales de los sesenta surgen nuevos problemas políticos y económicos como resultado del fracaso de la política tradicional y del deterioro institucional. Las grandes empresas y corporaciones adquieren mayor poder político y económico que algunos Estados, y estos, al mismo tiempo, ven reducida su capacidad de actuación interna y externa, se limita su soberanía. Las políticas económicas que se habían estado aplicando hasta ese momento dejan de ser efectivas para solucionar los nuevos problemas, particularmente la estanflación (altos niveles de inflación y desempleo), causada por la crisis del petróleo de 1973. Los estímulos económicos que habían impulsado la economía ahora ya no sirven, no resuelven problemas emergentes. como la ralentización económica, el desempleo, o la inflación; en el origen de estos problemas está la crisis del petróleo de 1973⁷.

El aumento generalizado de precios durante esta crisis no es debido a una inflación de demanda (Dg), como la utilizada por la teoría keynesiana, sino de costes, causada por la subida de los precios de la energía (del crudo). Incluso con recesión económica y escasez de demanda seguían subiendo los precios. El problema de la inflación, vinculada al precio del crudo y no a un aumento en la demanda de

⁷ Ruesga, S. M.: “El mercado de trabajo en la Unión Europea”, pp. 70-73. En: “El trabajo en un mundo globalizado”. Fuji, G., y Ruesga, S. M. (Coordinadores). Ed. Pirámide. Madrid. 2004.

bienes y servicios, coexiste con el desempleo. La aparición simultánea de estos dos problemas no fue abordada de manera satisfactoria por estas políticas, que principalmente aplicaban los gobiernos socialdemócratas.

Con la crisis económica como detonante, a partir de los años ochenta cambia la socialdemocracia europea, y comienza a asumir postulados neoliberales. Desde el plano doctrinal, y desde la actuación de los partidos en el gobierno, se incurre en incoherencia ideológica; la clase trabajadora deja de ser una prioridad, sobre todo los sectores integrados por personas con menor nivel educativo y formación, y comienza el distanciamiento con el movimiento sindical.

Para solucionar problemas económicos y de empleo, a partir de esa década (la socialdemocracia europea) comienza a aplicar de manera limitada políticas que promueven la desregulación económica, financiera y laboral. Algunos de sus dirigentes son cooptados por el establishment político y económico, y se empiezan a considerar como <<inevitables y necesarias>> algunas políticas de sesgo neoliberal.

Surge la denominada <<Tercera vía>>, que implicó a los principales países de la UE, como UK, Alemania, Francia, España, etc. En ella, los partidos socialdemócratas llevaron a cabo desde el gobierno políticas <<sociolaborales>>, que compartían objetivos del neoliberalismo, como promover la integración en la economía global a base de aumentar las exportaciones (relegando la demanda interna), con una competitividad reforzada por la devaluación salarial. Para competir en la economía global, y comenzar a implantar políticas neoliberales, había que disciplinar al mundo del trabajo; la contención de los derechos laborales y salariales, y el aumento del desempleo resultaban útiles para tal fin. A este cambio contribuyeron los gobiernos socialdemócratas en España durante los años 80 y 90, con reformas económicas (para reducir el poder del sector público), y limitación a los

derechos laborales y sociales (sanidad, educación, pensiones, vivienda, etc.). Hubo un deterioro en las condiciones de trabajo, y un descenso del poder adquisitivo de los trabajadores. Comienzan a relegarse las políticas redistributivas y de fiscalidad progresiva, esenciales para evitar el declive del Estado del bienestar. Al mismo tiempo, las reformas también buscaban debilitar a los sindicatos, para evitar o aminorar su resistencia a los cambios. En estos cambios están algunos antecedentes de la crisis económica y de empleo del 2008⁸.

La indefinición ideológica de la socialdemocracia facilitó su adaptación a los postulados neoliberales y el comienzo de importantes cambios sociales, políticos y económicos. Comenzó a compartir objetivos con el neoliberalismo, y no afrontó con decisión el control sistemático del capitalismo de mercado más beligerante.

Tampoco desde el ámbito de las Comunidades Europeas (antecedente de la actual UE) la socialdemocracia ha mantenido con claridad propuestas inherentes a su trayectoria histórica, como una defensa clara del Estado del bienestar y de los derechos sociales y laborales, una mayor unión política, una moneda única más democrática y con relevancia mundial, acabar con los paraísos y la evasión fiscales, la regulación estricta de los mercados financieros, etc.

El retroceso de los derechos laborales en el ámbito de la UE, y particularmente en los países más afectados por la crisis, como España, está vinculado a la hegemonía de las reglas del mercado, y a un déficit democrático de las Instituciones europeas, sobre todo a la hora de dictar la política monetaria y diseñar la económica. El cambio de rumbo en la socialdemocracia europea al asumir planteamientos y políticas

⁸ Navarro, Vicenç: <<Ataque a la democracia y al bienestar (Crítica al pensamiento económico dominante)>>. Editorial Anagrama, Barcelona, 2015, pp. 36 y ss.

neoliberales facilitó el ascenso del neoliberalismo, pero también su propia crisis (sin perjuicio de otras causas) y declive electoral, que perdura hasta la actualidad, y del que ella misma es responsable⁹.

Transición hacia la era neoliberal: el neoliberalismo como alternativa

Con el declive del capitalismo moderado y de carácter social surge una ventana de oportunidad que es utilizada por el neoliberalismo para aplicar sus políticas, afianzarse en el poder y expandirse. Esta expansión continua de forma progresiva hasta la actualidad.

A partir de esa fecha (años 70) empiezan a aplicarse en Europa políticas de orden neoliberal, que dan prioridad a la economía y las finanzas. Es un proceso que continúa hasta la actualidad, dentro y fuera de Europa, promovido unilateralmente por el establishment (nacional, europeo e internacional), por los intereses de la clase dominante, en el contexto de la globalización.

El neoliberalismo, en sus distintas variantes, incrementa progresivamente su influencia sobre la sociedad y sus instituciones, y queda reflejado en las políticas orientadas a la privatización de servicios públicos, la primacía del capital sobre el factor trabajo, la desregulación en el ámbito económico y financiero y, en general, la reducción de la presencia del Estado en el ámbito de las relaciones laborales y de la provisión social. Se defendía que la intervención política en la economía, propia de esta época dorada, impedía abordar problemas como el crecimiento, el empleo y la inflación; los beneficios empresariales deberían ser el auténtico motor de la economía. El neoliberalismo sale triunfante de su confrontación con el keynesianismo de rostro social

⁹ Estévez Araújo, J. A.: "Crisis de la democracia en Europa". Pp. 11 y 12 Oxímora. Revista Internacional de Ética y Política. Núm. 3. 2013. Pp. 8-22.

porque, en realidad, “se trataba de una guerra entre ideologías incompatibles”¹⁰.

Es una corriente política y económica que toma como referencia algunas ideas del liberalismo clásico, pero que acentúa el valor de la propiedad y del mercado respecto a los ciudadanos y sus derechos, desmantelando el pacto social keynesiano¹¹. Relega las políticas de redistribución predominantes durante la etapa anterior, que pierden efectividad, y promueve el debilitamiento político y económico del mundo del trabajo; es la ruptura del pacto social¹².

El foco de atención pasará de lo macro a lo microeconómico, a la economía productiva en la empresa. Durante la época dorada la política estuvo enfocada a la macroeconomía, descuidando el aspecto micro referido al funcionamiento de las empresas. Pero la derecha neoliberal ya enfatizaba la importancia de la microeconomía y los problemas de las empresas; la crisis de los 70 le brindó su oportunidad, y le dio “la razón”.

La confluencia de una serie de factores (descenso de la demanda, crisis energética y de inflación, rápidos cambios tecnológicos y aumento de la competencia global, etc.) llevó a la quiebra de muchas empresas pequeñas y al aumento del desempleo, pero las más grandes se adaptaron mejor, y contaron con el apoyo de los lobbies y los grupos de presión¹³. Al mismo tiempo que estas circunstancias aceleraban la transición, se confirmaba la necesidad de prestar atención a las

¹⁰ Hobsbawm, E.: “Historia del siglo XX”. Ed. Crítica. Barcelona, 2006. P. 409.

¹¹ Recio, A.: “Esta crisis como problema sistémico”. Rev. Vínculos de historia. 2013. N. 2. P. 86.

¹² Navarro, Vicenç: <<Ataque a la democracia y al bienestar (Crítica al pensamiento económico dominante)>>. Editorial Anagrama, Barcelona, 2015, pp. 32 y ss.

¹³ Crouch, C.: “Postdemocrazia”. Edit. Laterza. (Trad. Cristiana Paternò). Roma-Bari, 2005. Pp. 41, 42.

empresas, y comenzaba el mayor protagonismo de las grandes empresas y corporaciones en el proceso de gobernanza neoliberal de carácter global.

La derecha neoliberal proponía combatir problemas como el desempleo y la inflación actuando desde la misma empresa, sobre los costes salariales, sobre los costes de producción, así se aumentaba productividad, competitividad, innovación, calidad y, en general, daba mayor relevancia a la economía de los intangibles. Se trababa de dar mayor libertad a las empresas para adaptarse a las exigencias del mercado, y organizar el proceso productivo según sus intereses.

Comienza el tránsito “del Derecho capitalista del trabajo al Derecho neoliberal del empleo”¹⁴, el trabajo comenzará a considerarse y tratarse como un factor más de producción. Los trabajadores, y sus representantes, al ser la parte más débil y vulnerable de la relación, pierden protección, seguridad, libertad. Las reformas laborales de 2010 y 2012 en España son una expresión de este proceso de cosificación del trabajo por cuenta ajena.

Se transita hacia una concentración progresiva de la riqueza a favor del capital económico y financiero, en perjuicio de las rentas del trabajo, que reducen su porcentaje de participación en el PIB. Esta concentración en el ámbito económico se refleja también en una mayor influencia sobre el poder político. Las ganancias derivadas del aumento de productividad comienzan a destinarse a las rentas del capital, en detrimento de los salarios, que siempre se promoverá su contención, o devaluación.

¹⁴ Guamán Hernández, A., e Illueca Ballester, H.: “El huracán neoliberal (una reforma laboral contra el Trabajo)”. Ediciones Sequitur, Madrid, 2012, pp. 27 y ss.

Comienzan a implementarse políticas de liberalización y de retirada de controles públicos sobre las actividades económicas y financieras; esto implica poner las bases para un crecimiento descontrolado del sector financiero. La falta de controles adecuados sobre las actividades financieras, y su mayor rentabilidad, llevarán a un crecimiento tal de este sector que terminará por detraer recursos y distorsionar la actividad económico-productiva real, la que mayor empleo crea. Esta será una cuestión clave para el origen de la crisis del 2008, el sobredimensionamiento del sector financiero, la función eminentemente especulativa de las actividades financieras, y la distorsión sobre la economía real.

En las relaciones laborales, el tránsito hacia el neoliberalismo se refleja en el inicio del proceso de desregulación y flexibilización, que pasan a ser un objetivo más de la política económica, incluso en países con gobiernos socialdemócratas. A partir de la crisis de 1973, y a pesar de que los derechos laborales y los salarios no son responsables de la crisis ni del desempleo, comienza a reformarse la legislación laboral para dar mayor libertad al empleador a la hora de contratar, despedir, y fijar las condiciones de trabajo. El proceso de liberalización del ordenamiento laboral se mantiene, incluso, en los momentos de crecimiento económico y de creación de empleo; en España se intensificó a partir de la crisis de 2008, y dura hasta la actualidad, destacando la reforma laboral de 2012. Para adaptarse a las exigencias cambiantes de un mercado cada vez más globalizado se empiezan a eliminar regulaciones, a dar flexibilidad a las relaciones de la empresa con los trabajadores y sus representantes.

El neoliberalismo se distingue por ser más agresivo contra el mundo del trabajo y los avances sociales logrados hasta ese momento. Se intensifica la desregulación de la actividad económica y, al mismo tiempo, de las relaciones laborales, para favorecer a la primera. Esta

tendencia significa restringir el modelo democrático de relaciones laborales desarrollado a partir de la II GM en el marco del Estado social.

Las consecuencias del proceso desregulador y de flexibilización de las relaciones laborales llevan a una situación incompatible con una democracia de calidad: la consideración del trabajo por cuenta ajena como un factor más de producción, como una mercancía. La evolución y las exigencias del mercado pasan a condicionar el ejercicio de los derechos laborales, y el desempeño del trabajador como ciudadano. Las reformas debilitan la posición de los sindicatos, y dejan a los trabajadores en situación de mayor vulnerabilidad frente al poder empresarial, pues nunca podrán negociar las condiciones de la relación laboral en un plano de igualdad.

Los países desde los que se ha dado un mayor impulso a la transición hacia la era neoliberal en la que nos encontramos son Reino Unido y Estados Unidos, a partir de la elección de M. Thatcher (1979) y R. Reagan (1980), respectivamente. Ahí comienza el impulso político-económico definitivo al actual proceso de globalización del neoliberalismo y a las políticas públicas que lo caracterizan, y marcan el inicio de una nueva etapa en el orden mundial. En Europa, su influencia se refleja en el diseño institucional y en el funcionamiento de la actual Unión Europea¹⁵, y a través de ella en los Estados miembros, incluida España.

¹⁵ El Acta Única Europea, que entró en vigor el 1 de julio de 1987, enmarca su contenido en este contexto; también los Tratados posteriores, particularmente el de Maastricht, firmado el 7 de febrero de 1992, responden a esta dinámica. El establecimiento del mercado único europeo, y la posterior implantación del Euro, con escaso desarrollo equivalente en el ámbito social y laboral, representó una oportunidad única al neoliberalismo para expandirse desde las propias Instituciones europeas; el objetivo declarado de promover el crecimiento económico y la creación de empleo también conlleva la implantación del modelo neoliberal, un rediseño en las relaciones de poder, un nuevo modelo de relaciones sociales importado desde el ámbito anglosajón.

En el ámbito laboral estos dos países comenzaron a llevar a cabo importantes limitaciones a derechos adquiridos, desregular y flexibilizar las relaciones laborales, y atacar al sindicalismo para debilitar su oposición a las pretensiones del capital. Este ataque al mundo del trabajo, de forma más o menos explícita, y en mayor o menor intensidad, marca una tendencia hasta la actualidad en la mayor parte de los países del mundo globalizado. La crisis de 2008 representó una oportunidad para acentuar la presión sobre el mundo del trabajo, y sobre el movimiento sindical que lo representa.

En aquella época, la irrupción neoliberal y sus políticas significaron una reacción de los grandes poderes económicos y financieros a los avances/logros sociales y laborales que los trabajadores consiguieron durante la etapa dorada del capitalismo, desde la posguerra mundial hasta el fin de la década de los 70.

Se empezaron a privatizar empresas públicas, y a llevar a cabo importantes reformas para reducir la presencia del Estado, se empezó a desregular y liberalizar la economía, principalmente la financiera, etc. Como se apuntó más arriba, la liberalización y la reducción de la supervisión pública sobre las actividades del sector financiero están, precisamente, en el origen de la crisis económica y financiera del 2008.

El impulso que se quería dar a la economía exigía flexibilizar lo más posible las relaciones laborales y disminuir salarios. Las “reconversiones” industriales eliminaron puestos de trabajo, sin crear otros alternativos, lo cual contribuyó al aumento del desempleo y la precariedad, la desigualdad salarial y la pobreza. En condiciones de pobreza y elevado desempleo había unas circunstancias más favorables para someter a los trabajadores y presionar a la baja en sus condiciones

laborales, y también para fomentar la debilidad de los sindicatos¹⁶. Esta misma situación ocurre en la actualidad, aunque más favorecida por la globalización, y los cambios en la estructura de la producción y la organización del trabajo.

España actualmente se encuentra plenamente integrada en el contexto de la UE e internacional, sin embargo, debido a la dictadura, su trayectoria fue distinta a la del resto de socios europeos. Cuando se incorporó al grupo de las democracias europeas, ya había pasado el apogeo del desarrollo de los derechos laborales y del Estado social, y había comenzado el despegue de la era neoliberal.

Durante la dictadura, no fue posible desarrollar el Estado del bienestar, ni cualquier forma autónoma de organización y reivindicación sindical; los derechos laborales eran derechos otorgados por el Régimen, con carácter limitado. Las reivindicaciones y derechos de los trabajadores “no existían”, sino que eran concesiones del régimen, en la que jugaba un papel importante el sindicalismo vertical (oficial), utilizado también como forma de evitar y canalizar el conflicto social. No existía la libertad sindical; los sindicatos debían actuar en la clandestinidad, y sólo a partir de la democracia pudieron empezar a fortalecerse como organizaciones defensoras de los derechos e intereses de los trabajadores. Fue con la Constitución de 1978 y el inicio de la transición cuando empezó a desarrollarse un sistema democrático de relaciones laborales, en consonancia con la normativa social europea e internacional.

La actividad económica, antes de la democracia, se desarrolló al margen de la competencia internacional, en una situación de autarquía y proteccionismo, con dependencia del exterior en cuanto a materias

¹⁶ “Las ignoradas y/o silenciadas causas de la gran recesión”; Navarro, Vicenç, en: www.vnavarro.org

primas (inputs para el proceso productivo) y royalties. Destacaba el protagonismo de los monopolios estatales, la sobreexplotación de los recursos naturales, y el uso intensivo de mano de obra, con salarios bajos, y pocos alicientes para invertir en la modernización del aparato productivo, en I+D+i.

En la década de los años 70 comenzó a desarrollarse el sector del turismo y el sistema bancario privado; desde entonces, su protagonismo en el sistema productivo no ha dejado de crecer hasta la actualidad. El boom inmobiliario y de las grandes infraestructuras (muchas de ellas innecesarias y lesivas para el erario) que reforzó la crisis económica del 2007 tienen su origen en aquella época. Pero la transformación más importante hacia el modelo productivo actual tiene lugar a partir de la transición democrática, impulsada por la apertura internacional (hacia la globalización), y la incorporación a las Comunidades Europeas, ya bajo la influencia neoliberal, la financiarización de la economía. Estas circunstancias, y la herencia de la dictadura (tejido productivo poco desarrollado, muy dependiente del crédito e intensivo en mano de obra, escaso interés por la innovación tecnológica, sobreexplotación de los recursos naturales, limitada cultura empresarial, etc.) marcan el perfil del sistema productivo actual y el desarrollo de los derechos laborales.

Como requisito para la entrada en las Comunidades Europeas, que ya transitaban hacia el actual orden neoliberal, se exigió a España llevar a cabo una serie de reformas para incorporar el acervo europeo y adaptarse al nuevo contexto de apertura económica internacional. La entrada de fondos europeos facilitó un cierto desarrollo del Estado del bienestar (sin llegar nunca a los niveles alcanzados por otros países europeos del entorno), pero al mismo tiempo Europa exigió una severa reconversión industrial, una transformación liberalizadora y aperturista de la economía. La adaptación a Europa trajo consecuencias negativas para la clase trabajadora, como la pérdida de puestos de trabajo (fuerte aumento del desempleo), y el aumento de la competencia internacional.

La influencia neoliberal en la configuración del modelo productivo se llevó a cabo por la nueva clase dominante, la élite económico-financiera y política, conformada desde la transición por ciudadanos provenientes del anterior régimen, y por otros surgidos al amparo de la liberalización económica y de fronteras. En conjunto configuran una nueva clase dominante a través de la cual los planteamientos neoliberales modelan la estructura y la orientación económica y social del país. El desarrollo limitado de los derechos laborales en España, en comparación a otros países del entorno europeo, tiene su explicación en estas circunstancias históricas, en la deficiente cultura empresarial (respecto a los derechos de los trabajadores, la importancia de la investigación y la innovación, la gestión profesionalizada, etc.) y, por supuesto también, en la actual hegemonía de la cultura neoliberal.

II. El neoliberalismo, y la interpretación del mercado de trabajo

1. El neoliberalismo: una concepción

Es un término ambiguo, y a veces polémico, sobre el que no existe un consenso general en cuanto a lo que representa. Se entiende como un instrumento de análisis político y económico, que permite explicar cómo el factor económico condiciona el desarrollo social, y la evolución o el retroceso de los derechos individuales y colectivos. Contiene las claves para explicar por qué, con su expansión, el factor económico condiciona el desarrollo empresarial y social, y el actual retroceso en los derechos laborales, paralelo al del Estado del bienestar (en general todo lo público). La izquierda política utiliza este término para cuestionar la

política económica y social predominante, contraria a los intereses de la clase trabajadora¹⁷.

También se concibe como una teoría económico-política, a partir de la cual se configura un determinado modelo de sociedad capitalista, centrado en defender y promover la libertad económica y comercial, en un marco institucional que garantice de manera preferente el libre mercado y la propiedad privada. En este ámbito se llevan a cabo políticas dirigidas a encauzar las relaciones entre capital y trabajo, de forma que el interés económico público y los derechos de los trabajadores quedan supeditados a un objetivo económico marcado por los intereses privados. Se trata de una forma de entender y ordenar la sociedad, la política, la economía, las relaciones laborales, el derecho, la educación, la ciudadanía y la cultura.

Como corriente ideológica, se fortaleció a partir de la reacción contra la intervención del Estado en la actividad económica para garantizar estabilidad y justicia social, algo que fue común durante la época dorada del capitalismo. En la actualidad predomina a nivel global.

Surgió a partir del liberalismo político y económico, del que toma algunos planteamientos, pero se trata de una concepción nueva, más radical. Para el neoliberalismo, la libertad económica del individuo (el individualismo) es la prioridad, y la libertad política sería, simplemente, una consecuencia de la primera¹⁸.

¹⁷ Schmidt, Manfred G.: "Wörterbuch zur Politik", Alfred Kröner Verlag. Stuttgart. 2010, pp. 539-540.

¹⁸ Bobbio, N.: <<Liberalismo e Democrazia>>. Simonelli Editore. Milano. 2006, p.99.

El liberalismo defendía, ante todo, la libertad del individuo en sentido integral. A este objetivo se dirigían los derechos individuales y sociales, la igualdad ante la ley y la propiedad privada. A través de la educación se promocionaba el bien común, enseñando a los ciudadanos sus derechos y obligaciones hacia la sociedad. La libertad y la igualdad eran compatibles: la libertad del individuo era relativa a la de los demás, sólo se podría ejercer en un contexto de igualdad, porque la desigualdad limita su ejercicio; al mismo tiempo, la igualdad ha de respetar las libertades y derechos individuales. Existía un marcado perfil ético en esta concepción.

Respecto a la actividad económica, el liberalismo defendía la libertad de mercado y la libre competencia. La intervención del Estado para regular el mercado sería mínima, ya que este era capaz de autorregularse, a través de un poder inconcreto e invisible, para tener un funcionamiento democrático.

El neoliberalismo tiene un planteamiento distinto, aunque comparta algunos elementos comunes. No da prioridad a la libertad del individuo, si no a la libertad económica del individuo, que llevará al progreso de la humanidad; este es el núcleo en torno al cual se desarrolla el neoliberalismo. Relega cuestiones como el bien común y la igualdad ante la ley. No comparte que la libertad sea compatible con la igualdad, que sólo se pueda ejercer en un contexto de igualdad. Tampoco mantiene el planteamiento metafórico de ese poder invisible que llevaría al mercado a funcionar de manera democrática. En definitiva, se trata de una teoría y de una realidad distinta, que considera al liberalismo sólo como una forma de actuar para la defensa de la libertad económica.

Para el neoliberalismo, la mejor forma de promover la libertad económica del individuo, su bienestar, y la asignación de recursos de una manera eficiente, es a través de la libertad empresarial y comercial,

la propiedad privada y los beneficios, en un mercado de libre competencia, favorecida por la desigualdad. Aquí está la fuente del progreso social y la libertad individual¹⁹.

El mercado, regido por la ley de la oferta y la demanda, es el marco idóneo para el desarrollo de la libertad económica, y el bienestar de la población. Cualquier intervención del Estado para regularlo, o con intenciones redistributivas, se considera un ataque a la libertad económica y política; el poder público debe limitarse (intervención mínima) a garantizar que los agentes económicos puedan actuar libremente, según sus criterios e intereses. No es relevante el funcionamiento democrático del mercado, sino la dignidad y la libertad individual de la persona, que son valores fundamentales de la sociedad, y han de ser protegidos frente a cualquier forma de intervención pública/estatal que trate de sustituirlos por valoraciones colectivas²⁰.

Esta concepción que presentamos, en sentido amplio, hace referencia a una realidad heterogénea y en transformación permanente, que incluye versiones moderadas, y otras más radicales. Estas últimas, con apoyo académico de la Escuela de Chicago, consideran que el mercado sólo es libre cuando el poder público interviene lo mínimo; no valoran que la ausencia del poder público es sustituida por el poder de los monopolios privados, no por la libertad económica que se dice defender. Identifican libertad económica con libertad, y con mercado libre²¹. Se trata de versiones que elevan la primacía de la libertad

¹⁹ Guamán Hernández, A., e Illueca Ballester, H.: “El huracán neoliberal (una reforma laboral contra el Trabajo)”. Ediciones Sequitur, Madrid, 2012, pp. 20, 21

²⁰ Harvey, D.: “Breve historia del neoliberalismo”. Ed. Akal. Madrid, 2007. P. 12.

²¹ “The free market doesn’t exist. Every market has some rules and boundaries that restrict freedom of choice. A market looks free only because we so unconditionally accept its underlying restrictions that we fail to see them. It is a political definition. The usual claim by free-market economists that they are trying to defend the market

económica del individuo a la categoría de dogma; en realidad, tienen difícil encaje en democracia.

Como ejemplo de una versión radical de los planteamientos neoliberales puede citarse a la política económica aplicada por el gobierno de la dictadura chilena desde 1973. También se puede citar aquí, por su repercusión negativa sobre la democracia de muchos países al Consenso de Washington. Este es un término atribuido al economista John Williamson, en 1989, para referirse al conjunto de 10 medidas básicas de política macroeconómica que propuso para resolver los problemas económicos derivados de la crisis de la deuda en los países de América Latina. Estas medidas fueron apoyadas por el Departamento del Tesoro de EEUU, y exigidas por el Banco Mundial y el FMI, a determinados países para recibir su ayuda económica tras la crisis de la deuda en los años 80 y 90.

De forma genérica, el término Consenso de Washington sirve para referirse a una versión extrema del neoliberalismo, que incluye esas 10 medidas citadas²², resumidas en Estado mínimo (mínima intervención

from politically motivated interference by the government is false. Government is always involved and those free-marketers are as politically motivated as anyone". Chang, Ha-Joon: <<23 things they don't tell you about capitalism>>, Penguin books, London, 2010. P.1.

²² Estas medidas son: 1. Disciplina en la política fiscal; el Estado se debe reducir, y reducir su gasto. 2. Reorientar el gasto público, del ámbito social hacia inversiones productivas. 3. Reforma tributaria orientada hacia los impuestos indirectos y a la supresión de la progresividad. 4. Liberalización de los tipos de interés. 5. Tipos de cambio fijados por el mercado, y competitivos. 6. Liberalización del mercado y del comercio internacional. 7. Liberalizar la inversión extranjera. 8. Llevar a cabo privatizaciones de las empresas públicas, porque la iniciativa privada gestionará mejor. 9. Desregular el mercado, para fomentar la competencia. 10. Garantizar los derechos de propiedad en el país, que el Estado no pueda intervenir en la economía, que queda en manos del sistema financiero, las grandes corporaciones, los organismos internacionales, y las calificadoras de riesgo; esta ausencia del Estado regulador favorece un desempleo elevado (el que crearían las pequeñas y medianas empresas).

en la economía) y desregulación del mercado; su inspiración doctrinal está en F. von Hayek. Como se indicó, esta versión (el Consenso de Washington) resulta difícil adaptarla a una democracia de calidad; está enfocada a las grandes corporaciones y los grandes propietarios. Si el poder público no interviene, los oligopolios y los monopolios impondrán sus reglas, acabando con la democracia y la libre competencia que se predica.

Desde la década de los 80 del siglo pasado en que se inició su gran expansión internacional, el ideario neoliberal se ha ido convirtiendo en la principal influencia sobre la gobernanza política y económica mundial, incluida la Unión Europea.

En la gobernanza económica de la Unión, en su política económica, y en el tratamiento del trabajo, hay también una gran influencia del ordoliberalismo alemán. Esta influencia está presente, de manera principal, desde el Tratado de Maastricht. Es debida a la posición predominante de Alemania en el diseño del modelo institucional, y en el ejercicio diario de la propia gobernanza.

Origen y expansión del neoliberalismo

Su configuración actual, como fenómeno de dimensión internacional, resulta de un proceso que se inicia a partir de la desaparición del imperio austrohúngaro, en 1919. De aquella situación surge la idea de defender la economía de mercado y el comercio internacional frente a posibles limitaciones impuestas por los nuevos gobiernos. Destacados actores económicos privados fueron los promotores de la creación de reglas e instituciones supranacionales para tal defensa contra posibles incursiones agresivas de los nuevos entes públicos. Este precedente se mantiene en el actual empeño de los actores económicos privados por participar en la elaboración

(autorregulación) de las normas, instituciones y procedimientos que disciplinan la actividad económica y comercial de ámbito internacional.

En 1938 tuvo lugar en París el denominado “Coloquio Lippmann (su promotor)” considerado el momento inaugural del neoliberalismo. Fue una reunión de destacados intelectuales preocupados por la libertad individual (en una época de autoritarismos como el nazismo, el fascismo, y el estalinismo), y por las insuficiencias del liberalismo político y económico clásico, para tratar su renovación.

En 1944, durante la Conferencia de Bretton Woods, se diseñó el nuevo orden económico y político mundial, su estructura institucional, sobre la que se ha desarrollado el actual neoliberalismo hegemónico. Destaca la creación de dos instituciones clave para la defensa de ese nuevo orden, el FMI y el Banco Mundial. Los países en crisis que reciban la asistencia de estas instituciones deberán aplicar sus políticas. Esta configuración institucional es utilizada como instrumento de dominación política al servicio del orden neoliberal sobre los países en situaciones económicas difíciles que precisan de ayuda económica; se les obliga a someterse a implementar políticas de ajuste económico y restricciones a los derechos sociales y laborales²³.

Desde el punto de vista teórico, la gestación y consolidación comienza a partir de 1947, con la formación de la Société du Mont-Pèlerin, y la aportación de destacados autores, como von Mises, Hayek (destaca su obra “Camino de servidumbre”), M. Friedman, etc.²⁴.

Su expansión política y económica internacional comienza a finales de los 70, con los gobiernos de Thatcher y Reagan (1980).

²³ Guamán Hernández, A., e Illueca Ballester, H.: “El huracán neoliberal (una reforma laboral contra el Trabajo)”. Ediciones Sequitur, Madrid, 2012, pp. 23, 24

²⁴ Harvey, D.: “Breve historia del neoliberalismo”. Ed. Akal. Madrid, 2007. Pp. 25 y ss.

También con la proyección teórica/académica de la Escuela de Chicago, liderada por M. Friedman. A través de las políticas públicas se implementaron los planteamientos de esta doctrina: recorte de impuestos a los más ricos, desregulación de la actividad económica y financiera, dejar de considerar el pleno empleo como una preferencia de la política económica, beligerancia contra el sector público y la clase trabajadores (p. ej. atacando a los sindicatos)²⁵, etc. Esta expansión, que comenzó a ambos lados del Atlántico, continuó a través de la globalización hasta la actualidad, afectando directamente a las Instituciones europeas y a España. En la promoción también participan también grupos de opinión poderosos, lobistas, círculos académicos, medios de comunicación financiados por grandes corporaciones empresariales²⁶.

Hasta la década de los 70 el desarrollo del neoliberalismo había sido, principalmente, en el plano teórico. Desde entonces empezó a instalarse en regiones como Iberoamérica; el caso más llamativo y extremo fue Chile, cuya dictadura (desde 1973) aplicó de forma radical los postulados neoliberales de la Escuela de Chicago (M. Friedman).

En 1971 se elabora un documento (poco conocido) de gran relevancia para la expansión del capitalismo neoliberal; es el

²⁵ Monbiot, George, (Monday 14 November 2016), <<Neoliberalism: the deep story that lies beneath Donald Trump's triumph>>, The Guardian. En: <https://www.theguardian.com/commentisfree/2016/nov/14/neoliberalsim-donald-trump-george-monbiot>

²⁶ “the real triumph of this network was not its capture of the right, but its colonization of parties that once stood for everything Hayek detested”, Monbiot, George, (Monday 14 November 2016), <<Neoliberalism: the deep story that lies beneath Donald Trump's triumph>>, The Guardian. En: <https://www.theguardian.com/commentisfree/2016/nov/14/neoliberalsim-donald-trump-george-monbiot>

Memorando/Manifiesto de Lewis F. Powell (“The Powell Memo”)²⁷, dirigido al presidente de la Cámara de Comercio del país. Su autor expone la necesidad de que los empresarios organicen una amplia contraofensiva para recuperar el dominio frente a la clase trabajadora, y revertir los privilegios que han perdido con las políticas keynesianas y las conquistas sindicales durante la posguerra. Se propone realizar acciones efectivas para revertir los ataques que, según él, estaba sufriendo el sistema económico de EEUU, el sistema de empresas. El objetivo del plan era imponer el capitalismo neoliberal a través de una acción organizada y coordinada, que deberían seguir los empresarios y la derecha política de una manera más beligerante, sobre un frente muy amplio: educación pública, cultura, medios de comunicación, vida política, etc.

En la década de los 80, tras el acceso al poder de M. Thatcher en el Reino Unido y de R. Reagan en USA se intensificó su expansión por el mundo. En el contexto de la globalización ambos países impulsaron el neoliberalismo político, económico y social. Se dio prioridad a la libertad económica, y comenzó un proceso de privatización de empresas y servicios públicos, con restricciones mínimas en todos los ámbitos: movimiento de capitales, impuestos, derechos laborales, etc. En aras de la libertad económica se limitaron los derechos laborales, y el pleno empleo dejó de ser un objetivo prioritario en las políticas públicas.

La supresión de la Fairness Doctrine durante la presidencia de Reagan fue un logro destacado de la actitud beligerante para imponer el capitalismo neoliberal. Se trata de una práctica impuesta por la Federal Communications Commssión (FCC) en EE.UU, a partir de 1949. Según esta doctrina, cuando había noticias o temas de gran relevancia en el ámbito local o nacional (p. ej. sobre el desarrollo de los derechos laborales), los medios de radiodifusión depositarios de una concesión

²⁷ http://reclaimdemocracy.org/powell_memo_lewis/

pública (licencia de emisión) debían presentar ese tema de manera equilibrada e imparcial. También se pedía igualdad de trato y de tiempo de emisión para los candidatos a un cargo público. En 1959 esta doctrina se convirtió en ley federal para esos medios concesionarios de licencias de emisión.

La administración Reagan abolió esta doctrina en nombre de la libertad, y por ir en contra de la Primera Enmienda constitucional, supuestamente. En realidad, fue la consecuencia de una acción organizada y coordinada entre los empresarios y la derecha política. Desde 1987 dejó de aplicarse, y en 2011 se eliminó formalmente²⁸.

La actitud que muestran hoy los principales actores del orden neoliberal (p. ej. las grandes corporaciones) en cualquier aspecto de las relaciones económicas, sociales y políticas sigue coincidiendo con el planteamiento expansivo y beligerante que planteaba el citado Manifiesto.

En Francia, el presidente Mitterrand, en 1981, comenzó a aplicar políticas neoliberales, considerando que eran necesarias para adaptarse a la europeización y afrontar la globalización. El objetivo era, como hoy, promover la actividad económica sirviéndose de la globalización de la economía europea. Para ello se impulsa la competitividad y la exportación, con más flexibilidad y menos derechos laborales

²⁸ Congressional Research Service. Report for Congress: "Fairness Doctrine: History and Constitutional Issues". July 13, 2011. En: <https://fas.org/sgp/crs/misc/R40009.pdf>

Hagey, K.: "Fairness Doctrine fight goes on". Rev. Político (U.S. Edition). Jan.16.2011. En: <https://www.politico.com/story/2011/01/fairness-doctrine-fight-goes-on-047669>. 1.16.2011,

(devaluación salarial). Se relega la demanda doméstica como motor del crecimiento económico y del empleo, y se potencia la exportación²⁹.

Blair (1997-2007) en el Reino Unido, y Clinton en USA (1993-2001), adaptando los planteamientos socialdemócratas de sus respectivos partidos a los dogmas del neoliberalismo, crearon la “tercera vía”. En esta línea se ubican los gobiernos de Schröder (1998 a 2005) en Alemania y en España los de F. González (1982 a 1996) y de R. Zapatero (2004 a 2011).

La “tercera vía” incorpora planteamientos económicos neoliberales al ideario de la socialdemocracia europea, y abandona otros keynesianos. Se promueve la adaptación de la economía a la globalización fomentando la competitividad, mediante la reducción de salarios y demás costes laborales. Se impusieron recortes en los derechos sindicales, laborales y sociales. Se optó por fomentar las exportaciones, y se relegó la demanda interna; la devaluación salarial, junto con la política fiscal restrictiva (en el marco de la gobernanza económica europea), contribuyeron a debilitar la demanda interna y a agravar la crisis económica y de empleo.

El abandono por la socialdemocracia europea de sus planteamientos tradicionales, adoptando de forma acrítica dogmas neoliberales, y el abandono de la defensa de la clase trabajadora (de sus derechos, intereses y reivindicaciones) propició el acceso al poder de los partidos de derecha y de los planteamientos neoliberales, los cuales se ven ahora completamente libres de ataduras políticas. El “himno de Hayek a la élite” se transforma en un exitoso programa político entre la población más despreciada y perjudicada por sus planteamientos. La expansión del neoliberalismo no se explica solamente por el aplauso de

²⁹ Estévez Araújo, J. A.: “Crisis de la democracia en Europa”. Pp. 11 y 12 y ss. Oxímora. Revista Internacional de Ética y Política. Núm. 3. 2013. Pp. 8-22.

las élites y los sectores de la población más beneficiados, sino también por la aceptación de sus planteamientos por parte de la clase trabajadora³⁰, desencantada con las políticas de la socialdemocracia gobernante.

En la actualidad, el modelo neoliberal sigue siendo promocionado internacionalmente por actores muy variados, think tanks, universidades, revistas académicas, medios de comunicación, fundaciones, consultoras, etc. Su forma de actuación es variada: elaboran y difunden argumentaciones, realizan ciclos de conferencias (p. ej. las que desde el 2008 lleva a cabo por Europa el “Free Market Road Show”, apoyándose en socios locales), financian actividades que difunden su pensamiento y promueven políticas favorables a sus intereses, etc. Algunos de estos actores son: FEDEA, Centro de Estudios Económicos y Políticos, Instituto Juan de Mariana, Mont Pelerin Society, Atlas Foundation, Austrian Economics Center, Liberty Fund, Ludwig von Mises Institute. Todos comparten premisas, intereses y creencias comunes. La promoción es constante y puede presentarse de múltiples formas, siempre buscando influir en la política económica, en la economía y en las personas, buscando conclusiones favorables a sus intereses³¹.

En Europa, el mayor impulso al movimiento neoliberal vino a través del Tratado de Maastricht. La forma en que se diseñó, y su entrada en vigor, hicieron de él un instrumento adecuado para aplicar

³⁰ Monbiot, George, (Monday 14 November 2016), <<Neoliberalism: the deep story that lies beneath Donald Trump’s triumph>>, The Guardian. En: <https://www.theguardian.com/commentisfree/2016/nov/14/neoliberalsim-donald-trump-george-monbiot>

³¹ Galbraith, J. K.: “La economía del fraude inocente: la verdad de nuestro tiempo”. Ed. Crítica, Barcelona, 2007

Torres López, J.: “Economía para no dejarse engañar por los economistas”. Ed. Deusto, 2016, pp. 23 y 24

políticas orientadas al mercado, como las de austeridad económica, desregulación y devaluación laboral, privatización de servicios públicos, etc. El consenso neoliberal se instaló en las Instituciones europeas, y entre las élites políticas y económico-financieras de los EEMM. Incluso la socialdemocracia europea aceptó los dogmas económicos neoliberales, y legitimó el deterioro de los derechos laborales y sociales en la Unión. En este sentido destacaron los gobiernos de Blair en Reino Unido, Schröder en Alemania, Prodi en Italia³².

El hecho de que estas políticas estuvieran en el origen de la crisis del 2008, que hayan traído más desigualdad económica y social, es ignorado, y se siguen defendiendo para dinamizar la economía, al tiempo que se pide mantener las restricciones a los derechos laborales. No se valora que el empobrecimiento de la clase trabajadora, y la concentración de riqueza que provoca el imperio del mercado, pueden debilitar la democracia. En realidad, “el neoliberalismo no es, pues, ni más ni menos, que las prácticas en defensa de mundo del capital a costa del mundo del trabajo. Y el aumento de las rentas del capital a costa de las rentas del trabajo es un indicador de ello”³³.

El Ordoliberalismo

El Ordoliberalismo empieza a configurarse a partir de 1930 en la Escuela de Friburgo³⁴. Surge en el contexto de una reacción contra los

³² Guamán Hernández, A., e Illueca Ballester, H.: “El huracán neoliberal (una reforma laboral contra el Trabajo)”. Ediciones Sequitur, Madrid, 2012, pp. 24, 25.

³³ “Las ignoradas y/o silenciadas causas de la gran recesión”; Navarro, Vicenç, en: www.vnavarro.org

³⁴ El “ordoliberalismus” es la versión alemana del liberalismo social, que enfatiza la necesidad de una intervención del Estado en el libre mercado. Esta intervención configuró la economía social de mercado alemana impulsada por la democracia cristiana en el país en la posguerra mundial, y fue la impulsora del Wirtschaftswunder alemán.

efectos de la derrota en la I GM, y el desastre del nazismo. Algunos autores de esta Escuela asociaron erróneamente la alta inflación de aquella época, y el pleno empleo³⁵, con la intervención del Estado en la planificación de la economía. Por esa razón, hoy, estas dos cuestiones, (el control de la inflación, y el abandono de la idea de buscar el pleno empleo) siguen marcando una seña de identidad de la política alemana, y por extensión, de la gobernanza europea, junto con la premisa del equilibrio presupuestario.

Es una doctrina económica conformada a partir de las aportaciones de un grupo de académicos (economistas, politólogos y juristas), en la universidad de Friburgo (en la denominada Escuela de Friburgo) durante los años 30 del siglo pasado.

Defiende la intervención pública en la economía para evitar los excesos surgidos con el orden liberal (para evitar el poder de los monopolios y oligopolios) que restringen la libertad individual (en el orden económico y político).

Hay coincidencia con los fines del liberalismo clásico (libertad individual, progreso a través de la economía de mercado y la competencia), pero discrepancia en los medios para alcanzarlos. La libre competencia como la que planteaba A. Smith no surge de la plena libertad de los actores económicos y de la autorregulación del mercado a través de una fuerza invisible. La libertad, la libre competencia deber ser creada con la intervención política del Estado (legislación y política económica), para poner orden en el mercado (“Ordnung”), y evitar los excesos (monopolios y oligopolios).

³⁵ Al asociar el pleno empleo con nazismo no se consideró que se debía a la utilización masiva de mano de obra en la industria militar y en la realización de grandes infraestructuras.

La intervención del Estado debe desarrollarse sobre una serie de premisas, como las siguientes:

1) Defensa de la competencia. Fijar las reglas para que sea el propio mercado quien fije los precios.

2) Estabilidad de precios, control de la inflación. Establecer una política monetaria independiente, que garantice la estabilidad de los precios.

3) Equilibrio presupuestario, reducción de la deuda pública. El crecimiento económico debe fomentarse a partir del equilibrio, y no desde el endeudamiento.

El “orden” de la libre competencia debe garantizar la libertad de los actores y prevenir los excesos del monopolio. El Estado debe limitarse a fijar las reglas de la competencia, pero abstenerse de intervenir en la economía (con actuaciones expansivas como las que proponía Keynes); garantizar la competencia, pero no intervenir en el proceso económico. A través de la intervención del Estado se promueve la libertad del mercado, pero sin el Estado (sin la intervención del Estado en la economía/mercado).

Esta forma de entender la intervención política en la economía configuró el modelo económico alemán sobre el que se basa la economía social de mercado predominante en el país desde 1963 (con el canciller L. Erhard) hasta la actualidad. Este modelo no se desarrolla antes porque el auge del Estado del bienestar, el predominio de gobiernos progresistas y políticas de tipo keynesiano no facilitaron su avance hasta esas fechas.

Los dos principales partidos políticos del país están influenciados por este modelo. El primero (CDU/CSU), de tendencia conservadora,

social cristiana y liberal, comparte su contenido en mayor medida. El partido socialdemócrata (SPD) también comparte algunos rasgos básicos; las políticas del canciller Schröder mencionadas en este capítulo están influidas por esta ideología, próxima con la “tercera vía”.

Estos dos partidos han llevado el gobierno del país durante la segunda parte del siglo XX, y hasta la actualidad. Su influencia ha sido decisiva para configurar el actual modelo de gobernanza económica de Europa que, además del sesgo neoliberal, también está influido por el modelo ordoliberal³⁶. En este sentido cabe mencionar los siguientes rasgos de influencia alemana: 1) el fomento del pleno empleo (de calidad, con derechos) no es asumido como una prioridad en el diseño de la política económica europea. 2) El protagonismo del BCE en el control de los precios, sobre los tipos de cambio, y también a través de la política monetaria no convencional. 3) La primacía absoluta de la regla del equilibrio presupuestario, incluso sobre países como España, necesitados de una política económica distinta (expansiva, no contractiva). Las políticas de austeridad han caracterizado la gobernanza económica durante el apogeo de la crisis. 4) La política de competencia (materia exclusiva de la Unión), tiene una relevancia primordial.

³⁶ Bofinder, P.: “German Macroeconomics: The long shadow of Walter Eucken”. Centre for Economic Policy Research. 7 June 2016. En: <https://voxeu.org/article/german-macroeconomics-long-shadow-walter-eucken>

También puede consultarse: Bibow, J.: “How Germany’s Anti-Keynesianism has brought Europe to its Knees”. March 2017. Working Paper N° 886. Levy Economics Institute of Bard College. En: http://www.levyinstitute.org/pubs/wp_886.pdf

2. Interpretación neoliberal del mercado de trabajo

La teoría económica neoliberal está fuertemente ideologizada respecto al análisis que hace sobre el mercado de trabajo, como se puso de manifiesto durante la crisis económica iniciada en 2008. Pero se da la paradoja que desde esa misma teoría se busca la “despolitización” completa del mercado laboral, adaptar las relaciones laborales a los cambios tecnológicos y a la globalización, sin otra consideración que la eficiencia y la competitividad. Con esta finalidad, se defiende a ultranza la reforma de las normas laborales (que protegen y otorgan derechos a los trabajadores), para conseguir mayor flexibilidad, y crear puestos de trabajo. Esta ideología, imperante en la gobernanza europea, considera que lo que necesita la economía europea para ser más competitiva y crear empleo es flexibilidad y devaluación interna³⁷; esta es la orientación de la Reforma española de 2012.

“La eficiencia es el único objetivo que debe perseguir la política económica, lo que implica la exclusión de cualquier tipo de consideraciones éticas en el análisis económico”³⁸. El trabajo digno y de calidad, y el pleno empleo, dejan de ser objetivos prioritarios en las políticas públicas. La precarización del trabajo en determinados colectivos, como el de los jóvenes, o los trabajadores de plataformas digitales, deja de ser un problema relevante. La Reforma implantada en España no restringe la precarización, al contrario, la favorece aumentando la flexibilidad y la temporalidad.

³⁷ Navarro, V., Torres L, J., y Garzón E, A: “Hay Alternativas (Propuestas para crear empleo y bienestar social en España)”. Pp. 87 y 88. Ed. Sequitur. Madrid. 2011.

³⁸ Torres López, J., y Montero Soler, A.: “Trabajo, empleo y desempleo en la teoría económica: la nueva ortodoxia”. P. 27. Revista Principios. Núm. 3. 2005. P. 24. Fundación Sistema. En: <https://fundacionsistema.com/revista-principios/num-3/>

Los derechos laborales tienen vigencia y se desarrollan en el ámbito del mercado de trabajo, y este, a su vez, forma parte de la política económica, es uno de sus objetivos.

En la doctrina neoliberal actual, la política económica presenta unos parámetros, principios o ideas comunes en todos los países, dentro y fuera de la UE., similares a los que se indicaron sobre el Consenso de Washington. De forma sintética, la política económica gira en torno a estas dos ideas:

1. El equilibrio del presupuesto público, la estabilidad de precios, y de los tipos de cambio, han de ser el objetivo prioritario de las políticas públicas. Cualquier otro objetivo, como el crecimiento económico y la creación de empleo está supeditados al primero.

La gobernanza económica europea, sobre todo a partir del año 2010, destacó por el objetivo del equilibrio presupuestario, con políticas restrictivas. En España esas políticas perjudicaron el crecimiento económico y agravaron el problema del desempleo, especialmente durante los años 2010 a 2012. Hay que recordar aquí que la crisis del desempleo fue la principal razón para promover y justificar la Reforma laboral³⁹.

2. Es necesario impulsar el libre mercado, la competitividad, la apertura económica al exterior. Para ello será necesario llevar a cabo reformas estructurales, privatizaciones, y flexibilizar las relaciones laborales, para adaptarse con rapidez a las exigencias del mercado global.

³⁹ Preámbulo de la Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral. <<BOE>> n. 162, de 7/7/2012. Referencia: BOE-A-2012-9110; en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2012-9110>

Durante el apogeo de la crisis, a España se le exigieron reformas estructurales en sentido liberalizador, privatizaciones, retirada del sector público. En el mercado de trabajo se le exigió una reforma laboral para introducir más flexibilidad, y fomentar la competitividad; el objetivo no declarado era aumentar la competitividad por la vía de reducir los costes laborales, lo que significa limitar derechos de los trabajadores.

A continuación, indicamos cómo se concibe el mercado de trabajo desde esta ideología, para poder comprobar más adelante que la orientación de la Reforma de 2012 responde a las mismas características:

1. El punto de partida en la concepción clásica era considerar al trabajo como una mercancía, en contraste con la interpretación social, que lo considera en el ámbito del mercado de trabajo, concibiendo este como una institución social⁴⁰.

En una interpretación más contemporánea, el orden neoliberal considera el trabajo, no ya como una mercancía, si no como capital, capital humano. El trabajador es el único responsable de ese capital, cuyo valor dependerá de la inversión previa que haya hecho en formación y cualificación. De ser una mercancía, el trabajo pasa a ser considerado un factor de producción, “un factor de producción producido”⁴¹.

⁴⁰ Solow, Robert M.. “El mercado de trabajo como institución social”, Alianza Editorial, Madrid, 1992. P. 91.

⁴¹ Torres López, J., y Montero Soler, A.: “Trabajo, empleo y desempleo en la teoría económica: la nueva ortodoxia”. Pp. 13 y 14. Revista Principios. Núm. 3. 2005. Pp. 5 a 34. Fundación Sistema. En:

<https://fundacionsistema.com/revista-principios/num-3/>

Se trata de una concepción mercantil del trabajador, de su empleabilidad. Él es el responsable de su carrera profesional, de su formación y de su empleabilidad; al Estado le corresponde facilitarla, promoverla, pero no encargarse directamente de ella.

El papel de los sindicatos es secundario, su función sería la de contribuir a aumentar el capital social del trabajador, pero este sería el principal responsable de hacerlo, para aumentar la empleabilidad, de la que dependerá el salario (precio del trabajo); el trabajador es “empresario de sí mismo”, y el que pone precio a sus competencias como proveedor de servicios⁴².

Las “medidas para favorecer la empleabilidad de los trabajadores” que contiene la Ley 3/2012 (la Reforma laboral) van dirigidas a facilitarles la formación y la cualificación, es decir, a que inviertan más en sí mismos y mejoren su capital humano, su empleabilidad. Pero la responsabilidad de invertir, y el gasto que conlleva, será por cuenta de los propios trabajadores, directamente, o a través de la reducción de cuotas al Sistema de protección. Los arts. 2 (“formación profesional”) y 3 (“reducciones de cuotas en los contratos para la formación y el aprendizaje”) de esta ley están en la línea de fomentar el incremento del capital humano, traspasando a ellos la responsabilidad de su formación. Esta orientación supone también una forma de apoyar la privatización de las políticas educativas y de formación⁴³.

2. El empleo y el salario (cantidad y precio) se determinarán por la confluencia de oferta (trabajador) y demanda (empresario) en el

⁴² Gautié, J.: “Repensar la articulación entre mercado del trabajo y la protección social en el postfordismo”. Pp. 168 y 169. Cuadernos de Relaciones Laborales. 2004. 22. Núm. 1. Pp. 147 a 184.

⁴³ Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral. <<BOE>> n. 162, de 7/7/2012. Referencia: BOE-A-2012-9110; en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2012-9110>

mercado, en una situación de competencia perfecta. El trabajador es libre para decidir cuánto trabajo ofrece, y de qué calidad; esta dependerá de la inversión que haya hecho en su formación y cualificación (inversión en capital humano). El precio lo fija el mercado de forma automática, igual que otros bienes y servicios. Se supone que a mayor precio (salario) mayor habrá sido la inversión en capital humano.

A mayor capital humano, mayor productividad del trabajo. La productividad marginal es la clave para fijar su precio; se contratará a más trabajadores según la productividad marginal que aporten. No se considera pertinente hablar de salarios justos, ni de explotación laboral, pues el precio será el resultado del equilibrio entre oferta y demanda. Se trata de una relación que se mueve en el ámbito de la bilateralidad.

La Reforma está orientada a debilitar el poder de los sindicatos y los efectos vinculantes de la negociación colectiva, para favorecer una relación bilateral de los trabajadores con la empresa, precisamente, para una mayor eficiencia en la fijación de salarios y demás condiciones laborales.

3. Las injerencias externas provocan mayor rigidez en el mercado de trabajo, restringen la eficiencia y la competencia, y por eso hacen aumentar los salarios, que sean menos flexibles; la consecuencia será un aumento del desempleo estructural.

Para disminuir el desempleo hay que reducir las injerencias externas en el mercado, sobre el mecanismo de fijación automática de

precios, y desregular las relaciones laborales. La hegemonía neoliberal promueve estas políticas cada vez con mayor intensidad⁴⁴.

Las injerencias externas pueden ser variadas: 1. Intervención de los sindicatos. 2. Negociación colectiva. 3. Existencia de un salario mínimo. 4. Prestaciones por desempleo elevadas o prolongadas en el tiempo, que desincentivan la búsqueda de empleo y evitan que los beneficiarios presionen a la baja sobre los salarios. 5. Costes laborales elevados y trabas al despido, porque aumentan la capacidad negociadora de los trabajadores, y presionan para evitar bajadas salariales. 6. Escasa eficacia de los servicios de colocación y del sistema de formación profesional. 7. Dificultades para la movilidad geográfica de los trabajadores, etc. Todas ellas perturban la relación de “equilibrio” que surge de las negociaciones aisladas entre empresa y trabajadores, y presionan para un salario superior al del mercado, impiden la flexibilidad a la baja de los salarios⁴⁵.

Todas estas circunstancias están contempladas en la Ley 3/2012, que trata de crear las condiciones favorables para que los trabajadores vuelvan lo antes posible al mercado laboral y presionen a la baja los salarios⁴⁶. Los cambios introducidos disminuyen la influencia de los

⁴⁴ Guamán Hernández, Adoración; Illueca Ballester, Héctor: “El huracán neoliberal (Una reforma laboral contra el trabajo)”. P. 18. Ediciones Sequitur, Fundación CEPS, Madrid 2012.

⁴⁵ Pérez Infante, J. I.: “El análisis de la economía neoliberal del mercado de trabajo”. Economistas Frente a la Crisis. Abril 17. 2013. En: <https://economistasfrentealacrisis.com/el-analisis-de-la-economia-neoliberal-del-mercado-de-trabajo/>

⁴⁶ Las exigencias de la Troika (con la participación del FMI) para prestar ayuda financiera a España (el rescate bancario) pedían acometer reformas estructurales, incluida una reforma laboral que se adaptase a las exigencias de la globalización neoliberal (de la libre circulación de bienes, servicios y capitales), y que favoreciera la competencia del trabajo (la competencia entre los trabajadores, en un mercado fragmentado). Todos estos planteamientos (devaluación salarial, debilitamiento de los

sindicatos en la fijación de los salarios y de otras condiciones laborales, limitan los efectos de la negociación colectiva, facilitan y abaratan los despidos, facilitan la actuación de las empresas privadas de colocación, etc. Se trata de devaluar los costes laborales para incrementar la contratación y disminuir el desempleo.

4. La libre actuación de trabajadores y empresarios, de forma aislada, siguiendo la ley del mercado, tiende a una situación de equilibrio perfecto, en la que no habrá desempleo involuntario, porque todos podrán trabajar por el salario de mercado. Si hay desempleo, será voluntario, y porque los trabajadores buscan un salario superior al que fija el mercado, o debido a las injerencias externas; en tal caso, los salarios no podrán ser flexibles a la baja, se estará limitando el modelo de competencia perfecta.

Los trabajadores tienen, para cada tipo de salario, plena libertad para decidir entre ofrecer su trabajo o elegir el ocio (no trabajar). En una situación de crisis, con alto desempleo, los trabajadores sin otra fuente de ingresos (supone esta teoría), tendrían plena libertad para no aceptar un trabajo.

Aumentar la flexibilidad del mercado para que sea más eficiente es la razón para limitar las injerencias externas, y darle un carácter más bilateral a la relación laboral. Pero los conceptos de flexibilidad o rigidez laboral utilizados para justificar una reforma laboral restrictiva son difusos y difíciles de traducir en indicadores medibles.

Desde el orden neoliberal (Académicos, instituciones, etc.) no se ha podido demostrar que la mayor flexibilidad que se defiende (menos

sindicatos y de la negociación colectiva frente al empresariado, más facilidades y abaratamiento del despido, reducción de las prestaciones por desempleo, etc.) están recogidos en la reforma laboral española de 2012.

derechos laborales) implique necesariamente más empleo. En sentido contrario, tampoco se ha demostrado que la mayor rigidez (más protección a los trabajadores) provoque más desempleo. En realidad, cada mercado laboral tiene unas características propias, que exigen también políticas propias⁴⁷.

5. El desempleo puede ser de carácter coyuntural o cíclico, y de carácter natural o de equilibrio. El primero no es un motivo de preocupación para esta teoría económica, y puede estar supeditado al cumplimiento de otros objetivos como el beneficio empresarial, el control de la inflación y del déficit público, etc. El segundo, de largo plazo, sí es un problema, porque no presiona a la baja los salarios, ni al alza la inflación. Su origen puede estar provocado por limitaciones a la libre competencia en el mercado de trabajo, y en el de bienes y servicios; las políticas para liberalizar el mercado de bienes y servicios, y fomentar la competencia (p. ej. transporte, sanidad, educación, etc.), también buscan favorecer la creación de empleo.

El desempleo se debe, sobre todo, a un funcionamiento defectuoso del mercado de trabajo; es un problema entre empleador y trabajador (oferta y demanda), que debe resolver el mercado. El papel de las Instituciones y de las políticas públicas en su resolución es secundario.

La Reforma de 2012 va en este sentido, de favorecer el funcionamiento autónomo del mercado laboral. Aunque no hay

⁴⁷ Torres López, J., y Montero Soler, A.: “Trabajo, empleo y desempleo en la teoría económica: la nueva ortodoxia”. P. 27. Revista Principios. Núm. 3. 2005. Pp. 5 a 34. Fundación Sistema. En: <https://fundacionsistema.com/revista-principios/num-3/>

evidencias empíricas sólidas para defender estos planteamientos, desde la teoría neoliberal se siguen manteniendo⁴⁸.

Finalmente, se debe apuntar que esta interpretación neoliberal no encaja bien en el sistema democrático de relaciones laborales basado en la Constitución de 1978. Desde el punto de vista constitucional se considera que la forma habitual de determinar los salarios, y las demás condiciones laborales, es a través de la negociación entre representantes de trabajadores y empresarios, en situación de equilibrio, y respeto a los derechos y principios constitucionales. Eso también significa equilibrio de derechos, por una parte, los derechos de propiedad, libertad de empresa y productividad y, por otra, los derechos laborales, y el derecho a un salario adecuado. Se trata de que a través del derecho al trabajo (art. 10 CE) los trabajadores puedan tener una vida digna, y ejercer los derechos civiles y políticos que les correspondan como ciudadanos.

Esta interpretación neoliberal legitima la ruptura del equilibrio trabajador empresario que tradicionalmente a movido a la legislación laboral, y promueve que se considere al trabajo como un bien susceptible de negociar en el mercado, sin la consideración de medio necesario para una vida digna⁴⁹.

⁴⁸ Torres López, J., y Montero Soler, A.: “Trabajo, empleo y desempleo en la teoría económica: la nueva ortodoxia”. P. 27. Revista Principios. Núm. 3. 2005. P. 27. Fundación Sistema. En: <https://fundacionsistema.com/revista-principios/num-3/>

⁴⁹ Guamán Hernández, Adoración; Illueca Ballester, Héctor: “El huracán neoliberal (Una reforma laboral contra el trabajo)”. P. 16. Ediciones Sequitur, Fundación CEPS, Madrid 2012.

CAPÍTULO II

DÉFICIT DEMOCRÁTICO Y SESGO NEOLIBERAL EN LA GOBERNANZA EUROPEA

I. El déficit democrático en la gobernanza europea

1. La gobernanza europea

Por gobernanza entendemos el conjunto de interacciones y decisiones entre distintos actores, públicos y privados, para alcanzar objetivos y defender intereses concretos. Supone una determinada configuración en las relaciones de poder en un ámbito geográfico. Tiene un carácter nodal, es decir, se desarrolla a partir de múltiples centros decisorios, no hay jerarquías, prevalece la autonomía de los actores. Es “gobernar sin gobierno,” en un mundo globalizado, “aun cuando no existan estructuras de gobierno globales”⁵⁰.

La sociedad actual “no tiene un solo centro de poder, ... sino muchos, y merece el nombre de ... sociedad policéntrica o poliarquía”; está compuesta de “grupos relativamente autónomos que luchan por su supremacía, por hacer valer sus propios intereses frente a los otros grupos”⁵¹. Las Instituciones políticas internacionales, europeas y nacionales están influidas progresivamente por los procesos económicos, los mercados, y los grupos de interés privado (corporaciones, grandes empresas, etc.), que no responden al interés general, ni al control democrático.

⁵⁰ Torreblanca, J. I.: <<La globalización>>, p. 35. En: Sodaro, M. J.: “Política y Ciencia política (Una introducción)”. Ed. McGraw-Hill, Madrid, 2006. Pp. 325-343.

⁵¹ Bobbio, Norberto: “El futuro de la democracia”, Fondo de Cultura Económica, México, 1986 pp. 18 y ss.

“El Estado democrático ha perdido buena parte de su capacidad de control político-institucional, su soberanía está minada por la intervención de nuevas leyes transnacionales, en cuya promulgación es muy reducida la participación de los representantes directamente elegidos por los ciudadanos. Se habría establecido una “nueva geografía del poder”, una “armonización legislativa” que tiene muy poco que ver con los requisitos de una democracia representativa”⁵².

La expresión gobernanza europea» designa el conjunto de normas, procedimientos y prácticas relativos a la manera en que se ejercen los poderes en la UE. Hace referencia a la forma concreta de ejercer el poder político en este ámbito territorial⁵³.

Comprende el conjunto de interacciones y acuerdos entre distintos actores, públicos y privados, para alcanzar objetivos y defender intereses. Se desarrolla en el ámbito de la estructura institucional, normativa y procedimental de la Unión. Supone una determinada configuración en las relaciones de poder en este ámbito geográfico⁵⁴.

⁵² Garzón Valdés, Ernesto; “El futuro de la democracia. Problemas conceptuales y empíricos: Algunas propuestas de Norberto Bobbio”, pp. 102 a 128. En: Córdoba Viannello, Lorenzo, y Salazar Ugarte, Pedro (Coordinadores). “Política y Derecho. [Re]pensar a Bobbio”. Siglo XXI editores, Instituto de Investigaciones Jurídicas [UNAM], México, 2005, pág. 107.

⁵³ EUR-Lex. Gobernanza europea, Glosario. En: <https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/governance.html>

⁵⁴ En términos de la Comisión Europea, “el concepto de gobernanza designa las normas, procesos y comportamientos que influyen en el ejercicio de los poderes a nivel europeo, especialmente desde el punto de vista de la apertura, la participación, la responsabilidad, la eficacia y la coherencia”. Comisión Europea. COM (2001) 428 final (2001/C 287/01) Diario Oficial de las Comunidades Europeas 12.10.2001. “La Gobernanza Europea. (Un Libro Blanco)”. P. 5. En:

Para ser considerada democrática, la gobernanza ha de responder a parámetros democráticos en cuanto a constitución, ejercicio del poder, y legitimidad. Es exigible que haya un equilibrio de intereses entre los actores que la ejercen, que representen de forma proporcional a los distintos grupos sociales que conforman la ciudadanía, p. ej., a los que reciben sus ingresos del trabajo y del capital.

Desde el punto de vista económico, se desarrolla en el contexto del mercado interior y la UEM (TUE, art. 3), y está orientada a alcanzar los objetivos económicos de la Unión. Entre estos objetivos están el desarrollo sostenible, la cohesión económica y social, el crecimiento económico y la estabilidad de precios, y el desarrollo de una economía altamente competitiva, tendente al pleno empleo y al progreso social⁵⁵. Para ayudar a alcanzarlos, el TFUE (arts. 120 y ss.) establece que las políticas económicas de los EEMM sean consideradas un asunto de interés común de la Unión, y que sean orientadas y coordinadas desde la propia Unión, a través de la gobernanza económica. Pero este es un punto crítico, porque se atribuyen a la gobernanza europea, que no es plenamente democrática, competencias que afectan directamente a la soberanía de los EEMM que sí son democráticos. Esto sucede, p. ej., cuando las Instituciones europeas supervisan la política fiscal de los Estados, condicionan el diseño y la ejecución de sus presupuestos.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52001DC0428&from=DE>

⁵⁵ Para España, todo comenzó con la firma del Tratado de Adhesión de España a las Comunidades Europeas, el 12 de junio de 1985, con base en el art. 93 de la CE, que autoriza (pensando ya en la incorporación a Europa) la celebración de Tratados para atribuir a una organización internacional el ejercicio de competencias derivadas de la propia Constitución.

Por parte del ordenamiento europeo, la base legal (Derecho primario) para la gobernanza está en el art. 3 del Tratado de la Unión Europea (TUE), y en los arts. 119, 121 y 136 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

Con motivo de la crisis del 2008 se implementaron cambios normativos importantes, para ejercer un control más estricto sobre la política económica y presupuestaria de los EEMM. El Pacto Fiscal de 2012 responde a este propósito, reforzó el control que ya había establecido en 1997 el PEC. Entre otras medidas, y teniendo en cuenta los arts. 121 y 126 del TFUE, el PF permitió establecer mecanismos para reforzar el control y la supervisión de la política fiscal, para el caso de incumplimiento⁵⁶.

Desde su fundación en 1951 (CECA) y 1957 (CEE y EURATOM), las Comunidades Europeas habían tenido como objetivo político evitar un nuevo enfrentamiento entre europeos, y para ello, en una primera etapa, se pusieron en común propósitos fundamentalmente de tipo económico, en combinación con otros de tipo político y social. Sin embargo, es a partir del Tratado de Maastricht (1992) cuando comienza realmente el actual proceso de gobernanza económica, de carácter hegemónico y sesgo neoliberal, basado en un sistema de instituciones y procedimientos orientado a cumplir los objetivos económicos de la Unión⁵⁷-

⁵⁶ El “Procedimiento de desequilibrio macroeconómico” (PDM), implantado en 2012, permite supervisar los presupuestos nacionales de los EEMM, y en su caso obligar a corregir o sancionar los posibles desequilibrios.

⁵⁷ Esos objetivos pasan por crear una estrecha unión económica y monetaria, para conseguir un desarrollo sostenible basado en el crecimiento económico y la estabilidad de precios, que tienda al pleno empleo y el progreso social. Para este fin, se ha establecido que la coordinación de las políticas económicas y presupuestarias de los EEMM es una cuestión prioritaria para la Unión. En este sentido, se puede consultar el TUE (Preámbulo y art. 3) y el TFUE (arts. 2, 5, 119, 121, 126, 136 a 138 y 146).

2. Déficit democrático en la gobernanza

Identificamos el déficit con anomalías democráticas en el ejercicio del poder político europeo, originadas por un diseño institucional y unos procedimientos decisorios atípicos, que llevan a una divergencia entre las políticas desarrolladas y las preferencias ciudadanas. Hay autores que no hablan de déficit, si no, directamente, de falta de democracia en la Unión, porque no cumple con los requisitos mínimos de democracia que exige a los EEMM⁵⁸.

El complejo marco institucional europeo constituye un modelo de gobernanza atípico, deficitario en términos democráticos. No hay separación de poderes entre Ejecutivo y Legislativo, los principales órganos decisorios tienen legitimidad indirecta, la rendición de cuentas ante el Parlamento es limitada. La opacidad de los procedimientos decisorios, al margen del debate político y de los procedimientos habituales en democracia, agrava el déficit democrático⁵⁹.

El modelo de gobernanza gira en torno a un poder ejecutivo fuerte, y con potestad legislativa. Las decisiones se toman, de forma habitual, a través del procedimiento legislativo ordinario, que comienza cuando la Comisión presenta las iniciativas que después deberán aprobar el PE y el Consejo⁶⁰.

⁵⁸ Estévez Araújo, J. A.: “Crisis de la democracia en Europa”. Pp. 8, 13 y ss. Oximora. Revista Internacional de Ética y Política. Núm. 3. 2013. Pp. 8-22.

⁵⁹ Balaguer Callejón, F.: “Crisis económica y crisis constitucional en Europa”. Revista española de Derecho Constitucional. 2013. Año 33, Nº. 98. P. 94

⁶⁰ Unión Europea. “Cómo se toman las decisiones en la UE”: https://europa.e/european-union/law/decision-making/procedures_es

El déficit surge a partir de la atribución de competencias que los EEMM hacen a las Instituciones europeas en el proceso de integración, para que la Unión pueda cumplir con sus objetivos⁶¹.

Desde sus orígenes en los años 50 del siglo pasado, hasta la actualidad, la Unión siempre ha sido democráticamente deficitaria. Las élites políticas y económicas fueron las encargadas de diseñar a su medida el organigrama institucional y pilotar la gobernanza. Como ejemplo de esta hegemonía destacamos dos Tratados decisivos en el proceso de integración, el Acta Única y el Tratado de Maastricht. El contenido del Acta Única (1986) recogió íntegramente las pretensiones de las grandes empresas europeas del momento. El Tratado de Maastricht, y a partir de él la creación de la Unión Económica y Monetaria, reflejan también el protagonismo de las grandes corporaciones económicas y financieras, especialmente las alemanas. El diseño económico y financiero de la Unión responde a sus intereses; Europa se ha construido dando prioridad al mercado, a los aspectos económicos, financieros y monetarios, relegando otros objetivos como la creación de empleo de calidad⁶².

La intención de los creadores de las Comunidades Europeas (precursoras de la actual UE) era implantar un sistema que funcionara por “consenso permisivo”, sin la participación directa de los ciudadanos. El sistema resultó funcional, y permitió avanzar sin grandes problemas en el proceso de integración hasta la década neoliberal de los años 90. Fue en 1992 cuando se aprobó el Tratado de Maastricht, y comenzó a formarse la Unión Económica y Monetaria que

⁶¹ TUE, art. 1: “Por el presente Tratado, las ALTAS PARTES CONTRATANTES, constituyen entre sí una Unión Europea ... a la que los Estados miembros atribuyen competencias para alcanzar sus objetivos comunes”.

⁶² Navarro, V; Torres López, J.; Garzón Espinosa, A.: “Hay alternativas. (Propuestas para crear empleo y bienestar social en España)”. Pp. 171 y ss. Edit. Sequitur. Madrid, 2011.

tenemos hoy, con Instituciones diseñadas para funcionar en coordinación con el poder económico y los mercados internacionales, separadas de la voluntad democrática⁶³.

El diseño y el funcionamiento de la Unión siempre ha respondido a los intereses de las élites políticas y económicas, no a la voluntad soberana de los ciudadanos ni al control democrático. Ejemplo de ello fue el tratamiento dado a crisis del euro, y el refuerzo de la vía intergubernamental⁶⁴.

La actual UE, heredera del diseño original, y en teoría basada en la “democracia representativa”⁶⁵, es deficitaria en democracia. No sólo porque no es representativa, sino también por carecer de otros requisitos democráticos fundamentales, que ella misma exige a los Estados que quieran adherirse.

Las élites políticas y económico-financieras, y el orden neoliberal, han desempeñado de forma permanente un papel hegemónico en la gobernanza. Las políticas implementadas responden a este perfil, reflejan los intereses del poder económico y de los mercados financieros, que se mueven en territorios opacos, y no siguen criterios democráticos.

⁶³ Streeck, W.: Entrevista de Miguel Mora a este académico, recogida bajo el título: “El Imperio europeo se hunde”, en la Revista digital Contexto. 13. 3. 2019. n°. 212. 2019. <https://ctxt.es/es/20190313/Politica/24878/neoliberalismo-union-europea-alemania-wolfgang-streeck-miguel-mora.htm>

⁶⁴ “El gobierno de la economía es una potestad hoy recentralizada en estamntos de mando y dirección de un conglomerado político y financiero de carácter intergubernamental e institucional que enerva la soberanía estatal, y se coloca fuera de cualquier control democrático, o peor aún, en plena oposición a él, como se ha comprobado en el caso del referéndum griego y la imposición a esa nación de las terribles condiciones subsiguientes como castigo”. “Para qué sirven los juristas del trabajo”; Baylos, A. 11. 8. 2015. www.nuevatribuna.es

⁶⁵ TUE, art. 10.1

El déficit en la gobernanza (en controles, transparencia, representatividad, etc.) otorga libertad a las élites para relegar las preferencias de la clase trabajadora y desarrollar políticas contrarias a sus derechos.

Son órganos de legitimidad indirecta, no elegidos por la ciudadanía europea, los que ejercen el protagonismo en la gobernanza, la dirección política y normativa. Sucede con el Consejo Europeo, el Consejo, y la Comisión. El carácter intergubernamental de los dos primeros posibilita que algunos Estados puedan hacer prevalecer sus intereses sobre los demás (y sobre toda la Unión), amparados también por la falta de transparencia en el proceso decisorio, y una rendición de cuentas limitada. Como ejemplo, durante la crisis del euro, algunos países presionaron para imponer políticas de austeridad y devaluación laboral, sin tener en cuenta que los más afectados por la crisis necesitaban políticas opuestas, y que la clase trabajadora iba a ser la más perjudicada.

La decisión de asumir el dogma del equilibrio presupuestario como principio rector de la gobernanza europea es paradigma del déficit democrático en la gobernanza. Su adopción fue promovida desde la visión ordoliberal alemana, sin un debate democrático europeo.

En el caso del BCE, sus decisiones son de gran trascendencia para toda la Unión, pero ni el Consejo de gobierno ni el presidente tienen legitimidad directa. El presidente es nombrado por el Consejo, pero nadie puede darle instrucciones ni destituirle, y tampoco exigirle responsabilidades.

La Comisión, al estudiar la idoneidad y la oportunidad de sus iniciativas, acude a consultas y asesores externos que representan a distintos colectivos, entre los que destacan las corporaciones privadas. En esta fase previa las corporaciones tienen más posibilidades para

ejercer una mayor influencia que otros colectivos, como los sindicatos, que disponen de menos recursos.

Otra manifestación menos conocida, per no menos importante, son las agencias independientes de regulación europeas, como la Agencia del Medicamento (EMA), o el Instituto Europeo de Telecomunicaciones (ETSI). En su funcionamiento tienen amplia presencia los grupos de interés económico. En la práctica, su utilización es una vía de delegación regulatoria, que puede suponer una privatización del proceso decisorio, y “convertir a las empresas en los actores dominantes en el proceso de policy making”⁶⁶

Desde la propia UE, la Comisión ya reconoció implícitamente hace años la existencia de un déficit democrático, y propuso diversas vías para corregirlo⁶⁷.

Algunas decisiones se adoptan por vía intergubernamental (fuera de los procedimientos de la UE), y algunas veces con la participación de Instituciones no democráticas ajenas la Unión (fue el caso de la participación del FMI durante la crisis de la deuda soberana en 2012), e incluso bajo la influencia de actores privados (recordar la relevancia que tuvieron, y tienen, las agencias de calificación de riesgos en el mercado financiero, donde se financian los Estados).

⁶⁶ Estévez Araújo, J.A.: “Que no te den gobernanza por democracia”. *Novum Jus*. P.p. 227 y 228. Vol. 3, Núm. 2. July-December 2009. Pp. 213-216. En: <https://novumjus.ucatolica.edu.co/article/download/717/732>

⁶⁷ La Comisión reconoce la existencia de déficit en la gobernanza europea. Ver: “La Gobernanza Europea-Un Libro Blanco”, Diario Oficial de las Comunidades Europeas. Pp. 7 y ss. 12.10.2001. COM (2001)428 final (2001/C 287/01). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52001DC0428&from=DE>

La crisis del 2008 ha reforzado la dimensión intergubernamental (a través del Consejo Europeo, y sobre todo del Consejo) de la gobernanza económica, y provocado que Europa se mueva todavía más “en función del poder económico de los Estados, y no desde la manifestación democrática de su ciudadanía”⁶⁸.

Actores como las agencias de calificación, hedge funds, think tanks de inspiración neoliberal, especuladores financieros, etc. estuvieron en una situación de mayor proximidad a las Instituciones, en comparación a los sindicatos. Esta proximidad ha facilitado influir sobre las decisiones de política económica y monetaria a través del lobbying⁶⁹.

El refuerzo de la dimensión intergubernamental implica aumentar la asimetría en los procesos decisorios, porque no todos los Estados (todos los ciudadanos) están en igualdad de condiciones para incidir en la gobernanza. En órganos como el Consejo Europeo, el Consejo, y el Eurogrupo, prima la relevancia económica y política. Este refuerzo significa que Europa se mueve más “en función del poder económico de los Estados, y no desde la manifestación democrática de su ciudadanía”⁷⁰.

⁶⁸ Balaguer Callejón, F.: “Crisis económica y crisis constitucional en Europa”. Revista española de Derecho Constitucional. 2013. Año 33, N°. 98. P. 104.

⁶⁹ “Lobbying is any direct or indirect communication with public officials, political decision-makers or representatives for the purposes of influencing public decision-making, and carried out by or on behalf of any organised group”. Definición tomada de: Transparency International. Report: “Lobbying in Europe: Hidden influence, privileged access”. P. 6. Author: Suzanne Mulcahy. 2015. En: https://images.transparencycdn.org/images/2015_LobbyingInEurope_EN.pdf

⁷⁰ Balaguer Callejón, F.: “Crisis económica y crisis constitucional en Europa”. Revista española de Derecho Constitucional. 2013. Año 33, N°. 98. P. 104.

La renuncia de los EEMM a parte de sus competencias para avanzar en el proceso de integración implica pasar a depender de la gobernanza europea, limitar su soberanía, y una pérdida de poder de sus ciudadanos sobre los procesos decisorios. Se trata de una “desdemocratización” de los procesos de toma de decisiones en favor de la Unión⁷¹.

El proceso de integración supone un retroceso democrático para los Estados. Las competencias que antes se ejercían a nivel estatal por órganos y procedimientos democráticos, ahora son ejercidas por órganos con legitimidad indirecta, con limitada rendición de cuentas, y mediante procedimientos poco transparentes. La soberanía y la democracia de los EEMM queda condicionada por el refuerzo de la vía intergubernamental⁷².

El control europeo de la política económica y monetaria (TFUE, arts. 120 y ss.) es un ejemplo paradigmático de tutela a la soberanía estatal. Los procedimientos de coordinación, supervisión y el procedimiento por déficit excesivo pueden ser utilizados desde el Consejo para presionar a los países en crisis para obligarles a implementar políticas sin respaldo democrático. También el BCE a través de su política monetaria (utilizando la deuda, los tipos de interés, etc.) puede condicionar la voluntad democrática de los Estados. De igual manera, la política comercial puede representar una limitación a

⁷¹ Estévez Araújo, J. A.: “Crisis de la democracia en Europa”. P. 9. Oximora. Revista Internacional de Ética y Política. Núm. 3. 2013. Pp. 8-22.

⁷² “El gobierno de la economía es una potestad hoy recentralizada en estamentos de mando y dirección de un conglomerado político y financiero de carácter intergubernamental e institucional que enerva la soberanía estatal, y se coloca fuera de cualquier control democrático, o peor aún, en plena oposición a él, como se ha comprobado en el caso del referéndum griego y la imposición a esa nación de las terribles condiciones subsiguientes como castigo”. “Para qué sirven los juristas del trabajo”; Baylos, A. 11. 8. 2015. www.nuevatribuna.es

la soberanía y un retroceso a los derechos laborales. Los tratados comerciales negociados y firmados por la Comisión y el Consejo pueden suponer restricciones importantes en este sentido, y en particular a los derechos laborales.

El <<ordoliberalismo>> (promotor del diseño de gobernanza europeo) considera que, una vez fijadas las reglas institucionales y constitucionales básicas, la voluntad de los ciudadanos y la actuación de los gobiernos deben someterse a esas reglas (creadas por democracia indirecta), que suponen un orden superior innegociable y ajeno a los resultados cambiantes de la deliberación democrática.

Ese “orden superior” fijado para la Unión europea, y que condiciona la actuación de los Estados Miembros, está diseñado en clave neoliberal, y más concretamente al estilo del ordoliberalismo alemán⁷³.

Las políticas y los gobiernos de los Estados miembros pueden moverse dentro del orden diseñado conforme al ordoliberalismo alemán, sin afectar a materias que “escapan al debate democrático ordinario”.

⁷³ « Au-delà de sa mise en œuvre germanique dans une version plus ou moins abâtardie, l'idéologie <<ordo>> s'est transposée à l'état chimiquement pur dans les structures de l'Union européenne. <<Tout le cadre de Maastricht reflète les principes centraux de l'ordolibéralisme et de l'économie sociale de marché>>, reconnaît volontiers M. Jens Weidmann, président de la Bundesbank. Avec son appel au <<développement durable de l'Europe fondé sur une croissance économique équilibrée et sur la stabilité des prix, une économie sociale de marché hautement compétitive>>, l'article 2.3 du traité de Lisbonne, en vigueur depuis fin 2009, semble décalqué d'un discours d'Ehard ». En : <<L'Ordolibéralisme allemand, cage de fer pour le Vieux Continent>>, “Le Monde Diplomatique”, 2015, Août, N° 737, 62 année, pag. 21, Denord, François, Knaebel, Rachel, et Rimbart, Pierre.

Es el caso de la estabilidad monetaria, la independencia del banco central, o la libre competencia y la responsabilidad individual⁷⁴.

De todo lo expuesto hasta ahora se deduce que el pleno empleo nunca ha sido un objetivo prioritario, como el control de precios o la estabilidad presupuestaria. Los derechos laborales quedan relegados y subordinados a los económicos⁷⁵.

II. Gobernanza de sesgo neoliberal

1. El sesgo neoliberal en la gobernanza

La actual gobernanza económica viene condicionada por tres instrumentos político-jurídico de inspiración neoliberal (Tratados que fijan la orientación neoliberal de la Unión): 1º) El Tratado de Maastricht (1992). 2º) El Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC,1997). 3º) El Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión

⁷⁴ «La première approche, qu'incarnaient début juillet les dirigeants grecs, reflète un mode de gouvernement proprement politique. Le suffrage populaire prime sur la règle comptable, et un pouvoir élu peut choisir de changer les règles. La seconde, à l'inverse, subordonne l'action gouvernementale à la stricte observance d'un ordre. Les politiques peuvent agir comme ils l'entendent pourvu qu'ils ne sortent pas du cadre, lequel se trouve de facto soustrait à la délibération démocratique. Le ministre allemand des finances Wolfgang Schäuble personnifie cet état d'esprit. <<Pour lui, les règles ont un caractère divin>>, a observé son ancien homologue grec Yanis Varoufakis » ; <<L'Ordolibéralisme allemand, cage de fer pour le Vieux Continent>>, "Le Monde Diplomatique", 2015, Août, N° 737, 62 année, pag. 20, Denord, François, Knaebel, Rachel, et Rimbart, Pierre.

⁷⁵ TUE. Art. 3.3. "La Unión establecerá un mercado interior. Obrará en pro del desarrollo sostenible de Europa basado en un crecimiento económico equilibrado y en la estabilidad de precios, en una economía social de mercado altamente competitiva, tendente al pleno empleo ...".

TFUE. Art. 9. "En la definición y ejecución de sus políticas y acciones, la Unión tendrá en cuenta las exigencias relacionadas con la promoción de un nivel de empleo elevado ...".

Económica y Monetaria (Pacto Fiscal, o Pacto presupuestario, en vigor desde 2013). Aquí está la base legal de las Reglas fiscales, actualmente suspendidas ⁷⁶.

Las Reglas fiscales, no están basadas en evidencias científicas, sino en el ideario económico neoliberal. Su incorporación y aplicación desde la gobernanza es posible gracias a la existencia de un déficit democrático; no se han establecido, en el sistema institucional y en los procesos decisorios, los instrumentos de cribado necesarios para evitar, entre otras consecuencias, la prevalencia de algunos intereses e ideologías. La prevalencia de estas Reglas beneficia a los intereses del capital económico-financiero, y perjudica a la clase trabajadora, y también a los países periféricos del Sur de Europa)⁷⁷.

Estas Reglas justifican políticas de austeridad y equilibrio presupuestario que agravan los problemas económicos de los países con elevado desempleo, déficit comercial, crecimiento económico reducido, deuda pública elevada, etc. Constituyen una verdadera “jaula de hierro” para toda Europa⁷⁸.

⁷⁶ Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:42012A0302\(01\)&from=ES](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:42012A0302(01)&from=ES)

⁷⁷ Las Reglas fiscales fueron establecidas de manera arbitraria, sin justificación científica, y sin base democrática, a partir de la decisión personal de unos funcionarios franceses durante el mandato del presidente Mitterrand. El protagonismo de las Reglas fiscales en la gobernanza europea, consecuencia del déficit democrático, confirma el protagonismo del orden neoliberal, y de los intereses económicos de Alemania, en la orientación de la política económica europea. Ver: Torres López, J.: “Los Halcones vuelven a volar para defender los intereses de siempre”. 13 de diciembre de 2021. ATTAC España. En: <https://attac.es/los-halcones-vuelven-a-volar-para-defender-los-intereses-de-siempre/>

⁷⁸ Denord, François; Knaebel, Rachel; Rimbart, Pierre. 2015. “L’ordolibéralisme allemand, cage de fer pour le Vieux Continent”. *Le Monde Diplomatique*. En: <http://www.monde-diplomatique.fr/2015/08/DENORD/53518>

El Tratado de Maastricht, de forma indirecta, admite y consolida la relevancia de las tesis neoliberales, y de la financiarización en el proceso de gobernanza y de construcción europea. En él se encuentran los fundamentos que, durante la crisis del 2008, sirvieron para: 1) debilitar la capacidad negociadora de los trabajadores, la devaluación de las condiciones laborales, de los salarios y demás derechos laborales. 2) primar el equilibrio presupuestario en las cuentas públicas, la austeridad, y las privatizaciones; 3) apoyar la actividad financiera.

Este Tratado se adoptó, en la mayoría de los países, sin referéndum, y sin seguir los procedimientos democráticos habituales para un instrumento jurídico-político trascendental, que iba a condicionar el futuro del orden constitucional y la soberanía de los Estados. La gobernanza que se diseña desde aquí condiciona todo el proceso de integración europea, y explica el hecho de que la “la dimensión social está prácticamente ausente”, salvo el Acuerdo sobre Política Social, anexo al Tratado⁷⁹.

Los Estados deberán financiarse en el mercado privado⁸⁰, es decir, a través de los bancos y demás operadores financieros privados,

⁷⁹ Freyssinet, J.: “Unión económica regional y política del empleo: El caso de la Unión Europea”, p. 132. En: “El trabajo en un mundo globalizado”. Fuji, G., y Ruesga, S. M. (Coordinadores). Ed. Pirámide. Madrid. 2004.

⁸⁰ Según el art. 104.1 del Tratado de Maastricht, en su versión original, “Queda prohibida ... la concesión de cualquier tipo de créditos por el Banco Central Europeo y por los bancos centrales de los Estados miembros ... en favor de instituciones u organismos comunitarios, Gobiernos centrales, autoridades regionales o locales u otras autoridades públicas, organismos de derecho público o empresas públicas de los Estados miembros ...”.

El apartado 2 del mismo art. 104 exceptiona de esta prohibición a las entidades de crédito públicas, que deberán recibir del BCE y de los bancos nacionales el mismo trato de las entidades de crédito privadas. Sin embargo, tras la eliminación de la banca pública por exigencias de la gobernanza europea, esta posibilidad no ha sido desarrollada de forma suficiente, hasta la actualidad, como una alternativa para

que sí pueden acudir directamente al BCE para pedir dinero. Esta forma de financiación supone un elevado perjuicio económico para el Estado, de miles de millones de euros anuales por intereses (a veces especulativos) en favor de los bancos privados y alimenta la especulación financiera. Como anteriormente se indicó, aquí tiene su origen, en parte, el problema de la deuda pública que atenaza el desarrollo económico y social de países como España. Recursos que podrían ir destinados a modernizar el modelo productivo, desarrollar políticas sociales y de formación profesional, programas para crear empleo de calidad, etc., van destinados a pagar los intereses, algunas veces especulativos, de la deuda soberana.

El refuerzo de la disciplina presupuestaria que impone el PEC, y posteriormente amplía el Pacto Fiscal⁸¹, mantiene al margen la unión fiscal. En teoría, la política fiscal sigue siendo competencia de los EEMM, pero en la realidad, queda sometida al procedimiento de coordinación que imponen estos Pactos (TFUE, arts. 121 a 126)⁸².

desarrollar políticas públicas que fomenten el crecimiento económico y el empleo de calidad. Quizá también por presiones de la banca privada. En: https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/treaty_on_european_union_es.pdf

Este mismo planteamiento es recogido en el art. 123 del vigente Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (versión consolidada). En: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=ES>

⁸¹ La reforma del PEC se hizo con motivo de la grave situación provocada por la crisis de deuda durante los años 2010 a 2012. El objetivo era reforzar el control en la gobernanza, no hacerla más democrática.

Parlamento Europeo. Fichas temáticas sobre la Unión Europea. La gobernanza económica. En: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/87/guvernanta-economica>

⁸² Martín Herrero, D.; Cortina García, A.: “La crisis de la deuda soberana europea: Una visión general”. Instituto Español de Analistas Financieros, Publicaciones. 2012. P. 98. En: https://www.ieaf.es/images/Publicaciones-FEF/44/j1329828594Cuaderno_44_ferros_4_095.pdf

Para fortalecer la coordinación y el control económico sobre los Estados se adoptaron nuevos Reglamentos, y el citado “Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria (Pacto Fiscal europeo, en vigor desde 2013)”. Este incorpora las exigencias fiscales del PEC, pero las hace más estrictas. Implica un control estricto sobre la política fiscal (ingresos y gasto público), una mayor limitación de la soberanía estatal en favor de las Instituciones europeas con déficit democrático (capturadas por oligarquías)⁸³.

Con el Pacto Fiscal se pretenden alcanzar, de manera real, tres objetivos: 1. Imponer el equilibrio presupuestario (o incluso que haya tendencia al superávit), salvo en situaciones excepcionales, como una grave crisis⁸⁴; 2. Reforzar el poder normativo de la Comisión para los casos de déficit excesivo⁸⁵; 3. Mejorar la coordinación entre las políticas

⁸³ Luengo, Fernando, 2016: “Austeridad presupuestaria, investidura y políticas cambio”. Blog de economía. En: <https://fernandoluengo.wordpress.com/2016/03/08/austeridad-presupuestaria-investidura-y-politicas-de-cambio/>

⁸⁴ En 2015 la Comisión dictó unas orientaciones para aplicar las exigencias presupuestarias establecidas en el marco del PEC, y vincularlas a la necesidad de llevar a cabo reformas estructurales, inversiones, y de mantener el equilibrio presupuestario, para fomentar el crecimiento y la creación de empleo. Se trata de una imposición de orden neoliberal, por vincular la creación de empleo a la necesidad de llevar a cabo políticas de austeridad y reformas/limitaciones en los derechos laborales (dentro de lo que se denominan reformas estructurales). Con motivo de la actual crisis sanitaria y sus efectos negativos sobre la economía, la Comisión ha suspendido, sólo temporalmente, los límites en el marco del PEC, para permitir al Estado gastar más dinero.

⁸⁵ Los países deberán adoptar en el ECOFIN, sin modificaciones, las propuestas y recomendaciones que haga la Comisión, siempre que no haya una mayoría cualificada de países que se oponga a tales propuestas y recomendaciones. Es difícil esta oposición cuando la orientación política de la Comisión coincide con la de la mayoría de los países presentes en el Consejo (ECOFIN). Los países que más representan al orden neoliberal (Alemania, Países Bajos, Luxemburgo, Austria, Finlandia, etc.) suelen tener mayor influencia dentro de los principales órganos decisorios en gobernanza económica, como la Comisión, el ECOFIN, o el BCE.

económicas nacionales. En caso de incumplimiento del Pacto la jurisdicción competente será la del TJUE, y el Estado incumplidor se expone a sanciones y represalias económicas⁸⁶.

Basándose en el PEC, implantado por influencia de Alemania⁸⁷, el ECOFIN elabora anualmente, a propuesta de la Comisión, unas “orientaciones generales” de obligado cumplimiento para los EEMM, sobre la orientación de su política económica y presupuestaria. Este es el punto de referencia permanente en el actual proceso de gobernanza económica, que condiciona la soberanía de los EEMM, y les deja poco margen para políticas económicas propias⁸⁸.

En la gobernanza económica no existe una Institución o gobierno único, al estilo nacional, sino que gira en torno al Semestre Europeo⁸⁹, que conforma un sistema de coordinación de la política económica y monetaria de la Unión. En el Semestre europeo se impulsan y coordinan las políticas económicas de los EEMM, y se asegura el cumplimiento de los límites del PEC⁹⁰. Durante cada semestre los

⁸⁶ EUR-Lex: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM%3A1403_3#document1

⁸⁷ Rodríguez Sánchez, C. M.: “La estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera en el derecho europeo”. Gabilex, 2016, nº. 6. P. 7. www.gabilex.jccm.es. En: https://www.castillalamancha.es/sites/default/files/documentos/pdf/20160713/revista_gabilex_no_6._autor_carlos_ma_rodriguez_sanchez.pdf

⁸⁸ Freyssinet, J.: “Unión económica regional y política del empleo: El caso de la Unión Europea”, p. 141. En: “El trabajo en un mundo globalizado”. Fuji, G., y Ruesga, S. M. (Coordinadores). Ed. Pirámide. Madrid. 2004.

⁸⁹ Es el procedimiento para coordinar las políticas económicas y presupuestarias de los países de la Unión, al que tienen que ajustarse los países a la hora de diseñar sus políticas nacionales. Se desarrolla en el marco del Pacto de Estabilidad y Crecimiento y del procedimiento de desequilibrio macroeconómico.

⁹⁰ Así se confirma, por ejemplo, en los puntos 4 y 7 del Proyecto de Conclusiones del Consejo sobre la Estrategia Anual de Crecimiento Sostenible 2020,

EEMM “ajustan sus políticas presupuestarias y económicas a los objetivos y normas acordados a escala de la UE”.

Entre sus objetivos directos o principales tiene encomendada, con independencia del país que ocupe la presidencia de turno, la función de prevenir desequilibrios macroeconómicos excesivos y asegurar unas finanzas públicas saneadas⁹¹, pero no el fomento del empleo de calidad, sobre todo en países donde este es un problema importante, como España y otros países del Sur. Aquí destaca el protagonismo de la Comisión europea, el ECOFIN, el Eurogrupo (órgano institucionalizado, al que pertenecen los ministros de economía y finanzas de los países del euro), y el BCE, encargado de la política monetaria, e independiente del resto de órganos e Instituciones.

La base legal inicial para el desarrollo del proceso de gobernanza está en el TUE (Preámbulo y art. 3), en el TFUE (arts. 2 a 5, 119 a 144, 282, 283 y 284), y en los Protocolos (nº12, nº13 y nº14) anejos al TFUE.

El diseño por el que se rige la gobernanza económica está pensado para aplicar a todos los Estados por igual, y no facilita el tener en cuenta las importantes diferencias económicas entre ellos, ni sus problemas específicos (p. ej. elevado desempleo), o las asimetrías productivas. Beneficia a los países con estabilidad económica, sin problemas de inflación ni desempleo, y un sistema productivo sólido, competitivo y orientado a la exportación.

adoptado en su sesión n.º.3749, celebrada el 18 de febrero de 2020. En: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6132-2020-INIT/es/pdf>

La misma idea de respeto pleno al PEC se contiene también en el punto 8 de su “Recomendación del Consejo sobre la política económica de la zona del euro”, acordada también en su reunión de 18 de febrero de 2020, para ser adoptada en el mes de marzo del mismo año por el Consejo Europeo.

⁹¹ Semestre Europeo. Consejo. En:

<https://www.consilium.europa.eu/es/policies/european-semester/>

En este modelo de gobernanza, la influencia corporativa es cada vez mayor sobre las Instituciones implicadas: Consejo Europeo, Consejo, Comisión, BCE, PE. Las aportaciones que hacen las corporaciones suelen ser tenidas en cuenta por las Instituciones, mientras que a los representantes de los trabajadores sólo se les escucha en consultas formales, tienen menos posibilidades de acceso e influencia⁹².

La influencia corporativa en la gobernanza también se ejerce a través de los gobiernos estatales (permeables a los intereses corporativos), durante el Semestre europeo/presidencia de turno de la UE. Se refleja en políticas y legislación favorables a sus intereses, contrarias al interés general y al de los trabajadores.

El BCE, a través de la política monetaria que tiene atribuida de forma exclusiva, tiene un protagonismo fundamental en esta gobernanza de sesgo neoliberal. Sus decisiones sobre la masa monetaria, los tipos de interés, la compra de deuda pública, el control de los bancos privados, etc., repercuten directamente sobre la actividad económica y el mercado laboral, sobre el empleo y los derechos laborales⁹³. Incluso las manifestaciones públicas de su presidente

⁹² “Tainted love. Corporate lobbying and the upcoming German EU Presidency”. Published by Corporate Europe Observatory and LobbyControl e. V. Brussels and Cologne, June 2020. Coordinated by Vicky Cann and Nina Katzemich. Edited by Katharine Ainger.

⁹³ El BCE, antes de las elecciones generales griegas de enero de 2015, se posicionó en contra de la opción política (Syriza) finalmente ganadora, y más crítica con las políticas europeas de austeridad. A los nueve días desde que este partido ganara las elecciones, incluso antes de la toma de posesión, el propio BCE, en una actitud de clara hostilidad, suspendió la línea de crédito al nuevo gobierno. A esta medida le siguió “una redefinición muy marcada de los términos en los cuales la banca privada griega podía prestar dinero al Estado, comprando deuda pública, una medida que el BCE nunca había aplicado a los gobiernos anteriores, responsables de

pueden influir en la actividad económico-financiera y sobre el ámbito laboral. Durante el apogeo de la crisis de deuda, el BCE se negó a comprar deuda pública de Grecia hasta que el país llevó a cabo las reformas exigidas por la Troika. Estas reformas contenían restricciones económicas y sociales importantes, incluidos recortes en los derechos laborales. En numerosas ocasiones el presidente del BCE se manifestó a favor de frenar la expansión del Estado social, y limitar los derechos laborales (ingredientes típicos del ideario neoliberal)⁹⁴.

El BCE puede utilizar la política monetaria para apoyar a países con problemas económicos derivados de la deuda, y que hayan aplicado las políticas de austeridad y las “reformas” laborales, “recomendadas” desde las Instituciones europeas. A través de medias de política monetaria no convencional (p. ej., la Expansión Cuantitativa/Quantitative Easing, QE) el BCE puede comprar activos, títulos de deuda pública (bonos emitidos por gobiernos o Instituciones públicas de la zona euro) y privada. Los títulos privados incluyen bonos corporativos, de grandes empresas no financieras. Quedan excluidas las pequeñas y medianas empresas, que son las más afectadas por la crisis y las políticas de austeridad, las que dependen de la demanda interna, y las que emplean a un mayor número de trabajadores. Con estas compras de activos el BCE genera dinero al sistema bancario, lo cual hace abaratar los préstamos a empresas y particulares. El resultado será un aumento del consumo y la inversión, y finalmente del crecimiento económico y la creación de empleo.

los enormes déficit y deuda públicos que el gobierno Syriza había heredado”. Ver en: “Los establishments políticos y financieros europeos quieren terminar con Syriza”, Navarro, V.. www.vnavarro.org

⁹⁴ A modo de ejemplo citamos aquí una referencia sobre la entrevista que el presidente del BCE concedió en 2012 a un periódico representativo del neoliberalismo norteamericano y mundial, en la que se muestra partidario de limitar el Estado social y los derechos laborales: <https://www.ecb.europa.eu/press/inter/date/2012/html/sp120224.en.html>

Este programa de compra de activos se puso en marcha por el BCE en marzo de 2015, y sigue vigente hasta la actualidad. Pero no ajeno a fuertes polémicas provenientes, sobre todo, de sectores todavía más ortodoxos. En teoría, su finalidad principal debería ser contribuir a mantener estable la inflación (próxima al 2%), principal objetivo atribuido al BCE. En realidad, esta es una forma heterodoxa de apoyar a los países atrapados por la trampa de la deuda, que el propio sistema de gobernanza ha fomentado. La deuda se puede generar al obligar a los Estados a financiarse a través del mercado privado, y quedar sometidos a las condiciones que este imponga, entre las que pueden estar el mantener a raya los derechos laborales.

En la misma línea marcada desde la gobernanza monetaria, el Banco de España apoya las medidas de austeridad y las reformas laborales restrictivas, interfiere en las negociaciones entre sindicatos y patronal, e incluso responsabiliza a los derechos laborales del desempleo⁹⁵. Su presidente, en numerosas ocasiones, ha manifestado públicamente el apoyo a las medidas de austeridad y a las reformas laborales restrictivas⁹⁶.

⁹⁵ “Negociación colectiva, rigideces salariales y empleo: un análisis con datos microeconómicos”, artículo elaborado en la Dirección General del Servicio de Estudios del Banco de España, y publicado el 28 de abril de 2015. En este artículo se pide aumentar la flexibilidad salarial y eliminar las subidas salariales por convenio, porque los salarios mínimos obligatorios fijados antes de la recesión tienen parte de responsabilidad en la destrucción de empleo durante la crisis. Se responsabiliza a los propios trabajadores de la destrucción de sus puestos de trabajo, porque las rigideces en los salarios y en la negociación contribuyeron a que los ajustes recayeran sobre el empleo.

www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/InformesBoletinesRevistas/BoletinEconomico/15/Abr/Fich/be1504-art4.pdf

⁹⁶ “Críticas a Linde por defender al Gobierno alegando “patriotismo””, por Barrón Arniches, Íñigo, en www.elpais.com, 8 abril, 2015.

El apoyo explícito a la austeridad, y a la restricción de derechos laborales del B d E contrasta con un informe del propio Banco (3/2015), en el que se atribuye la recuperación económica a la evolución favorable del entorno exterior, las políticas de compra de activos por parte del BCE y la mejora de la financiación de la economía, a la depreciación del tipo de cambio, y a la reducción del precio del petróleo⁹⁷. Por este tipo de manifestaciones vemos que la Reforma laboral restrictiva de 2012 no era necesaria ni decisiva para la recuperación de la economía ni del empleo, que dependen, prioritariamente, de otros factores. Esto es algo que los defensores del dogma neoliberal no reconocen públicamente cuando defienden restricciones a los derechos laborales.

Las características esenciales de este modelo de gobernanza coinciden con las que tradicionalmente son aplicables a países como Alemania, Austria, Países Bajos, etc. P. ej. el primer objetivo del BCE es controlar la inflación, asunto primordial para Alemania, sobre todo por estar relacionada con el auge del nazismo. Estos países (de mayoría conservadora) apoyaron la política fiscal restrictiva aplicada por la Troika (Comisión, BCE y FMI) durante el apogeo de la crisis de la deuda soberana (2010-2012), y, hasta hoy, se oponen a cambios sustanciales en el modelo.

Los grupos sociales que integran el poder económico-financiero en Europa, lobbies y grupos de presión, siguen ejerciendo gran influencia para mantener este diseño de sesgo neoliberal, y poder defender sus intereses a través de las políticas y la legislación europeas⁹⁸.

⁹⁷ Banco de España, Boletín Económico, 3/2015, pag. 3, en <http://s01.s3c.es/imag/doc/2015-03-26/boletin-marzo-bde.pdf>, o bien <http://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/InformesBoletinesRevistas/BoletinEconomico/15/Mar/Fich/be1503.pdf>

⁹⁸ Lordon, Frédéric: “El porqué de las crisis financieras y cómo evitarlas”; Editorial Catarata, Colección Economía crítica y ecologismo social, Traducción de

Los sectores más poderosos, con más recursos, como el de las finanzas, telecomunicaciones, energía, farmacéutico, etc., son predominantes en el lobbying, y ejercen una mayor influencia en los asuntos de la UE⁹⁹. Contrasta este hecho con la debilidad de los sindicatos a la hora de influir en la gobernanza europea, sobre las políticas y la legislación. Disponen de menos recursos, y están más fragmentados geográfica e ideológicamente, al igual que otras organizaciones de la sociedad civil.

Si el diseño de las instituciones y los procedimientos condicionan los resultados de un proceso, este diseño de Europa, y los procedimientos de gobernanza económica establecidos resultan útiles para aplicar políticas favorables al establishment económico y financiero, y dar prioridad a sus intereses sobre los del trabajo.

Es fácil comprender por qué algunos países, cuyas empresas financieras obtienen grandes beneficios como prestamistas en los mercados financieros, son también los que más defienden, a través de su influencia en las instituciones, este modelo de sesgo neoliberal y sus políticas. Países como Alemania, sus corporaciones financieras, y sus empresas exportadoras, han sido grandes beneficiarios, no la clase trabajadora¹⁰⁰.

Francisco Javier Gutiérrez Hurtado, y Luis Fernando Lobejón Herrero. Madrid 2009, pág. 133.

⁹⁹ Transparency International. Report: “Lobbying in Europe: Hidden influence, privileged access”. P. 16. Author: Suzanne Mulcahy. 2015. https://images.transparencycdn.org/images/2015_LobbyingInEurope_EN.pdf

¹⁰⁰ Bahl, Volker ((29.04.2013). “Wie EZB-Präsident Draghi mit Statistiken “lügt” – oder die einseitige Ideologie des angeblich “neutralen” EZB-Chefs Mario Draghi”. Kommentierte Presseschau. LabourNet Germany. <https://www.labournet.de/politik/eu-politik/eu-krise/eukrise-allg/mario-draghis-economic-ideology-revealed/>

Son incontables las evidencias de la permeabilidad del poder político y de las Instituciones que participan en la gobernanza a la influencia de actores económico-financieros. P. ej., las decisiones más importantes del Mecanismo Único de Supervisión bancaria sólo se explican desde la influencia ejercida por las entidades financieras privadas¹⁰¹. Otro ejemplo sería la trayectoria previa del expresidente del BCE, el sr. Draghi. Entre 2002 y 2005 ocupó la vicepresidencia para Europa de un conocido banco privado de inversiones de ámbito mundial, después fue presidente del Banco de Italia, y entre 2011 y 2019 desempeñó el cargo de presidente del BCE, al mismo tiempo que pertenecía al Grupo de los 30 (G-30), un club económico-financiero privado, integrado por exrepresentantes de bancos centrales, dirigentes de grandes corporaciones financieras, miembros de la Comisión Trilateral, etc. Durante su mandato, con motivo de la crisis económica, en varias ocasiones se manifestó públicamente en favor de poner límites al Estado del bienestar, y a ciertos derechos laborales; tales manifestaciones hay que situarlas en este contexto¹⁰².

¹⁰¹ De Barrón, Íñigo: “Los inspectores afirman que el supervisor español y europeo está en manos de la banca”. Edición digital del diario El País, de 15 de noviembre de 2017. En:

https://elpais.com/economia/2017/11/15/actualidad/1510763139_937266.html

¹⁰² En un comunicado de prensa (núm. 1) de 2018 la Defensora del Pueblo de la UE recomendó que el entonces presidente del BCE, el sr. Draghi, suspendiera su pertenencia al Grupo de los 30 (G-30), para proteger la independencia del Banco. En: <https://www.ombudsman.europa.eu/es/press-release/en/88696>

Implicaciones para el ámbito laboral de una política económica restrictiva, y de la desregulación de la actividad económico-financiera

En la gobernanza europea hay dos planteamientos que repercuten directa y negativamente en el ámbito laboral: 1º) Política económica eminentemente de carácter restrictivo, y orientada hacia la oferta, a incidir en la producción de bienes y servicios. 2º) Desregulación y flexibilización de los controles sobre la actividad económica, financiera y comercial. El objetivo final será siempre favorecer la actividad económica de los agentes privados en el mercado.

1º) Dentro de la política económica, la política monetaria tiene como prioridad el control de los precios, antes que el fomento del empleo. A partir del Tratado de Maastricht y la implantación del euro, la política monetaria asignada al Banco Central tiene como prioridad mantener la inflación en el 2%, o en un nivel inferior próximo (TFUE, art. 127.1).

En política fiscal se da prioridad al equilibrio presupuestario en las cuentas públicas. Con este objetivo se justifica la reducción del gasto público, las privatizaciones, y la subida de impuestos indirectos, al tiempo que se reducen los directos (sobre la renta y la producción). Se defiende reducir impuestos, sobre todo directos, para favorecer el ahorro, la inversión, y la actividad económica. Se omite que la fiscalidad indirecta, regresiva, perjudica a las rentas del trabajo, además de debilitar la demanda agregada, igual que la devaluación salarial. En este sentido, no está demostrado que se produzca siempre más inversión. Además, con estas políticas, se priva de ingresos al Estado, y disminuye su capacidad redistributiva (a través de programas formativos y de fomento del empleo, asistencia al desempleo, programas

sociales, etc.). En el mismo sentido, aumenta la tasa de beneficio del capital¹⁰³.

Para contribuir al equilibrio presupuestario, y porque “la gestión privada es más eficiente”, se impulsaron privatizaciones. En estos casos, cuando se privatiza una empresa o servicio público la Administración no suele incluir cláusulas para exigir el mantenimiento de los derechos laborales a la empresa adjudicataria, por lo cual, el beneficio para el erario termina “se paga” en derechos salariales/laborales.

El equilibrio presupuestario se impuso como criterio de referencia para todos los EEMM por igual (TFUE, art. 126), con independencia de sus circunstancias particulares. A España le ha perjudicado la política de austeridad, especialmente durante el apogeo de la crisis, por los efectos procíclicos. La reforma constitucional de 2011¹⁰⁴, y las reformas laborales de 2010 y de 2012 resultan de un conjunto amplio de reformas estructurales y medidas de austeridad recomendadas desde las Instituciones europeas para apoyar la reactivación económica y la creación de empleo.

2º) Flexibilizar y desregular, todo lo posible, la actividad económica, para apoyar la libre competencia, el fomento de la productividad y la competitividad.

Consecuencia de la desregulación y la flexibilización en los controles de la actividad económica y financiera es el auge de la financiarización de la economía, fenómeno que forma parte de las

¹⁰³ Guamán Hernández, A., e Illueca Ballester, H.: “El huracán neoliberal (una reforma laboral contra el Trabajo)”. Ediciones Sequitur, Madrid, 2012, pp. 20, 21.

¹⁰⁴ Por imposición de la UE el equilibrio presupuestario adquirió rango constitucional, lo que se hizo a través de la modificación del art. 135 de la Constitución, promulgada el 27 de septiembre de 2011.

causas de la crisis del 2008. Países de gran relevancia internacional como EEUU y Gran Bretaña jugaron un papel clave en defensa de la desregulación financiera, por tener intereses estratégicos vinculados a ella¹⁰⁵.

En el ámbito del trabajo, flexibilizar y desregular las relaciones laborales, otorga más poder y libertad al empresario para organizar el proceso productivo. Aumentar la productividad y la competitividad de la empresa reduciendo costes laborales (derechos laborales) le resulta una opción más económica que invertir en otras vías alternativas para el mismo fin, p. ej. en tecnología, o mejoras en la gestión.

Desde el propio ámbito empresarial, también es común desarrollar prácticas de debilitamiento sindical¹⁰⁶, p. ej. a través de la prensa (para crear opinión pública hostil), a través de actos académicos críticos, mediante think tanks que divulguen informes y publicaciones críticas¹⁰⁷, etc.

En un contexto de libertad de movimiento de bienes, capitales y servicios, la flexibilización en las relaciones laborales significa que los trabajadores deberán competir entre ellos por el trabajo (un bien escaso), con sus derechos. La globalización aumenta la presión sobre

¹⁰⁵ Lordon, Frédéric: “El porqué de las crisis financieras y cómo evitarlas”; Editorial Catarata, Colección Economía crítica y ecologismo social, Traducción de Francisco Javier Gutiérrez Hurtado, y Luis Fernando Lobejón Herrero. Madrid 2009, p. 136.

¹⁰⁶ Como ejemplo, extrapolable a otras partes, incluida España, se recoge en esta página la existencia en USA de una red coordinada de tink tanks coordinados para debilitar el poder de los sindicatos. https://es.scribd.com/document/379234799/SPN-Toolkit?secret_password=zUaZ6iWSRIWCJ7C5gGss#from_embed

¹⁰⁷ Pilkington, Ed: “Fears grow as rightwing billionaires battle to erode US union rights”, The Guardian, 24, Feb. 2018; <https://www.theguardian.com/us-news/2018/feb/24/rightwing-billionaires-union-rights>

los derechos de trabajadores por diversas vías: deslocalizaciones empresariales y dumping social, descentralización del proceso productivo, etc. Esta política de abaratar el coste del factor contribuye a su mercantilización, a la precariedad, y favorece una redistribución de la renta y la riqueza a favor de los propietarios del capital¹⁰⁸.

Los nuevos Tratados de libre comercio promovidos por la Comisión también responden a este modelo neoliberal; suprimen barreras arancelarias, imponen restricciones al ordenamiento interno de los Estados en el ámbito laboral, medioambiental, sanitario, etc. Es el caso del Acuerdo con Canadá (CETA), y con EE .UU. (TTIP, todavía sin concluir).

De la austeridad a la Reforma laboral de 2012

En varias ocasiones de este trabajo se indica que los principales axiomas que conforman esta gobernanza económica carecen de solidez técnica o base económica objetiva. Además, su desarrollo restringe la soberanía de los EEMM, dificulta la recuperación económica y la creación de empleo de calidad, contribuye al trasvase de recursos desde las rentas del trabajo a las del capital¹⁰⁹.

El límite del 3% en el déficit público podría haber sido mayor, o menor; es arbitrario (de su cómputo pueden excluirse conceptos como ayudas a los bancos privados, o incrementos en el gasto militar, pero no gasto social), y no ha servido para reducir la deuda pública como se pretendía. Este criterio surge de la “ocurrencia” de un funcionario francés (Guy Abeille) al que se le había encargado pergeñar una norma

¹⁰⁸ Guamán Hernández, A., e Illueca Ballester, H.: “El huracán neoliberal (una reforma laboral contra el Trabajo)”. Ediciones Sequitur, Madrid, 2012, pp. 23, 24.

¹⁰⁹ Stiglitz, J.: “El Euro (Cómo la moneda única amenaza el futuro de Europa)”. (Trad. Inga Pellisa y María Luisa Rodríguez Tapia). Edit. Taurus. Barcelona. 2016. Pp. 195-249.

con la que se pudiera contener las peticiones de mayor presupuesto que hacían los ministros del presidente Mitterrand¹¹⁰. Posteriormente, desde las Instituciones europeas, bajo la influencia neoliberal, se incorporó esta referencia como criterio central en la política económica.

Las políticas de austeridad no han servido para el objetivo que se pretendía, salir de la crisis y fomentar el crecimiento del empleo. Sin embargo, desde el punto de vista de las rentas del capital han sido un éxito, han dado lugar a “una histórica redistribución de la renta y la riqueza hacia las elites y las oligarquías”. Responden a criterios del ideario neoliberal (p. ej. la referencia del 2% para la inflación proviene de la aversión histórica de Alemania a este problema) que, como ya se indicó, dificultan abordar de lleno problemas específicos de algunos Estados, y pueden agravar la situación económica y social, como la citada imposición de financiarse a través del mercado privado. Este hecho supone un empeoramiento deliberado de la situación económica y social para momentos de crisis, como sucedió en los años 2010 a 2012. Este hecho, sumado a las restricciones derivadas del PEC, convierte a los países víctimas de la crisis en rehenes de los mercados (grandes corporaciones financieras, fondos de inversión, fortunas privadas, etc.) de forma indefinida, condicionando su libertad económica y soberanía.

¹¹⁰ La “sólida” base científica del límite del 3%, reconocida por el propio funcionario “inventor/creador”, está en los precedentes ilustres que permanecen en la memoria común de la sociedad: las tres Gracias, la Trinidad, los tres días de la Resurrección, los tres órdenes de la Alquimia, la Tríada hegeliana, las tres edades de Augusto Comte, los tres colores fundamentales, etc. Torres López, J.: “Europa empieza a dar asco”; Revista digital: Contexto y Acción, 2016, n° 93, en: <http://ctxt.es/es/20161130/Firmas/9828/europa-deficit-publico-3-por-ciento-pib-comision-europea.htm>. Del mismo autor: <<Economía para no dejarse engañar por los economistas (50 preguntas y sus respuestas sobre los problemas económicos actuales)>>, Ediciones Deusto, Barcelona, 2016.

Estas políticas, aplicadas desde la crisis de 2008, están en el origen del deterioro de la productividad del trabajo, la degradación de los salarios, y del fortalecimiento del capital sobre el trabajo¹¹¹. Se centran en liberalizar la economía, las finanzas, las relaciones laborales, y buscar el equilibrio (o superávit) presupuestario, reduciendo el gasto público (sobre todo social), y llevando a cabo privatizaciones. La idea es apoyar el crecimiento económico por la vía de la oferta agregada, transferir recursos a las empresas privadas; es una austeridad expansiva. Constituyen la vía para liberalizar y privatizar activos públicos, contener los costes laborales (principalmente salariales), y favorecer la creación de empleo. Sin embargo, el fomento del pleno empleo y, sobre todo, del empleo de calidad (con derechos, que permita al trabajador una vida digna) pasa a un segundo plano, pues depende de que la citada política económica sea efectiva y lleve al crecimiento¹¹².

El objetivo del equilibrio presupuestario lleva a reducir el gasto público, también el productivo, pero, de esta forma, se reduce el potencial de crecimiento de la economía, lo contrario de lo que se necesita para crecer y crear empleo. Con la llegada de la crisis disminuyeron los ingresos públicos, aumentó el gasto, y comenzó el problema de la deuda pública. Pero el relato oficial atribuye al desequilibrio en las cuentas públicas responsabilidad en el origen de la

¹¹¹ Luengo, Fernando, 2016: “Austeridad presupuestaria, inversión y políticas de cambio”. Blog de economía. En: <https://fernandoluengo.wordpress.com/2016/03/08/austeridad-presupuestaria-investidura-y-politicas-de-cambio/>

¹¹² Ortiz, Isabel; Cummins Matthew: “The Age of Austerity: A Review of Public Expenditures and Adjustment Measures in 181 Countries”. Págs. 24 y 25. Initiative for Policy Dialogue and the South Centre. Working Paper, March 2013. http://policydialogue.org/files/publications/Age_of_Austerity_Ortiz_and_Cummins.pdf

crisis y del problema del desempleo, y por esa razón está justificado sanear las cuentas públicas y la reforma laboral¹¹³.

La devaluación salarial defendida durante la crisis para aumentar la productividad y la competitividad de las empresas no depende solamente del coste del factor trabajo sino, en mayor medida, de otros factores, ajenos a los derechos laborales¹¹⁴. La crisis de 2008 sólo ha sido un pretexto para reafirmarse en la contención de los salarios (en general de los derechos laborales), para reforzar las políticas de equilibrio (o superávit) en las cuentas públicas (que contribuyen a limitar el desarrollo del Estado social y democrático de Derecho), y para aumentar la riqueza de las rentas del capital. No se tiene en cuenta que es posible otro tipo de política económica, dirigida también a la oferta, que permita desarrollar los derechos laborales, y también aumentar los ingresos públicos, llegando igualmente al equilibrio presupuestario¹¹⁵.

La Reforma laboral de 2012, justificada por la necesidad de fomentar el empleo, y el contexto europeo de la austeridad, forman parte de un conjunto amplio de medidas políticas y económicas que acompañan la gobernanza neoliberal¹¹⁶.

¹¹³ Luengo, Fernando, 2016: “Austeridad presupuestaria, inversión y políticas de cambio”. Blog de economía. En: <https://fernandoluengo.wordpress.com/2016/03/08/austeridad-presupuestaria-investidura-y-politicas-de-cambio/>

¹¹⁴ Torres López, J.: “Las trampas de Draghi para bajar salarios”. 2 de abril de 2013. Ver también: “Más trampas del BCE para cubrir a Merkel”. 18 de abril de 2013. Ambos arts. en: www.juantorreslopez.com

¹¹⁵ Balaguer Callejón, F.: “Crisis económica y crisis constitucional en Europa”. *Revista española de Derecho Constitucional*. 2013. Año 33, Nº. 98. P. 95.

¹¹⁶ Ortiz, Isabel; Cummins Matthew: “The Age of Austerity: A Review of Public Expenditures and Adjustment Measures in 181 Countries”. Págs. 33 y 34. Initiative for Policy Dialogue and the South Centre. Working Paper, March 2013. http://policydialogue.org/files/publications/Age_of_Austerity_Ortiz_and_Cummins.pdf

Todas ellas son ajenas al hecho de que los derechos laborales no están en el origen de la crisis, y los trabajadores son los más perjudicados por ella. Además, llevan a una precarización del mercado laboral y a más desigualdad social¹¹⁷.

2. Globalización y financiarización de la economía

Globalización

La globalización es un proceso histórico de integración a escala mundial, orientado al flujo de bienes, servicios, capitales, información y tecnología. Contribuye a la superación de fronteras, a la expansión del sistema capitalista y del neoliberalismo, y restringe las posibilidades de actuación autónoma de los Estados, es decir, su soberanía¹¹⁸.

¹¹⁷ Reconociendo explícitamente que la recuperación del mercado de trabajo tiene que ver con la recuperación económica de la zona euro (la mayor parte de las exportaciones españolas corresponde a comercio intracomunitario), y esta con la política fiscal y económica, se sigue insistiendo, desde las Instituciones políticas públicas, en la necesidad de mantener y continuar con las reformas de flexibilización laboral. No hay evidencias empíricas sólidas para defender políticas restrictivas respecto a los derechos laborales; implícitamente lo reconoce, por ejemplo, el BCE, cuando hace una afirmación tan vaga como la siguiente: “existe cierta evidencia que sugiere que las medidas estructurales han contribuido a ampliar la capacidad de respuesta del empleo a la evolución del PIB durante la recuperación en algunos países de la zona. Entre estas medidas se incluyen las orientadas a incrementar la flexibilidad del mercado laboral relajando la protección del empleo, por ejemplo, mediante reducciones de las indemnizaciones por despido o flexibilizando en mayor medida los salarios”. Banco Central Europeo, “Informe Anual 2017”, p.24, en:

<https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/annrep/ecb.ar2017.es.pdf>

¹¹⁸ Schmidt, Manfred G.: <<Wörterbuch zur Politik>>, Alfred Kröner Verlag. Stuttgart. 2010, ““Globalisierung: Begriff des politischen und der social- und wirtschaftswissenschaftlichen Sprache für die weltweite Ausweitung gesellschaftlicher Interaktionen, insb. der Waren-, Kapital- und Informationsströme über die Grenzen

Más allá de consideraciones teóricas sobre este término polisémico, la globalización es un hecho, algo que está en torno a nosotros, no podemos salir de ella, simplemente “!noi siamo dentro la globalizzazione e basta!”¹¹⁹.

La globalización, y la supresión de las barreras estatales, facilitan la expansión de la actividad económica y financiera a escala mundial. Surge así un poder económico y financiero privado que defiende sus intereses incidiendo sobre el poder político, pero desde una posición de ventaja frente a los Estados y a la clase trabajadora, que están limitados por un ámbito geográfico más reducido.

Para ser considerada democrática, la gobernanza ha de responder a determinados parámetros, en términos de constitución, legitimidad, rendición de cuentas, etc. En el ámbito de la globalización es difícil atribuir ese carácter a la gobernanza; los actores privados que intervienen en ella (poderes económicos y financieros) no responden a parámetros democráticos, si no a la defensa de sus intereses, y muchas veces actúan desde posiciones más fuertes que los actores de carácter público. Es el caso de las grandes corporaciones frente a algunos Estados a la hora de negociar Tratados comerciales, o exigir condiciones económicas y laborales para instalarse en el país. En estos casos, los derechos laborales están a expensas de la relevancia del Estado como actor en la gobernanza global, y también de la capacidad de los sindicatos.

des Nationalstaates hinaus, wodurch <<die Nationalstaaten und ihre Souveränität, ihre Machtchancen, Orientierungen, Identitäten und Netzwerke unterlaufen und querverbunden werden>> (U. Beck). Im weiteren Sinne findet G. In drei Dimensionen statt: <<als globale Gewaltgemeinschaft, als globale Kooperationsgemeinschaft und als globale Gemeinschaft von Not und Leid>> (O. Höffe).” Seite 319.

¹¹⁹ Scarponi, S.: “Globalizzazione e diritto del lavoro (il ruolo degli sordinamenti sovranazionali)”. Giuffrè Editore. Milano, 2001. P. 164.

Desde una perspectiva europea, los trabajadores y sus representantes no tienen las mismas posibilidades de participar en la gobernanza. P. ej. a la hora de negociar un nuevo tratado comercial los representantes de los trabajadores sólo serán escuchados por la Comisión, mientras que los representantes de las corporaciones sí tienen capacidad para influir sobre ella, o sobre otros Estados. También, cuando se trata de negociar un convenio con una corporación transnacional, los representantes de los trabajadores siempre estarán en una posición asimétrica, y aunque esta pueda tener su propio talón de Aquiles¹²⁰, nunca estará al alcance de los representantes laborales.

“Si dirigimos una mirada atenta y reflexiva a nuestro entorno podemos apreciar, más allá de las apariencias triunfalistas y del poder de encantamiento del escaparate consumista, cómo macroempresas, instituciones financieras y organismos internacionales, bien protegidos frente a cualquier tipo de control democrático, van usurpando competencias tradicionalmente reservadas a los gobiernos estatales legitimados por el voto popular”¹²¹.

La gobernanza neoliberal utiliza el proceso globalizador para desarrollar la flexibilización y la desregulación de la actividad económico-financiera y comercial, y también para fomentar la competencia a la baja entre los sistemas laborales de los países.

Dentro de la UE los Estados incurren en competición fiscal y laboral para atraer capital y empresas. La competición a la baja perjudica los derechos laborales, pero también la recaudación y su

¹²⁰ Arthurs, H.: “Who’s afraid of globalization? Reflections on the future of labour law”. P. 56. En: “Globalization and the future of labour law”. Edited by John D. R. Craig and S. Michael Lynk. Cambridge University Press. Cambridge. 2006.

¹²¹ Álvarez-Puga, E.: “Abajo la democracia: El triunfo de la tiranía neoliberal”, Ediciones B, Barcelona, 2013, pág. 5.

progresividad. Si la recaudación es deficitaria los Estados se ven abocados a reducir gasto público, habitualmente social (servicios públicos, políticas de formación y empleo, prestaciones por desempleo, etc.), que también genera empleo. Cuando se trata de países con dificultades económicas, los actores económico-financieros privados disponen de una posición dominante sobre los Estados, sobre su poder soberano para legislar, p. ej. al establecer un salario mínimo, o para recaudar impuestos.

La globalización condiciona la política económica, monetaria, y comercial. Esas políticas no vienen definidas de forma aséptica por las Instituciones que las implementan, sino que son “el resultado de intercambios, negociaciones y ajustes entre confederaciones patronales, instituciones financieras, sindicatos, las agencias internacionales (el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional), las organizaciones supraestatales (la Unión Europea, la Organización Mundial del Comercio, etc.), las asociaciones de consumidores, los gobiernos locales, etc.”. De esta forma, es como la globalización puede incidir en los derechos laborales¹²².

Financiarización de la economía

El término financiarización hace referencia al protagonismo del sector financiero sobre el funcionamiento de la economía productiva. Se desarrolla en el contexto de la globalización económica y del neoliberalismo hegemónico. Es un proceso de alcance mundial derivado de la desregulación normativa y la flexibilización del control público sobre las actividades económicas y financieras. La desregulación del capital financiero, especialmente del sector bancario, facilitó su crecimiento desmesurado. De aquí surgió el denominado capitalismo de

¹²² Vallès, Josep M.: “Ciencia Política (Una introducción)”, Editorial Ariel (Ciencia Política), Barcelona 2007, pp. 429, 430.

casino, la especulación como motor de la economía, cuyo modus operandi se enfoca a obtener el máximo beneficio en el menor tiempo posible.

Supone la ruptura definitiva del <<corsé keynesiano>> que desde la II GM mantenía al sector financiero subordinado a las necesidades de la economía productiva. Implica una transformación radical en la economía, por la cual el sector financiero, por sí mismo, se convierte en creador de beneficios ilimitados, y el resto del sistema pasa a depender de él. “En suma, de sistema subsidiario del tejido productivo el mundo financiero se transmuta en hegemónico, imponiendo su “lógica” en toda actividad económica”¹²³.

La rentabilidad financiera y especulativa resulta muy superior a la obtenida con la actividad productiva-Esa circunstancia altera la actividad económica tradicional, centrada en la producción de bienes y servicios. La acumulación de riqueza a través de la especulación lleva a una asignación ineficiente de recursos; implica una destrucción de riqueza, porque penaliza la inversión productiva y social, y favorece la especulativa.

La irrupción masiva de las finanzas en la economía productiva y la consiguiente preferencia por la rentabilidad a corto plazo es un cambio trascendental respecto a la etapa precedente iniciada a partir de la II GM, caracterizada por políticas de orden keynesiano, y políticas que tratan de moderar el capital. Significa una “recomposición del beneficio del capital, deteriorado tras más de dos décadas de gestión al amparo del denominado pacto keynesiano”¹²⁴.

¹²³ Ruesga Benito, Santos M.: “La financiarización de las Relaciones Laborales”. *Cuadernos de Relaciones Laborales*, Vol. 30, n.º. 2, 2012, p. 416

¹²⁴ Ruesga Benito, Santos M.: “La financiarización de las Relaciones Laborales”, en *Cuadernos de Relaciones Laborales*, Vol. 30, n.º. 2, 2012, p. 419

La financiarización agresiva de la economía real, y la actividad especulativa extrema, son comportamientos derivados de la desregulación, están en el origen de la crisis, y contribuyen al retroceso laboral y social¹²⁵.

Un crecimiento grande de este sector, como el que ha tenido lugar en la etapa previa a la crisis del 2008, fruto del proceso de liberalización, genera problemas de tipo político y económico. Por una parte, ejerce una influencia sobre el poder político superior a la que le correspondería por su participación en el PIB. Por otra parte, detrae recursos indispensables para la economía real, y favorece una mayor dependencia del crédito.

La toma de la propiedad sobre las empresas tradicionales por parte del capital financiero supone un cambio de criterios en la gestión, y repercute directamente sobre los derechos laborales. Se impone a los gestores de las empresas no financieras estrategias concretas, orientadas a obtener la máxima rentabilidad en el corto plazo. Esta forma de actuar “financiarizada” implica reducir inversión y gastos en capital (inversión productiva) y trabajo, necesarios para consolidar la empresa a largo plazo (su viabilidad), y mantener o aumentar la producción y el empleo. Los gestores darán prioridad a la creación de valor bursátil a corto plazo; de hecho, sus propios intereses van ligados a los de los accionistas, y se pueden ver recompensados de múltiples formas (stock options, indemnizaciones, jubilaciones elevadas, etc.).

Si el valor de las empresas está determinado por su valor accionarial, y este a su vez determina la retribución de los gestores, resulta lógico que la actividad de estos se oriente en ese sentido, den

¹²⁵ Freeman, Richard B.: “It’s financialization”, *International Labor Review*, 2010, Vol. 149, n.º.2, pp. 5 y ss.

https://dash.harvard.edu/bitstream/handle/1/34548957/Its%20Financiariza tion_IntlLabourReview-Vol149_2010.pdf?sequence=1

prioridad a crear valor para los accionistas, incluso si hay que acudir a despidos, o a la “contabilidad creativa”, para acelerar la creación de valor. No importará llevar a cabo prácticas arriesgadas para la viabilidad de la empresa, que no respondan a la lógica de su actividad productiva, ni a los derechos e intereses de los trabajadores; estos quedan supeditados al objetivo de la máxima rentabilidad en el menor tiempo.

Con un sector financiero desregulado, destaca el poco sentido de la responsabilidad para evitar dañar la economía productiva, y los derechos de los trabajadores, a la hora de tomar decisiones basadas únicamente en consideraciones financieras y de beneficio¹²⁶.

“La actividad del mercado financiero ... permite obtener beneficios sin que sea necesario realizar ningún esfuerzo para extraer el valor real del capital, y lo que es aún más importante, en proporciones que no admiten ninguna comparación con los niveles de rentabilidad que la actividad productiva consigue alcanzar tras superar numerosas dificultades”¹²⁷.

Desde el punto de vista macroeconómico esta dinámica lleva a una menor inversión en la economía productiva, porque resultan más rentables y atractivas las inversiones financieras. La consecuencia es que puede debilitar el crecimiento de la economía a largo plazo por la menor disponibilidad de recursos productivos y tecnológicos. Si hay

¹²⁶ Freeman, Richard B.: “It’s financialization”, *International Labor Review*, 2010, Vol. 149, n.º.2, p. 3. Disponible en: https://dash.harvard.edu/bitstream/handle/1/34548957/Its%20Financialization_IntLabourReview-Vol149_2010.pdf?sequence=1

¹²⁷ Lordon, Frédéric: “El porqué de las crisis financieras y cómo evitarlas”; Editorial Catarata, Colección Economía crítica y ecologismo social, Traducción de Francisco Javier Gutiérrez Hurtado, y Luis Fernando Lobejón Herrero. Madrid 2009, pág. 29.

menos inversión en recursos productivos (tecnología, innovación, formación, etc.) también será menor la productividad y la oferta de empleo.

Es común que los grandes fondos de inversión, los fondos de capital riesgo, etc., y otros operadores financieros, compren empresas de la economía productiva para su reestructuración, despidan a trabajadores o renegocien a peor sus condiciones laborales, solamente con el objetivo de volver a venderlas y obtener el máximo beneficio posible.

Los planteamientos financieros resultan incompatibles con una estrategia estrictamente empresarial, en sentido clásico, pensada para el largo plazo, para adquirir tamaño y consolidar el rendimiento y la capacidad productiva de la empresa. En el corto plazo podría aumentar el consumo y la inflación, pero no porque aumenten los salarios de los trabajadores, sino por el aumento de los ingresos o rentas del capital (por mayor rentabilidad de las inversiones: acciones, dividendos, plusvalías). Si los salarios (las rentas del trabajo) no aumentan, los trabajadores se endeudarán para poder consumir porque, de lo contrario, podría quedar anulado el efecto consumo, y contraerse la actividad productiva¹²⁸. Para poder mantener la actividad productiva y el consumo, respectivamente, las empresas y las familias quedan atrapadas por el crédito de los bancos privados, contribuyendo así al aumento de la demanda agregada y de las burbujas especulativas.

Es paradigmático el caso de General Motors (GM) como ejemplo de financiarización de una gran empresa de ámbito mundial, que en 2009 llegó a una situación de quiebra. La solución aplicada fue reestructurar la compañía, despedir a más de 20.000 trabajadores en

¹²⁸ Ruesga Benito, Santos M.: “La financiarización de las Relaciones Laborales”, en *Cuadernos de Relaciones Laborales*, Vol. 30, n.º. 2, 2012, p. 418

EEUU., y tomar de los contribuyentes más de 57.000 millones de dólares. Se llegó a esa situación, precisamente, porque la compañía llevó a cabo una gestión inadecuada y optó por la vía de la financiarización, en lugar de hacer la necesaria política de inversiones productivas, asegurar la viabilidad futura, y pensar en los trabajadores. En realidad, nada fuera de las habituales prácticas neoliberales. La prioridad no era producir mejor y a mejores precios que la competencia (como defiende, solamente en la teoría, el propio neoliberalismo), y se optó por una vía más cómoda, según se indica a continuación.

En los años anteriores había culpabilizado de su declive a la competencia desleal de otras empresas, sobre todo extranjeras, y por ello presionó al gobierno para que restringiera las importaciones. Pero esas medidas no fueron suficientes para detener su declive, y en los años 90, GM optó por maquillar el fracaso de sus gestores desarrollando la vía financiera de la corporación; comenzó a llevar a cabo operaciones financieras en su propio interés, con tal éxito que en 2004 el 80% de sus beneficios procedían de esa actividad. Al mismo tiempo comenzó una campaña de compra de pequeñas y medianas empresas del sector, para adquirir su tecnología, y también para anular competencia. Sin embargo, el éxito aparente de esa política de la compañía no hizo desaparecer su fracaso como fabricante de buenos coches a precios competitivos, su verdadera razón de ser histórica. La falta de inversión en tecnología y en otros conceptos necesarios para consolidar su posición dentro del sector son las causas reales por las cuales la compañía no pudo resistir a la crisis financiera global, siendo trabajadores y contribuyentes los verdaderos “paganos”¹²⁹.

Con el auge de la financiarización, en el ámbito internacional no han dejado de sucederse crisis de forma periódica, con repercusión

¹²⁹ Chang, Ha-Joon: <<23 things they don't tell you about capitalism>>, Penguin books, London, 2010. Pp. 193-196.

negativa sobre la economía productiva global y, en consecuencia, sobre el mercado laboral. En 1987 se produjo el crac de Wall Street, en 1990 una crisis inmobiliaria y de las cajas de ahorro en USA, en 1992 y 1993 crisis del Sistema Monetario Europeo (SME), en 1997/98 crisis financiera internacional (algunos países asiáticos, Rusia, Brasil, etc.), en 2000/02 el fracaso de la burbuja de internet. Desde finales de 2007 y principios de 2008 comienza la nueva crisis económico-financiera de ámbito internacional que nos ocupa, y que repercute de manera directa e intensa en la economía y el mercado laboral español.

La financiarización va acompañada de reformas del mercado laboral, que buscan mayor desregulación y flexibilidad, para adaptarlo a los cambios económicos, a la liberación del mercado de capitales y del comercio internacional. En la década de los 90 y 2000 (antes ya de la crisis), la política económica se centró en flexibilizar el trabajo, dando por hecho, sin evidencias sólidas, que la rigidez en el ámbito laboral limitaba la creación de empleo y el crecimiento económico en Europa. Esta concepción también arraigó en España y, por ello, durante esa época, la política económica y laboral incluía flexibilizar el ámbito de las relaciones laborales y reducir el Estado del bienestar.

En España, al problema del desempleo masivo se sumó el fuerte aumento de la deuda pública, y del déficit. La situación real es que, para mantener la estabilidad financiera, después de las grandes cantidades de dinero público comprometidas para ayudar al sistema bancario, la recuperación económica es inestable, y el empleo de calidad y los derechos laborales siguen sin recuperarse¹³⁰.

¹³⁰ Freeman, Richard B.: "It's financialization", *International Labor Review*, 2010, Vol. 149, n.º.2, pp. 9 y ss.

https://dash.harvard.edu/bitstream/handle/1/34548957/Its%20Financionalization_IntlLabourReview-Vol149_2010.pdf?sequence=1

El crecimiento económico y el empleo de calidad, que es el que conlleva más derechos laborales, no dependen de la flexibilidad del trabajo, sino de otros factores (demanda externa, precios de la energía, tipos de interés, etc.). La desregulación financiera y las malas prácticas del sector favorecieron la crisis, y con ella se vio afectada inmediatamente la economía productiva, por sus vínculos con las finanzas. En este sentido, no sirve la flexibilidad laboral ni la precarización para proteger a la economía productiva y crear empleo¹³¹.

¹³¹ Freeman, Richard B.: “It’s financialization”, *International Labor Review*, 2010, Vol. 149, n.º.2, p. 11.

https://dash.harvard.edu/bitstream/handle/1/34548957/Its%20Financialization_IntlLabourReview-Vol149_2010.pdf?sequence=1

CAPÍTULO III

GOBERNANZA NEOLIBERAL Y RETROCESO DE LOS DERECHOS LABORALES EN ESPAÑA, DURANTE LA CRISIS DE 2008

I. Crisis económico-financiera de 2008, desde una perspectiva española

1. Sobre el origen de la crisis económico-financiera, y su repercusión en los derechos laborales

Este epígrafe quiere destacar la influencia de la gobernanza europea de sesgo neoliberal sobre los derechos laborales en España, a partir de la crisis económico-financiera de 2008. Trata de exponer cómo una crisis de origen financiero, y de carácter neoliberal, está en el origen de un problema de desempleo, y sirve para justificar una reforma laboral restrictiva orientada a solucionarlo¹³²

¹³² Lordon, Frédéric: “El porqué de las crisis financieras y cómo evitarlas”; P. 132. Editorial Catarata, Colección Economía crítica y ecologismo social, Traducción de Francisco Javier Gutiérrez Hurtado, y Luis Fernando Lobejón Herrero. Madrid 2009. Según este autor, “cuando se hunden, las finanzas nunca están solas: arrastran todo a continuación. Debería ser una razón suficiente para imponerles severas contenciones –en lugar de haberles concedido todas las licencias posibles-. ... el riesgo sistémico irradia desde el punto neurálgico donde operan las finanzas, cuyas crisis, imposibles de acotar, repercuten necesariamente sobre el conjunto de la economía. Hay algo insoportable en esta asimetría, según la cual las finanzas tienen los medios para ligar su suerte a la del resto de los agentes, pero sólo para lo peor: transmiten generosamente los daños de la quiebra, pero conservan cuidadosamente, y sólo para ellas, los beneficios de las burbujas. No hay por qué extrañarse de que esta combinación de codicia –totalmente desaforada, justificada por la ideología individualista, con irresponsabilidad manifiesta, ávida de protección cuando aparece el riesgo, acaparadora de beneficios y repartidora de riesgos, que injuria al Estado pero corre a refugiarse en él-, no haya constituido una mezcla política altamente

Durante los años previos a la crisis descendió el valor real de los salarios, decreció en la economía productiva, y los tipos de interés eran reducidos. La confluencia de estos factores contribuyó a un exceso de capital monetario, que fluyó hacia el sector financiero, en busca de mayor rendimiento, y más rápido.

La disminución del valor real de los salarios (componente de la demanda agregada) también debería repercutir negativamente sobre la demanda y el crecimiento económico. Pero se dieron varias circunstancias que compensaron el descenso salarial, y mantuvieron la demanda y el crecimiento durante algún tiempo: el hiper desarrollo de la actividad financiera y el crédito, la actividad exterior (en busca de nuevas fuentes de energía, y mercados con menos exigencias laborales y ambientales), el crecimiento del gasto militar, y el desarrollo tecnológico.

Finalmente, se produjo un estancamiento de la actividad productiva, y un descenso de la rentabilidad de las inversiones. Esta situación impulsó, definitivamente, el boom de la actividad financiera; invertir en el ámbito financiero proporcionaba mayor rentabilidad y en menos tiempo que en la economía productiva (real).

La débil regulación de la actividad financiera, y controles administrativos igualmente limitados y poco eficaces sobre esta actividad facilitaron el desarrollo de prácticas temerarias y abusivas, y contribuyeron al boom del sector financiero e inmobiliario. Un contexto

explosiva, principalmente cuando se piensa en los precios que las crisis financieras han hecho pagar a la economía real, bajo la forma de eventuales contribuciones fiscales, pero sobre todo con ausencia de crecimiento y exceso de paro”.

de globalización, y tipos de interés reducidos fomentaron un exceso de liquidez y la financiarización de la economía¹³³.

A la situación de declive en la economía productiva y auge de la financiarización subyace una desigual distribución de la renta, entendida como un factor determinante en la demanda agregada, base del crecimiento económico y motor del empleo.

El detonante de la crisis está en el crack financiero de EEUU, a mediados del año 2007. Se trata de una crisis en torno a una serie de productos financieros de carácter especulativo, tóxicos (sin garantías reales, y de difícil recuperación), y repartidos por todo el mundo. Algunos bancos europeos (de Alemania, Holanda, Reino Unido, Francia, etc.) estaban implicados, también habían adquirido participaciones de estos productos, y los estaban comercializando. La actividad especulativa de esas entidades financieras europeas, ajena a la economía productiva (perjudicada por esta financiarización extractiva) se extendía también a España, provisionando crédito a los bancos españoles.

La globalización de la economía Norteamérica, y la implicación de los bancos europeos en esta crisis, hará que su repercusión sea inmediata en Europa, y en España. La crisis comenzó con un problema de confianza sobre todo el sistema financiero, pero sus efectos desencadenaron inmediatamente otras crisis sobre la economía real: empleo, deuda pública, problemas de austeridad (relacionada con los

¹³³ Este planteamiento sobre el origen de la crisis, que exponemos de forma esquemática, es el defendido por los profrs. Bellamy Foster y Fred Magdoff. Ver: Foster, B. J.; Magdoff, F.: "The Great Financial crisis: Causes and Consequences". Monthly Review Press. New York. 2009.

límites del diseño del euro, y con la política fiscal restrictiva impuesta por la gobernanza europea)¹³⁴.

“El milagro económico” español estaba construido sobre el endeudamiento con entidades financieras extranjeras, principalmente europeas. El consumo a base de endeudamiento alimentaba el sistema productivo, y este (que perdió la oportunidad para modernizarse) demandaba mano de obra. Durante los años de bonanza (05, 06, y principios del 07) la tasa de desempleo se movía en un nivel del 8%. La actividad vinculada al sector inmobiliario destacaba por su participación en el crecimiento económico y en la creación empleo. Se trataba de una actividad intensiva en mano de obra, altamente especulativa, vinculada al exceso de liquidez financiera.

Al empezar la crisis financiera internacional deja de fluir el crédito al consumo y a la inversión, de los que dependía la economía real; se frena el crecimiento económico y aparece el problema del desempleo. En esta secuencia se rompe la burbuja inmobiliaria, en la que el sector financiero había implicado a la clase trabajadora. En una situación de crédito fácil, los trabajadores se endeudaron para el consumo, y para poder acceder a una vivienda. Los precios inmobiliarios se incrementaban de manera exponencial, y resultaban prohibitivos para los salarios del momento. De ahí surge el endeudamiento de los trabajadores y las familias. Su consumo era el que alimentaba la demanda agregada, y de esta dependían las empresas, que también se

¹³⁴ Ruesga Benito, M.: “Para entender la crisis económica en España. El círculo vicioso de la moneda única y la carencia de un modelo productivo eficiente”. Economía UNAM. Vol. 10. Núm. 28. Enero-abril 2013. Pp. 71 y ss. En: <https://www.elsevier.es/es-revista-economia-unam-115-articulo-para-entender-tesis-economica-espana--S1665952X13721881>

habían endeudado, sobre todo las pequeñas y medianas (en España son las que más empleo crean)¹³⁵.

Las consecuencias de cerrar el crédito se traducen en descenso de la demanda, despido masivo de trabajadores, y aparición del problema de la deuda privada.

El descenso de la actividad económica afecta negativamente al Estado, porque se reducen los ingresos y aumenta el gasto público. Hay que paliar los efectos de la crisis, principalmente derivados del desempleo. Además, por decisiones políticas, se concede aval público a la deuda privada, la deuda del sector financiero fue asumida por el Estado, transformada en deuda pública. El sector público asumió no dejar caer el sistema bancario, afectado por la crisis inmobiliaria, en la que estaba completamente implicado.

Para solucionar los efectos de la crisis financiera sobre la actividad económica y el empleo, y para afrontar el problema de la deuda soberana generado por esa situación, la gobernanza europea aplicó una política económica restrictiva, con especial intensidad desde 2010. El resultado para España fue un agravamiento de la situación económica y laboral¹³⁶.

La crisis financiera, cuyo origen está relacionado con decisiones políticas vinculadas a intereses privados distintos del interés público,

¹³⁵ López Mourelo, E., y Malo, M. A.: “El mercado de trabajo en España: el contexto europeo, los dos viejos desafíos y un nuevo problema”. P. 46. EKonomiaz, núm. 87, 1º Semestre 2015

¹³⁶ Navarro, Vicenç: <<Ataque a la democracia y al bienestar (Crítica al pensamiento económico dominante)>>. Pp. 40 a 46. Editorial Anagrama, Barcelona, 2015.

termina provocando una crisis de empleo, y creando las condiciones para exigir limitaciones a los derechos laborales¹³⁷.

Incidencia de la gobernanza europea sobre los derechos laborales, con motivo de la crisis

Las restricciones sobre los derechos laborales se ubican en el contexto de las políticas impulsadas desde la gobernanza económica de la UE para promover la iniciativa privada como motor del progreso y el bienestar social.

La crisis económica ha servido para confirmar la influencia de la gobernanza económica europea sobre el mercado laboral, y su repercusión sobre la evolución del empleo. Por una parte, el hecho de dejar actuar al mercado y no tomar medidas para prevenir la crisis y, por otra parte, las medidas que se tomaron después, contrarias a lo que requerían las circunstancias de los países más afectados, son una expresión definitiva de la influencia del orden neoliberal sobre el mercado y los derechos laborales. Se trata de una confirmación del “cambio de una cultura política colectivista a una individualista”, es decir, de un “cambio ideológico hacia el mercado”¹³⁸. A continuación, indicamos algunos hechos relevantes que han ido trazando el camino hasta llegar a la Reforma laboral.

¹³⁷ Transparency International. Informe: “Lobbying in Europe: Hidden influence, privileged access”. Pp. 17, 18. Author: Suzanne Mulcahy. 2015. En: https://images.transparencycdn.org/images/2015_LobbyingInEurope_EN.pdf

¹³⁸ Peters, Guy B. y Pierre, Jon: “¿Por qué ahora el interés por la gobernanza?”. P. 41. En: Varios autores. “La gobernanza hoy: 10 textos de referencia”. Pp. 37 a 56. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid. 2005. Coordinador: Agustí Cerrillo i Martínez.

Las instituciones monetarias y económicas, durante los años previos a la crisis, han permitido actuar al mercado (le han dado preferencia), y no adoptaron decisiones para corregir la anomalía que se estaba produciendo en España: por una parte, el excesivo endeudamiento y, por otra, la excesiva relevancia del sector inmobiliario en la economía. No han evitado que el endeudamiento fuera la base principal del consumo, ni promovieron un crecimiento sostenible y equilibrado de todos los sectores productivos.

La libre circulación de capitales dentro de la Unión, y un precio del dinero asequible, facilitó la entrada masiva de capital europeo en busca de beneficios rápidos. Las entidades financieras españolas otorgaban con facilidad créditos al consumo, y se implicaron en el boom inmobiliario.

Al comenzar la crisis cesó el crédito externo, y afloró el problema de la deuda privada, convertida en pública cuando el Estado asumió la responsabilidad sobre el sistema financiero. Al acudir al mercado de capitales para financiarse apareció el problema de la especulación sobre la deuda, y el aumento continuo de la prima de riesgo. El pago de intereses abusivos incrementó el volumen de la deuda hasta convertirse en un problema grave para el país, al tener que dedicar sus recursos al pago de la deuda, y detraerlos de la economía real y productiva. Si en el diseño de la unión económica y monetaria se hubiera establecido la posibilidad del BCE de financiar a los Estados (como cualquier otro Banco central), no se hubiera planteado el mismo problema.

La deuda pública española no ha dejado de aumentar desde el inicio de la crisis. En 2008 representaba el 39'70 % del PIB, en 2012 el 86'30 %, y en 2020 (2T) el 110'05%¹³⁹. Esta situación repercute de forma negativa sobre el crecimiento económico y el empleo. La supuesta

¹³⁹ Fuente: <https://datosmacro.expansion.com/deuda/espana>

indisciplina fiscal (gastar de forma irresponsable) como origen de la crisis de la deuda pública, de la que se acusa a los países del Sur (a España), no se corresponde con la realidad. Este problema hay que vincularlo con el diseño de la Unión Económica y Monetaria, y con las políticas de sesgo neoliberal aplicadas desde la gobernanza económica¹⁴⁰.

La legislación laboral española (los derechos laborales) tuvo aún menos responsabilidad en la crisis económica, de deuda, y del empleo. No obstante, ello no fue impedimento para que sus promotores justificaran la Reforma laboral y el apoyo a los empresarios, alegando que contribuirían a crear empleo¹⁴¹.

Las Instituciones europeas exigieron a España una reforma laboral restrictiva para solucionar, entre otros, el problema del desempleo. La Ley 3/2012, de 6 de julio, “de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral” (Reforma), recoge íntegramente esta interpretación sesgada de la realidad, y vincula la crisis económica y la destrucción de empleo con el modelo laboral. Dice el Preámbulo (I) que “la crisis económica ha puesto en evidencia la insostenibilidad del modelo laboral español”¹⁴²

La presión de las Instituciones europeas sobre España para llevar a cabo medidas contra la crisis estaba dirigida a tres ámbitos: reformas

¹⁴⁰ Navarro, Vicenç: <<Ataque a la democracia y al bienestar (Crítica al pensamiento económico dominante)>>. Pp. 43 a 46. Editorial Anagrama, Barcelona, 2015.

¹⁴¹ Europa Press. ((22/05/2012). ElEconomista.es. En: <https://www.economista.es/economia/noticias/3984437/05/12/Banez-Espana-ha-vivido-por-encima-de-sus-posibilidades-muchos-anos-.html>

¹⁴² Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral. <<BOE>> n. 162, de 7/7/2012. Referencia: BOE-A-2012-9110. En: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2012-9110>

en el mercado laboral, medidas de austeridad y estabilidad presupuestaria, y reformas estructurales.

De entre todas las medidas de presión, destacamos aquí, por su carácter explícito y directo, la carta que el presidente del Banco Central Europeo (también con la firma del gobernador del Banco de España) dirigió al presidente del Gobierno de España, en agosto de 2011. Del cumplimiento de su contenido dependía que el Banco Central interviniera en el mercado secundario para reducir la presión sobre la deuda soberana española, y también que se concediera el rescate bancario¹⁴³.

Las indicaciones de ese documento marcaron la orientación política a los gobiernos de R. Zapatero (en su etapa final), y de M. Rajoy. Algunos acuerdos entre sindicatos y empresarios también tuvieron en cuenta ese contenido, p. ej. para mantener la moderación salarial, o aplicar cláusulas de descuelgue, etc.

El punto 1 de la carta, haciendo referencia al contexto de la grave crisis económica por la que atravesaba España, hablaba de la necesidad de adoptar medidas “para mejorar el funcionamiento del mercado de trabajo” y reducir el elevado nivel de desempleo. Grosso modo, se pedía reformar la negociación colectiva (Punto 1.a), “abolir las cláusulas de ajuste de inflación” que “contribuyen a dificultar la competitividad y el

¹⁴³ El rescate bancario aportó recursos públicos, europeos y estatales, para recapitalizar entidades financieras en crisis. Esta situación de crisis de las entidades, principalmente cajas de ahorro, estaba relacionada con una gestión irregular y temeraria, y también por las consecuencias del fin de la burbuja inmobiliaria, en la que el sistema bancario estaba completamente implicado. El sistema bancario desvió gran parte de sus recursos a la economía financiera-especulativa, perjudicando abiertamente al sistema productivo, creador de empleo. El poder público salió al rescate de las entidades financieras porque estas ya no disponían de la credibilidad necesaria para refinanciar sus deudas en el mercado privado.

crecimiento” (1.b), “fomentar la moderación salarial del sector privado” (1.c), introducir un nuevo contrato con indemnización reducida, y eliminar las restricciones para renovar los contratos temporales (1.d). Todas las indicaciones fueron seguidas por la ley 3/2012, destacando la prioridad de los convenios de empresa sobre los de sector, el abaratamiento del despido, y la devaluación de los salarios¹⁴⁴. La Reforma fue más allá de las exigencias de la carta, e incorporó también cuestiones que reclamaban los empresarios españoles, a los sindicatos no se les tuvo en cuenta.

La política económica europea, en los primeros años de la crisis, se orientó, por una parte, a prevenir la quiebra del sistema financiero y, por otra parte, a promover estímulos fiscales para reducir el descenso del consumo y la producción, intentando mantener el empleo. Se aplicaron algunas medidas de tipo expansivo para fomentar el crecimiento económico, como el “Plan Europeo de Recuperación Económica”¹⁴⁵, promovido por la Comisión. En España destacó el Plan E, enmarcado en el Plan europeo. El Plan español estuvo mal planteado, y sus efectos sobre el crecimiento y el empleo fueron mínimos, y temporales; además, aumentó el déficit público.

En los primeros años de la crisis la política económica europea estaba en sintonía con lo que se hablaba en las reuniones del G20, en donde también se prometían medidas para corregir los excesos

¹⁴⁴ El contenido de la carta puede verse en: <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/2011-08-05-letter-from-trichet-and-fernandez-ordonez-to-zapateroen.pdf>

¹⁴⁵ Comisión Europea. Comunicación de la Comisión al Consejo. “Un Plan Europeo de Recuperación Económica”.

COM (2008) 800 final

Bruselas, 26.11.2008

<https://eur->

[lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0800:FIN:ES:PDF](https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0800:FIN:ES:PDF)

financieros (volver a las regulaciones), combatir la elusión y la evasión fiscal, etc. Finalmente, las políticas expansivas para frenar el descenso de la economía real cesaron, las otras promesas se quedaron en promesas, y quedó solamente el apoyo al sistema financiero. El apoyo a la creación del empleo en los países más afectados (España, Grecia) por la crisis no era una prioridad.

A partir de 2010, algunas de las principales economías europeas, destacando la alemana, experimentaron una recuperación económica, y desde entonces también cambió la orientación de la política europea. El objetivo ya no sería fomentar el crecimiento económico en todos los países, sino corregir el déficit presupuestario derivado de las políticas expansivas anticrisis. Los países más afectados por la crisis, entre ellos España, estaban todavía lejos de la recuperación, pero se vieron limitados por las restricciones que imponía la nueva política de austeridad, impulsada por la Troika, y dirigida a conseguir el equilibrio presupuestario.

El giro en la política económica europea está relacionado también con la mayor influencia de países como Alemania. Este país, sin problemas de crecimiento económico ni desempleo, con un sistema productivo competitivo, con aversión tradicional a la inflación, ha promovido en la gobernanza europea una política que refleja la aplicada en el interior. Esa política que beneficiaba a unos países resultó perjudicial para la economía y el mercado laboral de los más afectados por la crisis; la razón está en las asimetrías que había/hay entre sus economías¹⁴⁶.

¹⁴⁶ Ruesga Benito, M.: "Para entender la crisis económica en España. El círculo vicioso de la moneda única y la carencia de un modelo productivo eficiente". Economía UNAM. Vol. 10. Núm. 28. Enero-abril 2013. Pp. 88 a 92. En: <https://www.elsevier.es/es-revista-economia-unam-115-articulo-para-entender-tesis-economica-espana--S1665952X13721881>

España, entre 2010 y 2014, apenas tenía crecimiento económico, por lo cual, habría necesitado de una política económica expansiva para fomentar el crecimiento económico y crear empleo. Pero desde la gobernanza europea, su política dogmática restrictiva, incluidas las medidas del rescate, iba justo en la dirección contraria. Se desatendió la importancia de la política industrial y de la renovación del sistema productivo, para aumentar la productividad y la competitividad. Fomentar la tecnología y la innovación, la formación de recursos humanos, las infraestructuras y una política de servicios, hubiera contribuido a la renovación del modelo productivo, aumentar la competitividad, a crear más empleo de calidad.

En lugar de incidir en el mercado laboral por esta vía, para aumentar la productividad del trabajo, y la competitividad de las empresas nacionales en el mercado internacional, se dio prioridad a que actuara el mercado, y se “recomendó” la reforma laboral (devaluar salarios, y limitar otros derechos).

Si la creación de empleo evoluciona en función del crecimiento económico, hay que deducir que la política económica restrictiva impuesta desde Bruselas está en el origen del problema del desempleo en España. El cambio de tendencia que tiene lugar a partir de 2013, en el ámbito económico y del empleo, estaría relacionado también con la suavización de la política económica más dogmática (en su versión monetaria y fiscal), y con el impulso a la política industrial por parte de la Comisión Europea.

La importancia que ahora está recibiendo la política industrial, para aumentar la competitividad e impulsar el crecimiento sostenible y del empleo, es defendida también por el Parlamento y el Consejo Europeo. En este sentido se está impulsando una estrategia global y a largo plazo de crecimiento sostenible; incluye ámbitos temáticos como

I+D+i, política energética y energías renovables, digitalización, pequeñas y medianas empresas, etc.¹⁴⁷.

En la tabla siguiente puede observarse el paralelismo entre la evolución del crecimiento económico y la tasa de desempleo en España.

Año	PIB %	Tasa desempleo %
2005	3'7	8'8
2006	4'1	8'3
2007	3'6	8'8
2008	0'9	14'8
2009	-3'8	18'9
2010	0'2	20'3
2011	0'8	22'9
2012	-3	26
2013	-1'4	25'5
2014	1'4	23'6
2015	3'8	20'8
2016	3	18'6
2017	2'9	16'5
2018	2'4	14'4
2019	2	13'7
2020	5'2	15'8

Fuente: datosmacro.com

¹⁴⁷ Parlamento Europeo. “Los principios generales de la política industrial de la Unión”. Fichas temáticas sobre la Unión Europea. En: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/61/los-principios-generales-de-la-politica-industrial-de-la-union>

Consejo Europeo. Consejo de la Unión Europea. “Política Industrial de la Unión Europea”. En: <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/eu-industrial-policy/>

Desde el año 2015 se observa un crecimiento sostenido del PIB en España, y se refleja en el continuo descenso del desempleo. Este hecho podría estar relacionado con una medida de política económica convencional, Quantitative Easing, que empezó a aplicar el BCE, desde 2015, para fomentar el crecimiento económico y aproximar la inflación al 2% (principal objetivo del BCE).

Con esta medida el Banco Central inyecta dinero al sistema bancario; se reduce el tipo de interés, y los bancos vuelven a facilitar crédito a particulares y empresas. El consumo y la inversión (mediante endeudamiento) vuelven a ser el motor del crecimiento y la creación de empleo.

Se fomenta el crecimiento por la vía de la oferta; no se contempla la vía de la demanda, p. ej., con salarios justos (lo contrario de lo que se promueve con la Reforma laboral), y una distribución equitativa de la renta. La Constitución española, en su art. 38, habla de “un sistema tributario inspirado en los principios de igualdad y progresividad”, y de “una asignación equitativa de los recursos públicos”¹⁴⁸.

2. ¿Era necesaria la Reforma laboral?

La opinión difundida y defendida por el establishment político y económico durante el apogeo de la crisis económica y de empleo era que la economía española tenía un problema de competitividad respecto a los países más avanzados del entorno¹⁴⁹. Las empresas estaban

¹⁴⁸ Constitución Española. B.O.E. n.º. 311, de 29 de diciembre de 1978. BOE. 5 de octubre de 2018. En: https://www.boe.es/biblioteca_juridica/codigos/codigo.php?id=151_Constitucion_Espanola&modo=1

¹⁴⁹ La competitividad es la capacidad para generar de forma sostenible niveles de ingresos y de empleo relativamente elevados, en un contexto de competencia internacional. Sus elementos clave son: 1. La capacidad para generar valor añadido (a

limitadas por un sistema de relaciones laborales poco flexible a la hora de adaptarse de manera rápida a los cambios del mercado.

Desde el poder político, y desde los centros de poder económico, mediático, académico e intelectual se difundió ampliamente este mensaje. Gobierno, Comisión Europea, BCE y Banco de España, FMI, OCDE, centros académicos, think tanks, medios de comunicación afines, etc., piden una reforma. La socialdemocracia también tenía asumido el mensaje de reformar la legislación laboral para reducir costes, y abordar el problema de la baja productividad y competitividad, que estaban en la base del desempleo.

Directamente, se estaba corresponsabilizando a los derechos laborales con la crisis económica y con el desempleo. Cuando se implementó, la Reforma asume también esta idea (corresponsabilizar a los derechos laborales), según se desprende del Preámbulo, p. ej., del apartado I, al afirmar que “la crisis económica ha puesto en evidencia la insostenibilidad del modelo laboral español”.

Aunque se revista de explicaciones técnicas, este es un planteamiento ideológico, centrado en reducir los costes de producción a través del trabajo y los derechos laborales que lo pueden impedir; se relegan otras opciones para lograr los mismos objetivos, aumentar la productividad y la competitividad.

La productividad del trabajo, además de los costes laborales, también depende de otros factores, como la inversión en I+D+i, la educación general, la formación profesional específica, la experiencia

partir de la capacidad innovadora, y del capital físico y humano), 2. Los costes laborales, 3. Una elevada productividad; está vinculada a la productividad.

laboral, la gestión, etc. La política económica aplicada contra la crisis, precisamente, afecta negativamente a la productividad.

Los costes laborales son un factor del coste final de la producción, pero no el más relevante¹⁵⁰. Antes de llevar a cabo la devaluación laboral había otras vías alternativas, y más efectivas, para aumentar la productividad y la competitividad. P. ej.: 1) Aumentar la productividad del capital, realizando inversiones en tecnología y renovación de equipos. Precisamente, la reducción de salarios no incentiva en las empresas este tipo de inversión, al contrario, fomenta la baja productividad y eficiencia, por el uso intensivo de mano de obra. 2) Disminuir o modular los beneficios (las rentas del capital). 3) Aumentar la inversión en capital público (infraestructuras).

La baja productividad y competitividad en el mercado laboral español no derivan de salarios altos, ni de otros derechos laborales, al contrario, son los salarios bajos, y la precariedad, los que contribuyen a la baja productividad y competitividad, y no fomentan inversiones alternativas a la reducción de los costes laborales¹⁵¹.

¹⁵⁰ La productividad del trabajo indica la cantidad producida por unidad de trabajo utilizado. Para su cuantificación se supone que el factor trabajo es homogéneo, y que se emplea la misma tecnología y los mismos factores productivos restantes. Sin embargo, en realidad, estos requisitos no se cumplen. La productividad del trabajo depende más de otros factores productivos, que hacen referencia al capital tecnológico (la tecnología utilizada). Es importante esta cuestión del factor tecnológico para aumentar la productividad del trabajo, porque, si esta aumenta, y también la competitividad, crecerá la economía y el empleo. El crecimiento del empleo depende, indirectamente, de la productividad del trabajo, y en esta los derechos laborales y salariales ocuparían el último lugar.

¹⁵¹ Navarro, Vicenç: <<Ataque a la democracia y al bienestar (Crítica al pensamiento económico dominante)>>. Pp. 50 y 51. Editorial Anagrama, Barcelona, 2015.

En España, la pregonada falta de productividad, y competitividad de los salarios en el momento de la crisis era relativa. De forma desagregada, p. ej. en el sector de las manufacturas, la competitividad salarial era similar a la de otros países avanzados del entorno. La dificultad residía en que la economía española estaba dominada por sectores de baja productividad, escasa competencia, intensivos en mano de obra, como la construcción y servicios, que sí aumentaban los costes laborales¹⁵².

Con la crisis, se consideraba que el crecimiento del déficit en la balanza de pagos era una prueba de la falta de competitividad, relacionada con los problemas del mercado laboral. En realidad, el crecimiento del déficit se había producido por el aumento de las importaciones, más que por el descenso de las exportaciones, y estaba relacionado con el endeudamiento. “El problema, pues, no puede explicarse por un diferencial de competitividad, sino por un diferencial de demanda, acentuado a nivel europeo por un problema estructural, resultado del descenso de las rentas del trabajo” y de la fortaleza del modelo exportador alemán¹⁵³.

¹⁵² Considera Ruesga Benito que “Las reformas estructurales de mayor calado llevadas a cabo en España, tal como los diferentes episodios de reforma laboral, particularmente la decretada en febrero de 2012, no contemplan este tipo de análisis, insistiendo en modificaciones regulatorias que buscan un descenso generalizado de los costes salariales, sin alterar para nada las bases productivas del sistema”. Ruesga Benito, Santos M.: “Para entender la crisis económica en España. El círculo vicioso de la moneda única y la carencia de un modelo productivo eficiente”. Economía UNAM. Vol. 10. Núm. 28. Enero-abril 2013. En: <https://www.elsevier.es/es-revista-economia-unam-115-articulo-para-entender-crisis-economica-espana--S1665952X13721881>

¹⁵³ Navarro, Vicenç: <<Ataque a la democracia y al bienestar (Crítica al pensamiento económico dominante)>>. Pp. 52 y 53. Editorial Anagrama, Barcelona, 2015.

No resulta convincente justificar la necesidad de esta Reforma en la falta de competitividad del factor trabajo. Esta habría que relacionarla con factores distintos de los salarios: insuficiente inversión en tecnología e innovación, el crédito fácil (que alimentaba de manera artificial el consumo, en gran medida dependiente de las importaciones), la inversión orientada al ámbito de la construcción e inmobiliario, etc. Con la misma legislación laboral, antes de la crisis, España era el país de la UE que más empleo creaba, y después el que más perdía, con una tasa de desempleo en torno al 20%, con casi 6 millones de desempleados. La realidad de los hechos no encaja en las explicaciones oficiales más extendidas para justificar la Reforma laboral, el descenso generalizado de los costes salariales, y menos “sin alterar para nada las bases productivas del sistema”¹⁵⁴.

Situación del modelo productivo español al inicio de la crisis

Para comprender la repercusión del neoliberalismo sobre los derechos laborales, y la falta de solidez de las razones dadas para justificar la Reforma, hay que referirse también a cómo era el modelo productivo al comenzar la crisis. El mismo que hasta 2008 hacía de España líder en crecimiento económico y creación de empleo, y desde la aparición de la crisis todo lo contrario, con la misma legislación laboral.

La situación del mercado laboral es un reflejo del modelo productivo, y los problemas del primero reflejan las deficiencias del segundo; estaríamos hablando de síntomas y de causas. Para

¹⁵⁴ Ruesga Benito, Santos M.: “Para entender la crisis económica en España. El círculo vicioso de la moneda única y la carencia de un modelo productivo eficiente”. Economía UNAM. Vol. 10. Núm. 28. Enero-abril 2013. P73. En: <https://www.elsevier.es/es-revista-economia-unam-115-articulo-para-entender-crisis-economica-espana--S1665952X13721881>

diagnosticar y abordar los problemas del mercado laboral (los síntomas) hay que analizar antes el modelo productivo, y corregir sus deficiencias.

El planteamiento neoliberal sitúa el problema en los síntomas, en los costes del factor trabajo, las aptitudes de los trabajadores, en los derechos laborales. Se centra el foco del problema en la oferta de trabajo, y se relega la demanda, donde está el origen de los problemas, las razones que dan lugar a una mayor o menor demanda de trabajadores, y también la explicación a la calidad del trabajo que se demanda.

Este planteamiento está meridianamente claro en la Reforma de 2012. Lo confirma el Real Decreto-Ley 3/2012, “de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral” (antecedente de la Ley 3/2012), cuando dice que con esta norma se pretende “crear las condiciones necesarias para que la economía española pueda volver a crear empleo y así generar la seguridad necesaria para los trabajadores y empresarios, para mercados e inversores” (Exposición de motivos, I) ¹⁵⁵. Esto significa restringir derechos laborales para solucionar problemas económicos y del sistema productivo, del que depende la demanda de trabajo.

Esta opción es doblemente negativa, por una parte, restringe derechos y, por otra parte, no incentiva a las empresas ni al sistema productivo a corregir las deficiencias (puede ser más rentable contratar trabajadores que invertir en bienes productivos y tecnología), y a perseguir una competitividad sostenible.

¹⁵⁵ Real Decreto-Ley 3/2012, de 10 de febrero, “de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral”. BOE Núm. 36. Sábado 11 de febrero de 2012. En: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2012-2076

Tradicionalmente, el español es un mercado de trabajo desestructurado, con gran diferencia entre oferta y demanda de empleo. El exceso de oferta se mitigaba con la emigración. Cuando aparece la crisis, el problema del desempleo no es un fenómeno novedoso, pero sí las circunstancias que lo provocan: el endeudamiento con el exterior, y la insostenibilidad de un modelo que daba prioridad al sector inmobiliario y a la especulación, en detrimento de otros sectores más competitivos y sostenibles.

A continuación, señalamos algunos problemas del modelo productivo español (antes y durante la crisis), con la intención de resaltar que, en primer lugar, es la estructura productiva quien determina las oscilaciones en el nivel de empleo, antes que la discutible rigidez de la legislación laboral. En España, “La crisis del empleo es una manifestación del “shock de demanda”¹⁵⁶.

Hasta empezar la crisis financiera el crédito externo condicionaba el tejido productivo, era motor y sustento del consumo y de la inversión. El sector privado estaba centrado en torno a la actividad inmobiliaria, la construcción, y auxiliares. Durante la afluencia de crédito y la bonanza económica se desaprovechó la oportunidad para modernizar el sistema productivo y aumentar la competitividad. Las entidades financieras contribuyeron a esta situación, facilitando créditos de riesgo para la actividad en estos sectores.

El beneficio recaudatorio que esta dinámica aportaba contribuyó a la inacción del Poder político para corregir la situación. Un reflejo de este escenario era el importante déficit comercial que España tenía

¹⁵⁶ Ruesga Benito, S. M.: “Para entender la crisis económica en España. El círculo vicioso de la moneda única y la carencia de un modelo productivo eficiente”. Economía UNAM. Vol. 10. Núm. 28. Enero-abril 2013. Pp. 85 y ss. En: <https://www.elsevier.es/es-revista-economia-unam-115-articulo-para-entender-tesis-economica-espana--S1665952X13721881>

antes de empezar la crisis: en 2007 superaba el 9 % del PIB. El tejido productivo era incapaz de satisfacer la demanda interna de bienes y servicios que no estuvieran relacionados con las actividades estrella de ese momento, y la carencia se compensaba con las importaciones.

Los procesos de innovación eran deficitarios en la mayoría de las empresas, sobre todo en las pequeñas y medianas, que son las que más empleo generan. “Aquí radica uno de los límites más importantes del avance de la competitividad española, la existencia de un tejido empresarial con escasa vocación innovadora, vinculado a una estructura minifundista”¹⁵⁷

Como referencia, al inicio de la crisis en 2008, el porcentaje de gasto en I+D sobre el PIB de las empresas españolas estaba en torno a 1’23, inferior en 0’5 puntos a la media de la UE a 28. Con motivo de la crisis comenzó una tendencia descendente, y en 2017 el porcentaje estaba en 1’20, alcanzando el diferencial con la UE 0’9 puntos¹⁵⁸.

La consecuencia del déficit de innovación fue un predominio de actividades con escaso valor añadido, ajenas a la competencia internacional, que demandaban trabajadores con baja cualificación, como era el caso de la construcción y la hostelería. El sector industrial, más capaz de generar empleo estable, y con valor añadido, tenía escasa relevancia, destacando además el reducido tamaño de sus empresas, que limitaba la capacidad innovadora, y de exportación.

¹⁵⁷ Ruesga Benito, S. M.: “Para entender la crisis económica en España. El círculo vicioso de la moneda única y la carencia de un modelo productivo eficiente”. Economía UNAM. Vol. 10. Núm. 28. Enero-abril 2013. Pp. 84 y 85. En: <https://www.elsevier.es/es-revista-economia-unam-115-articulo-para-entender-crisis-economica-espana--S1665952X13721881>

¹⁵⁸ Ministerio de Industria, Comercio y Turismo. Secretaría General de Industria y de la Pequeña y Mediana Empresa. Dirección General de Industria y de la Pequeña y Mediana Empresa. “I+D en las empresas españolas”. P. 5. Marzo de 2019.

El tipo de problemas referidos son característicos de una economía poco competitiva, con un modelo productivo dinámico en la generación de empleo de baja cualificación durante ciclos expansivos, y dinámico también en destrucción de empleo en momentos de crisis. Se trata de sectores muy intensivos en mano de obra, y con poca capacidad de adaptarse en momentos de crisis, a la que reaccionan destruyendo empleo.

En los años previos a la crisis, 2005 a 2007, durante la burbuja financiera e inmobiliaria, la tasa de desempleo variaba en un nivel próximo al 8%. En 2008, cuando se había manifestado la intensidad de la crisis, el desempleo alcanzó el 14'85. Desde entonces ha mantenido siempre una tendencia creciente, hasta alcanzar el nivel máximo del 26% a finales de 2012. A partir de ese año, coincidiendo con una ligera recuperación de la actividad económica, también comenzó una lenta tendencia descendente el desempleo, hasta el 13'7 % en 2019. Desde marzo a julio de 2020, coincidiendo con la crisis sanitaria, la tendencia está siendo de nuevo al alza, del 14'5 en marzo al 15'8% en el mes de julio¹⁵⁹. Estos datos confirman las características del modelo español, y ponen en cuestión la corresponsabilidad de la legislación laboral en el Problema del desempleo, al contrario de lo que sugiere el Preámbulo de la Ley 3/2012.

Desde la Reforma el desempleo se ha ido reduciendo, pero siempre manteniéndose en niveles altos. Esto confirmaría que el empleo se recupera en función la demanda agregada, del crecimiento económico, no por reducir derechos laborales. Se confirmaría también que el modelo productivo español, todavía con déficit de modernización

¹⁵⁹ Fuente: <https://datosmacro.expansion.com/>. Ver también tabla superior.

y sostenibilidad, no es capaz de crear empleo suficiente con niveles reducidos de crecimiento¹⁶⁰.

II. La Reforma laboral de 2012, de inspiración neoliberal

En España, la norma que regula las condiciones generales básicas de las relaciones laborales es el Estatuto de los Trabajadores¹⁶¹. La Ley 3/2012 de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral se dirige, principalmente, a su modificación, y en menor medida a modificar otras leyes.

1. Planteamiento neoliberal, y restricción de derechos laborales

Reducir los costes laborales y aumentar la competitividad es el fin último de esta Reforma. Desde la incorporación a la moneda única ya no es posible promover la competitividad con devaluaciones de la moneda nacional, por eso se acude a la devaluación interna. Aquí es donde entra en juego el factor ideológico, enfocando la devaluación hacia el factor trabajo, sobre los costes laborales y no sobre otros

¹⁶⁰ Ruesga Benito, S. M.: “Para entender la crisis económica en España. El círculo vicioso de la moneda única y la carencia de un modelo productivo eficiente”. Economía UNAM. Vol. 10. Núm. 28. Enero-abril 2013. Pp. 86 y 87. En: <https://www.elsevier.es/es-revista-economia-unam-115-articulo-para-entender-crisis-economica-espana--S1665952X13721881>

¹⁶¹ Ley publicada en el BOE. el 14 de marzo de 1980. Hasta la actualidad ha sido objeto de numerosas modificaciones, para incorporar todas las reformas laborales que se han ido produciendo. Estatuto de los Trabajadores (ET): Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores. BOE, núm. 255, de 24/10/2015. En: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-11430>

factores de producción (que incrementarían en mayor medida la productividad y la competitividad), o sobre los beneficios del capital¹⁶².

La devaluación que propugna el orden neoliberal, con el que coincide esta reforma, abarca tres ámbitos: 1º) El salario directo que perciben los trabajadores a través de sus nóminas, y otras prestaciones. 2º) El salario indirecto, principalmente a través de los servicios públicos básicos como educación, sanidad, etc. 3º) El salario en diferido, es decir, las pensiones. En este trabajo sólo se aborda la Reforma orientada al salario (primer enfoque).

La crisis económica fue una oportunidad para llevar a cabo las reformas necesarias orientadas a la devaluación competitiva, y a debilitar a la clase trabajadora. La Ley 3/2012 “de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral” (Reforma) responde a ese planteamiento¹⁶³, a lo que es común defender desde la política económica neoliberal.

A continuación, se indican algunas modificaciones de esta Ley que representan un retroceso para los derechos de los trabajadores: 1. Se reduce la indemnización por despido improcedente en los contratos indefinidos. 2. Se amplían las causas del despido objetivo (por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción); la disminución persistente de ingresos durante tres trimestres seguidos será motivo para justificar el despido. 3. Deja de ser necesaria la autorización administrativa para llevar a cabo un ERE. 4. Se limita la ultraactividad de los convenios a dos años. 5. Los convenios de empresa tendrán

¹⁶² Guamán Hernández, Adoración; Illueca Ballester, Héctor: “El huracán neoliberal (Una reforma laboral contra el trabajo)”. P. 97 y ss.. Ediciones Sequitur, Fundación CEPS, Madrid 2012.

¹⁶³ Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral. <<BOE>> n. 162, de 7/7/2012. Referencia: BOE-A-2012-9110; en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2012-9110>

prioridad sobre los de sector. 6. Se facilita el descuelgue salarial y laboral del convenio aplicable.

Para conseguir la devaluación competitiva era necesario debilitar la resistencia de sindicatos, los efectos de la negociación colectiva, y a los trabajadores (individualmente considerados)¹⁶⁴. Esta estrategia promueve la individualización y la desregulación progresiva de las relaciones laborales, fomenta la relación bilateral trabajador-empresario¹⁶⁵. La restricción de los derechos laborales (colectivos e individuales) no es un fin en sí misma, sino el medio para facilitar la devaluación.

A continuación, indicamos las dos vías, complementarias y simultáneas, que se utilizan como estrategia¹⁶⁶: 1ª. La primera se dirige a debilitar el poder de los sindicatos (el poder colectivo de los trabajadores), y los efectos vinculantes de la negociación colectiva¹⁶⁷. 2ª.

¹⁶⁴ López Mourelo, E., y Malo, M. A.: “El mercado de trabajo en España: el contexto europeo, los dos viejos desafíos y un nuevo problema”. P. 47. EKonomiaz, núm. 87, 1º Semestre 2025.

¹⁶⁵ Guamán Hernández, Adoración; Illueca Ballester, Héctor: “El huracán neoliberal (Una reforma laboral contra el trabajo)”. Pp. 23, 24, 25. Ediciones Sequitur, Fundación CEPS, Madrid 2012

¹⁶⁶ Para el neoliberalismo, el poder sindical, y en particular la negociación colectiva, suponen un obstáculo para la devaluación salarial. Para esta misma finalidad, se reducen los costes del despido. No se tiene en cuenta que al facilitar el despido aumenta la temporalidad y la inestabilidad en la actividad laboral, lo cual, a su vez, perjudica la formación de los trabajadores, y la productividad.

¹⁶⁷ Las campañas políticas y mediáticas de algunos actores privados para deslegitimar ante la sociedad a los sindicatos y los sindicalistas buscan (desde el ámbito privado) los mismos efectos: debilitar la oposición a la hora de fijar las condiciones de la relación laboral.

También el Código Penal ha sido utilizado en numerosas ocasiones para restringir las protestas obreras y sindicales contra esta reforma laboral. Se ha tomado como referencia el art. 557 ter, donde se establece lo siguiente: “Los que, actuando en grupo o individualmente pero amparados en él, invadan u ocupen, contra la voluntad

La segunda tiene por objetivo debilitar a los trabajadores (individualmente considerados) en su relación contractual con la empresa:

1ª. Debilitar el poder de los sindicatos y su capacidad negociadora es condición necesaria para que los resultados de la negociación sean más favorables a la empresa. Los salarios y las principales condiciones de la relación laboral dependen de la negociación colectiva con los sindicatos, y de la capacidad de estos para hacer valer sus reivindicaciones (los convenios colectivos son el mecanismo habitual donde se fijan los salarios y las principales condiciones de la relación laboral).

La negociación colectiva es una actividad propia de los sindicatos para la defensa de los intereses de los trabajadores (art. 7 CE). El resultado de esta se concreta en los convenios colectivos, a los que la Constitución otorga efectos vinculantes para ambas partes. La negociación colectiva y los efectos vinculantes de los convenios resultantes de la misma es un derecho constitucional básico (art. 37.1 CE), relacionado con el derecho fundamental a la libertad sindical (art. 28.1 CE)¹⁶⁸.

de su titular, el domicilio de una persona jurídica pública o privada, un despacho, oficina, establecimiento o local, aunque se encuentre abierto al público, y causen con ello una perturbación relevante de la paz pública y de su actividad normal, serán castigados con una pena de prisión de tres a seis meses o multa de seis a doce meses ...”. La redacción de este artículo corresponde a la ley orgánica 1/2015, de 30 de marzo, cuando ya estaba vigente la reforma laboral, y abundaban las protestas sindicales, por la crisis, y también por esta reforma; BOE. núm. 77, de 31 de marzo de 2015, en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2015-3439>

¹⁶⁸ Goerlich Peset, J. M.: “La libertad sindical en la jurisprudencia del tribunal constitucional”, en “Comentarios a la Constitución española”. Directores: Miguel Rodríguez-Piñero y María Emilia Casas. Tomo I. P. 1018. Octubre de 2018. Ed.

Para debilitar a los sindicatos, esta Ley limita los efectos vinculantes de la negociación colectiva, amplía las posibilidades de descuelgue, da prioridad al convenio de empresa sobre el de sector, y da más poderes al empresario para fijar las condiciones laborales y salariales. De esta forma, indirectamente, se restringe la efectividad real del derecho de libertad sindical, y “la fuerza vinculante de los convenios” (art. 37.1 CE).

Medidas concretas de esta Ley que debilitan a los sindicatos y su capacidad negociadora:

1^a.1. Amplia el descuelgue salarial y laboral. Se amplían el ámbito material y las causas, y se facilita el procedimiento para realizar descuelgues salariales y laborales respecto del convenio de sector¹⁶⁹. El facilitar la desvinculación de los convenios pactados con los sindicatos es una forma de debilitar el poder sindical.

Antes de la Reforma, el descuelgue se limitaba a la posibilidad de desvincularse de la tabla salarial aplicable según el convenio. Ahora se amplía el ámbito material del descuelgue a la mayoría de las condiciones laborales (jornada de trabajo, horarios, turnos, aspectos de la movilidad funcional, mejoras voluntarias para la Seguridad Social, etc.). También se permitirá la desvinculación del convenio si concurren causas económicas, técnicas, organizativas y de producción; esto significa que, en momentos de crisis como el actual, a las empresas les

Fundación Wolters Kluwer, Boletín Oficial del Estado, Tribunal Constitucional y Ministerio de Justicia. Madrid. En: https://www.boe.es/biblioteca_juridica/abrir_pdf.php?id=PUB-PB-2018-94_1

¹⁶⁹ Art. 14 de la ley 3/2012, de 6 de julio, “de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral”, particularmente los puntos uno, dos y tres, que modifican los arts. 82 y 84 del ET.

resultará fácil aplicar el descuelgue (p. ej., si una empresa tiene pérdidas actuales o previstas, o una disminución de los ingresos o ventas, al menos, durante dos trimestres seguidos, podrá realizar el descuelgue). El empresario podrá, fácilmente, alegar razones para no cumplir lo pactado (en las materias citadas) en el convenio de sector. La regla general ya no será la aplicación de los convenios de sector.

El procedimiento a seguir requiere de un acuerdo con los representantes de los trabajadores legitimados para negociar el convenio del que se pretende salir (comités de empresa o delegados de personal). Pero en las pequeñas y medianas empresas no suele haber comités de empresa ni delegados de personal y, en ausencia de representación, los trabajadores elegirán una comisión ad hoc, de un máximo de tres miembros (trabajadores de la propia empresa), para negociar el descuelgue.

En la realidad sucede que, en los supuestos de representación sindical débil, o inexistente, y en un contexto de alto desempleo, el empresario está en condiciones de promover el descuelgue a través de comisiones controladas. Los trabajadores no tienen una posibilidad real de negociar en libertad e igualdad, tendrán que aceptar las nuevas condiciones salariales y laborales que disponga la empresa. En las empresas medianas y pequeñas, a diferencia de las grandes, la presencia y relevancia sindical es limitada o nula, y este hecho compromete el libre consentimiento a la hora negociar y acordar con la empresa.

1^a.2. Otorga prioridad aplicativa a los convenios de empresa sobre los de sector, con independencia de que sean estatales, autonómicos o provinciales. La norma general es que los convenios colectivos no pueden ser modificados durante su vigencia por otros de ámbito distinto, sin embargo, desde ahora se permitirá a los negociadores pactar lo contrario. Se incorpora un amplio listado de materias (que

afectan a derechos básicos de la relación laboral) en las que el convenio de ámbito empresarial puede tener prioridad aplicativa sobre otro de ámbito superior: salarios, horarios, compensación por horas extraordinarias y el trabajo a turnos, descansos, clasificación profesional, vacaciones, etc.¹⁷⁰.

La prioridad aplicativa del convenio de empresa significa dar prioridad a la negociación en el ámbito empresarial, favorecer la descentralización de la negociación colectiva¹⁷¹, que se puedan negociar las condiciones laborales “en el nivel más cercano y adecuado a la realidad de las empresas y sus trabajadores”¹⁷². Implícitamente se está debilitando al sindicato y a la negociación colectiva, y se admite que la empresa disminuya todo lo posible salarios y otras condiciones laborales.

Sin el respaldo de una representación sindical fuerte, la situación real de los trabajadores en el ámbito de la pequeña y mediana empresa no es en un plano de igualdad con el empresario, su posición negociadora es más débil que a nivel de sector. Los convenios colectivos de ámbito empresarial pueden facilitar la precarización de las condiciones de trabajo, y la devaluación salarial, aunque las empresas tengan beneficios.

¹⁷⁰ Art. 14, puntos Dos y Tres, de la ley 3/2012, de 6 de julio, “de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral”, en particular los puntos dos y tres, citados anteriormente, que modifican el art. 84.1 y 2. del ET.

¹⁷¹ El RD Ley 7/2011 (la última reforma laboral del anterior gobierno) ya había introducido la prioridad aplicativa del convenio de empresa, pero de forma más restringida de lo que se hace ahora. Se trataba del Real Decreto-ley 7/2011, de 10 de junio, “de medidas urgentes para la reforma de la negociación colectiva”; BOE. Núm. 139, de 11/06/2011, en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2011-10131>

¹⁷² Apartado IV, del Preámbulo de la Ley 3/2012, citada.

La prioridad aplicativa significa flexibilidad interna¹⁷³, y descentralizar la negociación colectiva, pero también debilitar la representación de los trabajadores. En pequeñas y medianas empresas es común que los trabajadores carezcan de representación, por lo que esta medida fortalece más el poder empresarial para decidir sobre condiciones de trabajo y salariales.

En temas de organización interna y condiciones de trabajo como horarios, turnos, etc., es lógico que permanezca lo pactado con la empresa, sin embargo, en otro de ámbito más genérico, como salarios y jornada de trabajo, debería prevalecer lo que digan los convenios de sector, donde se supone que hay una relación más equilibrada.

Los convenios de empresa se podrán pactar si hay representantes de los trabajadores (delegados de personal, comités de empresa) que negocien con la empresa, y voluntad por ambas partes. Pero en un contexto de debilidad sindical, con desequilibrio de fuerzas, en realidad, la voluntad del empresario es prioritaria a la hora de modificar a peor las condiciones de trabajo establecidas en los convenios de ámbito superior.

Cuanto menor sea la sindicalización (la fuerza sindical) del sector al que pertenece una empresa, más posibilidades habrá de devaluar las condiciones salariales y laborales, menos resistencia a la acción coercitiva del empresario. Por ejemplo, al amparo del art. 84.2 del

¹⁷³ La Sentencia del Tribunal Constitucional 8/2015, de 22 de enero, reconoce que dar prioridad aplicativa al convenio de empresa es una medida de flexibilidad interna que permite adaptar las condiciones de trabajo a las circunstancias y realidad concreta de la empresa en cada momento. Este argumento, en apariencia convincente, ignora una realidad en el ámbito de las relaciones laborales: el debilitamiento de los trabajadores a la hora de negociar sus condiciones laborales, y los crecientes abusos empresariales. Sentencia recogida en BOE. Núm. 47, de 24 de febrero de 2015 (BOE-A-2015-1896), en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2015-1896>

ET.¹⁷⁴, en el sector de la hostelería, con menor sindicalización, hay más probabilidades de devaluar salarios y otras condiciones laborales, incluso de extralimitación a la hora de fijar la clasificación profesional, complementos, dietas, etc. En cambio, en el sector de la industria, con mayor fuerza sindical, esas probabilidades serán menores.

Si concurren otros factores como el de ser empresas medianas o grandes, o radicar en Euskadi, Navarra o Cataluña, donde hay una mejor situación económica respecto a otras zonas de España, la prioridad del convenio de empresa podría tener efectos contrarios, permitir que se obtengan ventajas comparativas en las condiciones salariales y laborales respecto a convenios de ámbito superior.

La devaluación salarial y laboral (reducir el coste del trabajo) tiene efectos negativos sobre el sistema productivo: a las empresas les saldrá más rentable reducir al máximo los costes laborales (el coste de la mano de obra), en lugar de invertir en otros factores para aumentar la productividad y la competitividad, p. ej. en investigación e innovación, tecnología, mejora de la gestión, etc.

1^a.3. Limita la ultraactividad de los convenios a un año (máximo dos); cumplido ese plazo, el convenio perderá su vigencia, salvo pacto en contra¹⁷⁵. Cuando un convenio pierde vigencia (por vencimiento del plazo para el que se firmó, o por acuerdo entre las partes) se inicia el proceso de negociación entre sindicatos y empresarios con vistas a firmar otro nuevo. Mientras no se llegue a un acuerdo, permanecerá en vigor el contenido normativo del anterior convenio, en el que están los

¹⁷⁴ Según este art.84.2. del ET., “La regulación de las condiciones establecidas en un convenio de empresa, tendrá prioridad aplicativa respecto del convenio sectorial estatal, autonómico o de ámbito inferior” en estas materias: salarios, horas extraordinarias, horarios, clasificación profesional, etc.

¹⁷⁵ Ver Ley 3/2012, art. 14. Punto seis, que modifica el art. 86 del ET.

salarios y las condiciones de trabajo; sin embargo, no permanecen las cláusulas obligacionales, que impiden, p. ej., el derecho de huelga.

Antes, si no había acuerdo en la negociación para un nuevo convenio, se mantenía vigente el contenido del anterior, hasta alcanzar el acuerdo; es lo que se denomina ultraactividad, o prórroga de su vigencia. Ahora, desde que un convenio pierde su vigencia, y si no hay acuerdo sobre uno nuevo, ni las partes se someten a un laudo arbitral, al pasar dos años este desaparece del ordenamiento jurídico (decae), salvo pacto en contra. Al terminar la ultraactividad, las relaciones laborales (incluidas las condiciones salariales y laborales) se regirán por el convenio de ámbito superior, y si no lo hubiera se regirán por las condiciones básicas que disponga el ET, y por el salario mínimo interprofesional (SMI). De esta forma se promueve la pérdida de derechos adquiridos, la devaluación laboral y salarial.

Esta modificación concreta está pensada para el caso de empresas grandes, y para sectores conflictivos, donde es importante la fuerza de los sindicatos; es una forma de quitarles poder.

1^a.4. Concede al empresario la posibilidad de retirar la “condición más beneficiosa de origen contractual (=mejora voluntaria)”. Antes, el empresario no podía retirar directamente a los trabajadores esa ventaja (lo que los trabajadores habían pactado cobrar por encima de lo fijado en el convenio), tenía que esperar a que el convenio fuera mejorando el salario de los demás trabajadores para compensarla (de esa forma se iba asumiendo la mejora).

Sin embargo, ahora se amplían las materias en las cuales el empresario puede modificar sustancialmente (de forma unilateral) las condiciones de trabajo, por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción. Esta ampliación incluyó a los salarios y, por este motivo, el empresario ya puede eliminar directamente la “mejora

voluntaria”, el decir, podrá retirar las ventajas sobre el mínimo del convenio que estén disfrutando los trabajadores¹⁷⁶.

Además de la remuneración y la cuantía salarial, la reforma incorporó otras materias en las que el empresario puede modificar sustancialmente las condiciones de la relación laboral, como la jornada y horarios, trabajo a turnos, funciones, etc.

Para justificar la modificación sustancial de las condiciones de trabajo, entre ellas el salario, se toman en cuenta (como se acaba de indicar) causas económicas, técnicas, organizativas o de producción¹⁷⁷. Pero en tiempos de crisis, la mayoría de las empresas, por causas reales o no, podrán acudir a esta vía, y estarán habilitadas para modificar las condiciones de trabajo, incluida la “mejora voluntaria”, es decir, podrán devaluar salarios.

2ª La segunda vía se orienta a debilitar el poder de los trabajadores de forma individual, fomentar la individualización de las relaciones laborales; que las condiciones salariales y laborales se fijen en el ámbito de la empresa, donde la voluntad del empresario tiene mayor relevancia que en los convenios de sector.

Se restringen los derechos laborales individuales, los que dan estabilidad en el empleo y protección frente al despido injustificado (vinculados con el derecho al trabajo, art. 35.1 CE). El resultado será

¹⁷⁶ Art. 12 de la Ley 3/2012, citada, que modifica el art. 41 del ET.

¹⁷⁷ El art. 14. Uno. de la Ley 3/2012 citada, que modifica el art. 82.3 del ET, establece que “se entiende que concurren causas técnicas cuando se produzcan cambios, entre otros, en el ámbito de los medios o instrumentos de producción; causas organizativas cuando se produzcan cambios, entre otros, en el ámbito de los sistemas y métodos de trabajo del personal o en el modo de organizar la producción, y causas productivas cuando se produzcan cambios, entre otros, en la demanda de los productos o servicios que la empresa pretende colocar en el mercado”.

un despido más fácil, y peores condiciones laborales, lo cual debilita la situación del trabajador en la relación contractual. Debilitando a los trabajadores de forma individual también se quita poder a los sindicatos. Algunas medidas que debilitan individualmente a los trabajadores son:

2^a.1. Abaratar y facilitar el despido. En general, se facilita y abarata el despido (reduciendo indemnizaciones), y en algunos casos es posible el despido libre. Este cambio se justifica con el pretexto (subyacente) de incentivar el mantenimiento de los empleos y la contratación. Sin embargo, “las evidencias de que facilitar el despido favorece el empleo están pendientes de ser aportadas”¹⁷⁸.

Implicítamente, el despido se convierte en una opción más de la gestión empresarial, y en situaciones de crisis abre la posibilidad a despidos masivos por causas espurias, ocultando las reales (para obtener más beneficios, por gestión deficiente, etc.).

También se flexibiliza la protección frente al despido arbitrario o sin causa, en línea con otros países de la Unión Europea desde el inicio de la crisis de 2008. “La creciente desprotección legislativa nacional frente a los despidos sólo fomenta los desequilibrios de poder a favor del emprendedor, no la productividad, como se anuncia”¹⁷⁹.

¹⁷⁸ Sanguineti R., Wilfredo: “La convalidación definitiva de la reforma laboral de 2012. (Crítica a la Sentencia del Tribunal Constitucional 8/2015, de 22 de enero)”. *Ars Iuris Salmanticensis: Revista europea e iberoamericana de pensamiento y análisis de derecho, ciencia política y criminología*, vol. 3, núm. 2, diciembre 2015, p. 327. Ediciones Universidad de Salamanca. En: file:///C:/Users/pablo/AppData/Local/Temp/14426-50300-1-SM.pdf

¹⁷⁹ Molina Navarrete, Cristóbal: “Actualidades y críticas del Convenio OIT n. 158 en los derechos europeos: ¿el renacer del sentido del límite jurídico a la libertad (de empresa) en favor de la seguridad (en el empleo)?”. *Revista Internacional y*

A continuación, se enumeran las modificaciones más relevantes a la hora de extinguir la relación laboral por parte de la empresa¹⁸⁰, todas orientadas a dar más poder al empresario.

2^a.1.1. En los despidos colectivos deja de ser necesaria la intervención administrativa para verificar que existen causas reales para despedir. En este sentido, se priva a los trabajadores de una protección efectiva frente a los despidos sin justa causa y, además, puede ser un incentivo económico para favorecerlos; va en contra de la estabilidad en el empleo, que se deduce del derecho constitucional al trabajo (art. 35.1 CE), y no favorece la creación de empleo (como dice el Preámbulo de la Ley), ni la estabilidad¹⁸¹.

2^a.1.2. “Cuando el despido sea declarado improcedente, el empresario ... podrá optar entre la readmisión del trabajador o el abono de una indemnización equivalente a treinta y tres días de salario por año de servicio”¹⁸²; las indemnizaciones antes eran de 45 días. En el Preámbulo de la Ley se justifica la reducción por la necesidad de “acercar los costes del despido a la media de los países europeos”. Pero esta es una comparación interesada, porque en otros países del entorno, aunque el despido tenga un coste menor, disfrutaban de otras ventajas sobre el sistema español, como por ejemplo mayor prestación

Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo. 2019, volumen 7, p. 132.
En: http://adapt.it/wp/wp-content/uploads/2019/12/molina_def.pdf

¹⁸⁰ A este respecto puede verse el art. 4 de la ley 3/2012, y también el art. 18, que modifica los arts. 49, 51, 52, 53, 56 y 57 del ET, y el art. 8. 14 de la Ley de Infracciones y Sanciones del Orden Social.

¹⁸¹ STC 8/2015, de 22 de enero. Voto particular, Punto 5, Segundo. BOE. Núm. 47, de 24 de febrero de 2015 (BOE-A-2015-1896). En: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2015-1896>

¹⁸² Art. 18. Siete, Ley 3/2012.

por desempleo, más facilidades para la reinserción laboral, etc., que aquí no se mencionan.

2^a.1.3. Se eliminan los salarios de tramitación, que suponían un importante coste para la empresa en los casos de juicio por despido de trabajadores con contrato temporal. De esta forma, el empresario tendrá menos inconvenientes para imponer sus condiciones al trabajador, porque si este decide ir a juicio, y gana, los costes serán mínimos.

2^a.1.4. Se facilita al empresario la justificación de las causas para despedir. Por ejemplo, antes, para un despido objetivo por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción, había que demostrar que era necesario para la subsistencia de la empresa, pero desde ahora, la empresa sólo tiene que justificar una disminución continuada de ventas o ingresos durante tres trimestres consecutivos

2^a.1.5. En el “contrato de trabajo por tiempo indefinido de apoyo a los emprendedores” (dirigido a empresas de menos de 50 trabajadores), según está redactado en esta ley¹⁸³, se admite el despido libre, sin causa, durante el primer año, que es el tiempo al que se extiende el periodo de prueba. Hay aquí una contradicción conceptual entre contrato indefinido y al mismo tiempo despido libre durante un año (que depende sólo de la voluntad del empresario, sin indemnización ni justificación); puede ser, p. ej., contrato indefinido de un día, o de una semana.

La facultad de despedir está entre los poderes de gestión del empresario, en el ámbito de la libertad de empresa y de la defensa de la productividad que garantiza la Constitución (art. 38), pero de ese

¹⁸³ Art. 4.3, Ley 3/2012. Esta modalidad incorpora bonificaciones cuando afecte a jóvenes, mayores de 45 años, y mujeres, colectivos especialmente vulnerables.

derecho no puede deducirse un poder absoluto y discrecional para despedir, como es el caso que nos ocupa. El despido libre es una aspiración tradicional del neoliberalismo para el ámbito de las relaciones laborales.

La incorporación del despido libre al Derecho español significa una ruptura con el sistema democrático de relaciones laborales vigente, en el que rige la causalidad para extinguir la relación laboral. Tiene que haber una causa para despedir y, además, la posibilidad de un control externo para verificar que concurren las causas exigibles y que está basado en una causa justa. Con la Reforma se pretende desactivar la posibilidad de “un control externo de la decisión extintiva en todos sus aspectos internos”¹⁸⁴

2^a.2. Reformas en la contratación, que otorgan al empresario mayor poder para modificar las condiciones de la relación laboral, como salario, jornada, movilidad, etc., cuestiones que antes estaban más protegidas por la negociación colectiva, y la mayor presencia del sindicato. La reforma de la contratación que se lleva a cabo facilita menor estabilidad en el empleo, y peores condiciones laborales (precariedad). Ahora, si el trabajador rechaza esas modificaciones estará en mayor riesgo de ser despedido.

Los cambios afectan más a los jóvenes, a través del contrato de formación y aprendizaje, destinado a quienes no tienen todavía la formación necesaria para realizar un contrato en prácticas

¹⁸⁴ Falguera Baró, Miguel A.: “La normativa de la OIT y su translación en el ordenamiento interno por la Sala de lo Social del Tribunal Supremo. Algunas reflexiones de futuro tras la última reforma laboral”. *Lex Social* (Revista jurídica de los Derechos Sociales). Vol. 6, núm. 1/2016. P. 64. En: <file:///C:/Users/pablo/AppData/Local/Temp/1652-Texto%20del%20art%C3%ADculo-5169-2-10-20160523.pdf>

(normalmente, jóvenes menores de 30 años)¹⁸⁵. La duración de este contrato podrá ser de 3 años, y el trabajador podría llegar hasta los 33 años cobrando el SMI, o menos, si se trabajan menos horas de las exigidas para una jornada laboral normal. Este contrato se puede repetir en distintas empresas, o en la misma empresa, si se trata de una formación (distinta) para actividades distintas. La posibilidad de que un trabajador pueda estar cobrando menos del SMI hasta los 33 años, como se desprende de esta modalidad contractual, no contribuye a favorecer la empleabilidad ni la estabilidad de los trabajadores jóvenes, ni a la promoción y remuneración suficiente que indica el art. 35.1 de la CE.

En el contrato de trabajo a tiempo parcial se permiten las horas extraordinarias¹⁸⁶, lo que significa implícitamente que el trabajador podrá estar a disposición de la empresa como si tuviera un contrato a tiempo completo, pero con las prestaciones del contrato a tiempo parcial.

2^a.3. Fomentar el empleo y la formación estableciendo modalidades que otorgan a las empresas beneficios económicos que, en realidad, también limitan los ingresos del Sistema público de protección social¹⁸⁷.

Esto significa trasladar al ámbito privado parte de la responsabilidad de llevar a cabo políticas activas de empleo y de formación y, además, a cargo de los propios trabajadores. Indirectamente, los trabajadores pagan el coste de las políticas de fomento de empleo; los incentivos fiscales y la reducción de cuotas significa reducir las aportaciones al sistema público de protección

¹⁸⁵ Art. 2 de la ley 3/2012, que modifica los arts. 4, 11, y 23 del ET.

¹⁸⁶ Art- 5, ley 3/2012, modificando el art. 12 del ET.

¹⁸⁷ Arts. 3, 4, 7, 15, ley 3/2012.

social, menos recursos para contingencias comunes, prestaciones por desempleo, etc. Son medidas que, indirectamente, implican una reducción salarial, detraen recursos para protección en situaciones de desempleo, y debilitan la situación individual de los trabajadores.

Este planteamiento se estableció en varios artículos de la Ley: 1º. El contrato para la formación y el aprendizaje (art. 3) estableció una reducción de cuotas empresariales a la Seguridad Social del 100 x 100 para empresas de menos de 250 trabajadores, y del 75 % si tiene más. El criterio para esta exención es el número de trabajadores de la plantilla, y no se tiene en cuenta la situación económica real de la empresa (si tiene grandes beneficios o no, si su gestión favorece la sostenibilidad y el futuro de la empresa o si está orientada sólo al beneficio inmediato, si forma parte de una gran corporación, etc.). 2º. El contrato de apoyo a emprendedores (art. 4.4) estableció incentivos fiscales. 3º. La bonificación de cuotas “por transformación de contratos en prácticas, de relevo y de sustitución en indefinidos” (ar. 7). 4º. Las “medidas de apoyo a la suspensión de contratos y a la reducción de jornada” (art. 15). 5º. La suspensión de los salarios de tramitación por despido, o los incentivos fiscales, exenciones de pago a la Seguridad Social y bonificaciones en el contrato de apoyo a emprendedores. En la actualidad, el contrato para la formación y el aprendizaje es el único tipo de contrato que está bonificado para las empresas.

La estrategia para favorecer la devaluación se enmarca en un contexto de escasez de empleo, incertidumbre, y precariedad laboral, que lleva a debilitar la capacidad de oposición y resistencia (individual y colectiva) de la clase trabajadora. Ante el mayor riesgo de perder el empleo, y en una situación de escasez de demanda, el trabajador tiene mayor presión para aceptar peores condiciones laborales, una devaluación salarial. Al debilitar la oposición de los trabajadores (individual y colectivamente) se contribuye a una mayor efectividad en

el cumplimiento del objetivo devaluatorio, y a favorecer el aumento de los beneficios del capital a costa de los del trabajo.

2. La constitucionalización de la Reforma laboral, o la adaptación de la Constitución al orden neoliberal

En el anterior epígrafe se destacaron modificaciones concretas que repercuten de forma negativa sobre los derechos de los trabajadores. En este se indican ejemplos de ruptura con el sistema constitucional vigente, y con algunos compromisos europeos e internacionales, por parte de la Ley 3/2012, y del Tribunal Constitucional.

El Preámbulo de la CE, que para todos los poderes públicos tiene valor de cláusula interpretativa respecto de la parte normativa¹⁸⁸, establece (parágrafos 2º y 5º) como meta de los poderes públicos garantizar “un orden económico y social justo” para asegurar a todos los ciudadanos (incluidos los trabajadores) “una digna calidad de vida”. La interpretación que hagan los poderes públicos (Legislativo, Tribunal Constitucional, etc.) de los artículos que configuran la estructura socioeconómica de la Constitución, y de los principios que de ahí se derivan, ha de tener en cuenta las citadas indicaciones.

El Título Preliminar define a España con “un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político” (CE. art. 1.1). Este artículo hay que relacionarlo con “el principio de igualdad sustancial del art. 9.2 (CE) como parámetro

¹⁸⁸ Herrero de Miñón, M.: “Comentarios a la Constitución española (Preámbulo)”. Directores: Miguel Rodríguez-Piñero y María Emilia Casas. Tomo I. Pp. 7y 8. Octubre de 2018. Ed. Fundación Wolters Kluwer, Boletín Oficial del Estado, Tribunal Constitucional y Ministerio de Justicia. Madrid. En: https://www.boe.es/biblioteca_juridica/abrir_pdf.php?id=PUB-PB-2018-94_1

fundamental para inspirar y valorar la acción de los poderes públicos y como barrera ante los intentos de desmantelamiento del Estado del bienestar”¹⁸⁹.

Todos los artículos constitucionales implicados en la consecución de los fines que exige el Estado social se integran en el mismo sentido: orden económico y social justo, en condiciones reales y efectivas de todos los ciudadanos, para una vida digna. En particular, hay que referirse a los del ámbito laboral más afectados por la reforma, el 7 (sindicatos), 28 (libertad sindical y derecho de huelga), y 35 (derecho al trabajo). No importa que estos artículos no tengan un desarrollo legislativo suficiente, pues son igualmente vinculantes; junto con los principios constitucionales aplicables al mismo ámbito, deben informar toda la legislación, la jurisprudencia, y la actividad administrativa.

El carácter vinculante hay que entenderlo en sentido positivo, de perseguir los objetivos del orden económico y social justo, una redistribución equitativa de la renta y la riqueza y, en general, perseguir los fines del Estado social. La vigencia de este (del Estado social), de sus fines, es algo incuestionable, que hay que defender frente a las circunstancias coyunturales, frente al legislador¹⁹⁰. El carácter vinculante implica también una vertiente negativa, evitar las acciones

¹⁸⁹ Rodríguez-Piñero, M.: “Comentarios a la Constitución española (Título Preliminar)”. Directores: Miguel Rodríguez-Piñero y María Emilia Casas. Tomo I. P. 15. Octubre de 2018. Ed. Fundación Wolters Kluwer, Boletín Oficial del Estado, Tribunal Constitucional y Ministerio de Justicia. Madrid. En: https://www.boe.es/biblioteca_juridica/abrir_pdf.php?id=PUB-PB-2018-94_1

¹⁹⁰ Aragón Reyes, M.: “Comentarios a la Constitución española (Art. 1)”. Directores: Miguel Rodríguez-Piñero y María Emilia Casas. Tomo I. Pp. 39 y 40. Octubre de 2018. Ed. Fundación Wolters Kluwer, Boletín Oficial del Estado, Tribunal Constitucional y Ministerio de Justicia. Madrid. En: https://www.boe.es/biblioteca_juridica/abrir_pdf.php?id=PUB-PB-2018-94_1

que vayan en dirección contraria a la que establecen los citados derechos y principios constitucionales, como es el caso de esta Reforma.

En torno a la Constitución de 1978 se ha ido desarrollando un sistema de relaciones laborales sobre dos propósitos, uno, buscar el equilibrio entre los poderes del empresario y el respeto a los derechos de los trabajadores, otro, fomentar el diálogo social y la negociación colectiva, como medio para regular las relaciones laborales¹⁹¹.

El conjunto de la Reforma se aparta de esos propósitos que informan el derecho laboral, por una parte, debilita el diálogo social y los efectos vinculantes de la negociación colectiva y, por otra parte, relega la función de “preservar una posición de equilibrio entre la tutela de los intereses de los trabajadores y el ejercicio de los poderes empresariales”. Se adopta ese giro, a pesar de que el ordenamiento laboral siempre ha contemplado la posibilidad de adaptarse a nuevas demandas y seguir promoviendo el equilibrio, incluso en tiempos de crisis,¹⁹².

¹⁹¹ El art. 1.1 CE, establece que “España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad, ...”. El art. 35.1 CE reconoce que el trabajo es un derecho de carácter constitucional, cuyo contenido individual hay que entender como un derecho a la estabilidad en el empleo, y a no ser despedido sin un motivo justo. El art. 38 CE reconoce la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado. Los poderes públicos garantizan y protegen su ejercicio, y la defensa de la productividad, de acuerdo con las exigencias de la economía general ...”. Constitución Española de 1978; BOE. 5 de octubre de 2018, en: https://www.boe.es/biblioteca_juridica/codigos/codigo.php?id=151_Constitucion_Espanola&modo=1

¹⁹² Sanguineti R., Wilfredo: “La convalidación definitiva de la reforma laboral de 2012”. Crítica a la Sentencia del Tribunal Constitucional 8/2015, de 22 de enero. *Ars Iuris Salmanticensis: Revista europea e iberoamericana de pensamiento y análisis de derecho, ciencia política y criminología*, vol. 3, núm. 2, diciembre 2015, p. 329.

El apartado II del Preámbulo de la Ley afirma que “la reforma apuesta por el equilibrio en la regulación de las relaciones de trabajo”, y pretende favorecer la creación de empleo; en realidad, aumenta los poderes del empresario sobre los trabajadores, debilita el poder sindical, y no favorece la creación de empleo de calidad, sino la precariedad. La ruptura del equilibrio lo es también con el principio interpretativo que emana del “Estado social” establecido en el art. 1.1 de la CE, porque “el Estado social, en nuestra Constitución, no cabe entenderlo más que desde un punto de vista del equilibrio, difícil, pero irrenunciable, entre los dos valores superiores: libertad e igualdad, que la misma Constitución proclama”¹⁹³.

De la búsqueda del equilibrio y del diálogo se pasa a dar prioridad a la voluntad del empresario en la determinación de las relaciones laborales, a costa de restringir derechos constitucionales a los sindicatos y a los trabajadores. Ese giro no es compatible con el deber que se atribuye a los poderes públicos de “promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas” (art. 9.2 CE)¹⁹⁴.

Ediciones Universidad de Salamanca. En:
file:///C:/Users/pablo/AppData/Local/Temp/14426-50300-1-SM.pdf

¹⁹³ Aragón Reyes, M.: “Comentarios a la Constitución española (Art. 1)”. Directores: Miguel Rodríguez-Piñero y María Emilia Casas. Tomo I. P. 41. Octubre de 2018. Ed. Fundación Wolters Kluwer, Boletín Oficial del Estado, Tribunal Constitucional y Ministerio de Justicia. Madrid. En:
https://www.boe.es/biblioteca_juridica/abrir_pdf.php?id=PUB-PB-2018-94_1

¹⁹⁴Falguera Baró, Miguel A.: “El Real Decreto-Ley3/2012: ¿un golpe de estado constitucional?” Revista: “Jueces para la Democracia (Información y debate)”. 2012, marzo, núm. 73. P 4.

La doctrina confirma este giro¹⁹⁵, la prioridad al derecho de libertad de empresa y de defensa de la productividad (art. 38, CE) sobre otros derechos constitucionales, como el de libertad sindical (art. 28.1, CE), el derecho al trabajo (art. 35.1 CE), y negociación colectiva (art. 37.1, CE).

Además de contradecir derechos y principios constitucionales desarrollados por la jurisprudencia del Tribunal constitucional¹⁹⁶, es contraria a los compromisos europeos e internacionales de España recogidos en la Carta Social Europea (1961), en el Convenio núm. 158 de la OIT (1980. Sobre libertad sindical, fomento de la negociación colectiva, y terminación de la relación laboral), y en la Carta Europea de los Derechos Fundamentales (2000)¹⁹⁷.

La introducción del despido libre a través del contrato de apoyo a los emprendedores (art. 4 Ley 3/2012) supone una ruptura con la Constitución, y con la jurisprudencia constitucional. La STC (Sentencia del Tribunal Constitucional) 192/2003 confirma la vigencia en España de la limitación legal del despido, su causalidad, y la necesidad de un control externo para verificar que se adapta a las exigencias de fondo y

¹⁹⁵ Rojo Torrecilla, E.: “Una visión crítica sobre la reforma laboral de 2012. Análisis jurisprudencial cinco años después en relación con las principales novedades apuntadas en la reforma y de interés para las administraciones locales”. P. 8. Seminari d’actualizació de Funció Pública Local. Federació de Municipis de Catalunya. 2017. En: http://cemical.diba.cat/es/publicaciones/ficheros/Rojo_Torrecilla_Eduardo_SAFPL_2016.pdf

¹⁹⁶ Los principios constitucionales contribuyen a perfilar la estructura socioeconómica. No generan derechos subjetivos, pero sí obligan a los poderes públicos a tenerlos en cuenta, a que su actuación promueva las condiciones favorables para el progreso económico y una distribución equitativa de la renta y la riqueza.

¹⁹⁷ Según el art. 96 CE, “Los Tratados internacionales válidamente celebrados, ... formarán parte del ordenamiento interno”.

forma. En su Fundamento jurídico 4º se reconoce que la facultad de despedir pertenece a los poderes de gestión del empresario, en el ámbito de la libertad de empresa y de la defensa de la productividad que establece el art. 38 de la CE. Sin embargo, de ese derecho no puede derivarse un poder absoluto y discrecional para despedir. Recuerda esta Sentencia que debe haber una “concordancia” del art. 38 CE citado, del que derivan los poderes del empresario y la defensa de la productividad, con otras exigencias constitucionales y compromisos internacionales¹⁹⁸.

¹⁹⁸ El Fundamento jurídico 4, párrafo 2º. de la STC. 192/2003, de 27 de octubre, establece que “ La causa del despido que sirve de base a la presente controversia encaja, en este caso, en el supuesto previsto en el art. 54.2 d) LET, donde se recoge como tal la transgresión de la buena fe contractual, por lo que el control que, dentro de nuestro canon de enjuiciamiento, nos corresponde, debe concentrarse en la valoración de si los razonamientos utilizados por las resoluciones impugnadas para fundamentar la aplicación de la cláusula general de la buena fe en un supuesto de despido disciplinario se adecuan a los valores y principios constitucionalmente definidos. Tal exigencia aparece reforzada por el hecho de que tanto exigencias constitucionales, como compromisos internacionales, hacen que rijan entre nosotros el principio general de la limitación legal del despido, así como su sujeción para su licitud a condiciones de fondo y de forma. Ello no quiere decir que, como poder empresarial, la facultad de despido no se enmarque dentro de los poderes que el ordenamiento concede al empresario para la gestión de su empresa y que, por ello, su regulación no haya de tener en cuenta también las exigencias derivadas del reconocimiento constitucional de la libertad de empresa y de la defensa de la productividad, pero lo que resulta claro es que no puede deducirse de esa libertad de empresa ni una absoluta libertad contractual, ni tampoco un principio de libertad *ad nutum* de despido, dada la necesaria concordancia que debe establecerse entre los arts. 35.1 y 38 CE y, sobre todo, el principio de Estado social y democrático de Derecho. No debe olvidarse que hemos venido señalando desde nuestra STC 22/1981, de 2 de julio, FJ 8, que, en su vertiente individual, el derecho al trabajo (art. 35.1 CE) se concreta en el "derecho a la continuidad o estabilidad en el empleo, es decir, en el derecho a no ser despedido sin justa causa". Sentencia del Tribunal Constitucional 192/2003, de 27 de octubre (BOE. N. 283, de 26 de noviembre de 2003), en: http://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/4967#complete_resolucion&completa

La nueva configuración del despido libre no coincide con las indicaciones del art. 30 de la Carta de derechos fundamentales de la Unión Europea, que otorga una tutela a los trabajadores frente a despidos injustificados¹⁹⁹. Tampoco hay coincidencia con el art. 4 del Convenio núm. 158 de la OIT (ratificado, y obligatorio para España), en donde se establece que los compromisos contractuales adquiridos con los trabajadores no se pueden extinguir de forma unilateral por la empresa, sin mediar causa alguna (que los despidos deben ser causales)²⁰⁰.

Otra repercusión importante de la Reforma sobre los derechos laborales es que limita los efectos de la negociación colectiva, la fuerza vinculante de los convenios. Este cambio es contrario a la Carta Social Europea (en su primera versión, 1980, ratificada y vigente en España),

¹⁹⁹ La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, del año 2000, en su art. 30 establece que “todo trabajador tiene derecho a protección en caso de despido injustificado, de conformidad con el Derecho de la Unión y con las legislaciones y prácticas nacionales”. El art. 30 de la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea, de 2000, reconoce el derecho de los trabajadores a la protección frente al despido injustificado, según el Derecho europeo, y el de los Estados. En diciembre de 2007 se dio a conocer una versión revisada, que es jurídicamente vinculante para todos los Estados miembros, excepto Polonia. Diario Oficial de la Unión Europea, C 83/389, de 30.3.2010, en: <https://www.boe.es/doue/2010/083/Z00389-00403.pdf>

²⁰⁰ El art. 4 del Convenio n. 158 de la OIT (“sobre la terminación de la relación de trabajo por iniciativa del empleador”, adoptado en Ginebra el 22 de junio de 1982) dispone que: “no se pondrá término a la relación de trabajo de un trabajador a menos que exista para ello una causa justificada relacionada con su capacidad o su conducta o basada en las necesidades de funcionamiento de la empresa, establecimiento o servicio”. Este Convenio está en vigor en España desde el 26 de abril de 1996, En: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-1985-12535, o también: https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C158

que garantiza el efectivo derecho al trabajo, la promoción de la libertad sindical de los trabajadores, y la negociación colectiva (arts. 1, 5, 6)²⁰¹.

En 1996 se redactó una nueva versión (ampliada y mejorada) de la Carta, pero esta revisión, que España firmó, está todavía sin ratificar por el Parlamento. A pesar de todo, los derechos fundamentales, entre ellos la libertad sindical, el carácter vinculante de la negociación colectiva, y otros derechos laborales básicos, “no se pueden obviar en un Estado social y democrático de Derecho, debiendo ser tutelados en cualquier momento y mantenerse ajenos a las cíclicas situaciones de crisis económica”²⁰².

En general, la Reforma implica un alejamiento de los valores y principios constitucionales derivados de artículos como el 1.1 (Estado social y democrático de Derecho) y el 35.1 (derecho al trabajo) que hacen referencia implícita a una vida digna para la clase trabajadora a través de la estabilidad en el empleo, y condiciones laborales adecuadas.

Esta Ley fue recurrida al Tribunal Constitucional en cuatro ocasiones, a raíz de lo cual este dictó: el Auto 43/2014, y las Sentencias 119/2014, 8/2015, y 140/2015²⁰³. En las cuatro veces el Tribunal se

²⁰¹ La Carta Social Europea (Turín, 1961), en su primera versión, ratificada en 1980 por España (por tanto, jurídicamente exigible), establece para las Partes Contratantes, el compromiso de garantizar: “el ejercicio efectivo del derecho al trabajo” (art. 1), que la legislación nacional no menoscabe la libertad sindical “ni se aplique de manera que pueda menoscabarla” (art. 5), y el ejercicio efectivo del derecho de negociación colectiva (art. 6). BOE. Núm. 153, de 26/06/1980. En: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1980-13567>

²⁰² Salcedo Beltrán; Carmen: “La Carta Social Europea: instrumento de garantía de los derechos sociales en tiempos de crisis”. Boletín de actualidad de UGT, 2015, octubre, núm. 23, p. 6. En: <http://portal.ugt.org/actualidad/2015/octubre/boletin23/P6.pdf>

²⁰³ Respectivamente en:

ha pronunciado a favor de su constitucionalidad. Con esta validación, el Tribunal se aparta de la línea que había marcado su propia jurisprudencia, y acepta implícitamente el incumplimiento de compromisos internacionales por parte del Estado español.

En la antes citada STC 192/2003, el Tribunal había recordado que “la Constitución es la norma suprema de todo ordenamiento jurídico a la que se debe acomodar cualquier otra, así como la interpretación y aplicación de la legalidad por parte de los órganos judiciales”²⁰⁴. En sentido contrario a esta interpretación, el giro que da la nueva jurisprudencia significa adaptar la interpretación de la Constitución a las exigencias de la realidad/crisis económica.

De la lectura de las cuatro decisiones del Constitucional indicadas arriba llama la atención el hecho de dar prevalencia a las razones de tipo económico para justificar la declaración de constitucionalidad. El Tribunal, en su interpretación del ordenamiento jurídico-constitucional, adapta los derechos laborales cuestionados a las exigencias de la economía: constitucionaliza la Reforma. Las cuatro decisiones en el mismo sentido se pueden interpretar como una “reforma constitucional encubierta que busca consolidar en nuestro ordenamiento jurídico, mediante una interpretación constitucional “sui generis”, la concepción ideológica neoliberal de sometimiento del

https://boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2014-2652

<http://hj.tribunalconstitucional.es/es->

ES/Resolucion/Show/24058#complete_resolucion&votos

<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2015-1896>

<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2015-8634>

²⁰⁴ STC 192/2003, de 27 de octubre. Fundamento Jurídico 4º. BOE. N. 283, de 26 de noviembre de 2003. En: http://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/4967#complete_resolucion&completa

derecho a la economía; de la política y la sociedad a la lógica del mercado”²⁰⁵.

Destacamos a continuación dos aspectos en la constitucionalización de una reforma de orden neoliberal:

1. La declaración de constitucionalidad que hace el Tribunal se basa en la justificación que da el Preámbulo de la propia Ley recurrida, es decir, asume íntegramente el contenido y su orientación ideológica. Las restricciones al contenido esencial de derechos constitucionales que impone la Ley quedan justificadas, según esta, por la grave crisis económica del momento: el Tribunal asume este planteamiento, y abre la posibilidad a que el legislador ordinario pueda restringir derechos constitucionales, y también a que en el futuro otra crisis económica pueda justificar más restricciones a los derechos laborales y sociales que conforman el Estado social.

Un Voto Particular de la STC 8/20115 critica esta orientación del propio Tribunal, la declaración de constitucionalidad de la Reforma²⁰⁶. Según este Voto Particular, “la STC 119/2014 inauguró en los razonamientos de la doctrina de este Tribunal un novedoso canon de constitucionalidad, que la sentencia de la mayoría hace ahora suyo e integra con normalidad”. Se ha decidido “elevar a la categoría de canon de constitucionalidad el escenario económico adverso que España” y

²⁰⁵ Tapia, J.M.: “La Sentencia 8/2015 del Tribunal Constitucional y la “desconstitucionalización” del Derecho del Trabajo”. Pp. 1 y 2. CERES (Centre d’Estudis i Recerca Sindicals). CCOO-Catalunya. En: <http://www.ccoo.cat/ceres/documents/informes/butjur-157.pdf>

²⁰⁶ El magistrado que encabeza el voto particular ya había manifestado también su desacuerdo con otras dos disposiciones de este Tribunal, que igualmente declaraban la constitucionalidad de la Reforma en otros aspectos: el Auto (TC) 43/2014, de 12 de febrero, sobre una Cuestión de Inconstitucionalidad, y la Sentencia (TC) 119/2014, de 6 de julio, citada.

sus ciudadanos “vienen padeciendo desde hace años. En otras palabras, estas sentencias utilizan la crisis económica como parámetro de valoración constitucional de las medidas limitativas de los derechos constitucionales ubicados en el capítulo II del título I CE -por no hablar de los principios rectores de la política social y económica del capítulo III- acordadas por el legislador”. Se continúa afirmando que “es, en efecto, el contexto de la crisis económica el que justifica la restricción de esta medida sobre el art. 35.1 CE o sobre el art. 37.1 CE ... de la presente Sentencia”. Elevar la situación económica a la categoría de canon constitucional es una situación “bien preocupante, de consecuencias impredecibles para la vigencia de nuestro sistema jurídico de las cláusulas sociales”. Es lógico que se impongan limitaciones a los derechos laborales y sociales de orden constitucional, “pero tales limitaciones no pueden alterar el contenido esencial de esos derechos”, como se hace en algunos puntos de la Reforma laboral²⁰⁷.

El Alto Tribunal, como se indicó, da por buenos los argumentos del legislador, sin comprobar la idoneidad de las medias legislativas adoptadas, que suponen una restricción intensa a aspectos nucleares de derechos laborales constitucionales de gran relevancia (derecho al trabajo, libertad sindical, negociación colectiva, causalidad del despido, etc.). “Lo más inquietante de esta abdicación del control es, con todo, la premisa subyacente [...] de considerar evidente que todo lo que favorezca o incremente [el] ejercicio unilateral de los poderes empresariales contribuye a crear empleo o a evitar su destrucción. Y es idóneo, por tanto, para servir de fundamento para la restricción de los derechos laborales reconocidos por la Constitución. Es legítimo

²⁰⁷ STC 8/2015, de 22 de enero. Voto particular (Punto 2. Segundo). BOE. Núm. 47, de 24 de febrero de 2015 (BOE-A-2015-1896), En: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2015-1896>

preguntarse si detrás de esta convicción se sitúan elementos de juicio suficientes o meras convicciones ideológicas²⁰⁸.

2. El segundo aspecto o conclusión que se desprende de la posición del Tribunal sobre la Reforma es una importante omisión: tenía que haber aclarado los límites del contenido esencial y no esencial de los derechos constitucionales que estaban en litigio, como el derecho a la libertad sindical, a la negociación colectiva, y el derecho al trabajo. Amparándose en la inexistencia en España de un modelo de relaciones laborales definido, y sin haber precisado los límites de un contenido esencial infranqueable, abrió la posibilidad a que en el futuro el legislador ordinario pueda configurar el contenido de algunos derechos y principios constitucionales y restringirlos al máximo. El Tribunal abre “la posibilidad a que futuras reformas sigan debilitando estos derechos constitucionalizados” porque no determinan “cuál es el contenido esencial, infranqueable, de los derechos cuestionados”²⁰⁹.

La validación constitucional de una reforma que responde a parámetros neoliberales significa implantar esta ideología en la Constitución, de forma preeminente. Se habilita al legislador ordinario

²⁰⁸ Sanguinetti R., Wilfredo: “La convalidación definitiva de la reforma laboral de 2012”. Crítica a la Sentencia del Tribunal Constitucional 8/2015, de 22 de enero. Pp. 326 y 327. *Ars Iuris Salmanticensis: Revista europea e iberoamericana de pensamiento y análisis de derecho, ciencia política y criminología*, vol. 3, núm. 2, diciembre 2015. Ediciones Universidad de Salamanca. En: <file:///C:/Users/pablo/AppData/Local/Temp/14426-50300-1-SM.pdf>

²⁰⁹ Rojo Torrecilla, E.: “Una visión crítica sobre la reforma laboral de 2012. Análisis jurisprudencial cinco años después en relación con las principales novedades apuntadas en la reforma y de interés para las administraciones locales”. P. 12. *Seminari d'actualizació de Funció Pública Local. Federació de Municipis de Catalunya*. 2017. En: http://cemical.diba.cat/es/publicaciones/ficheros/Rojo_Torrecilla_Eduardo_SAFPL_2016.pdf

para configurar el modelo de relaciones laborales (para configurar derechos constitucionales) que considere “más idóneo en cada momento ... en atención a las circunstancias económicas subyacentes y a las necesidades sociales a las que se pretenda dar cobertura”²¹⁰.

En realidad, la decisión del Tribunal de constitucionalizar la Reforma “acaba desviando el marco laboral legal, a partir del presupuesto de la necesidad de adoptar medidas para enfrentarse a la crisis, hacia una posición de supremacía del empleador en el marco de la relación jurídica individual del trabajo y de debilitamiento del papel

²¹⁰ La STC 8/2015, en el Fundamento Jurídico 2. E) y F) establece lo siguiente: “e) ...el legislador goza de un amplio margen de libertad para delimitar, como derecho necesario, aspectos de la estructura, contenido, alcance y límites de la negociación colectiva, en razón de la superior posición que ocupa la ley en la jerarquía normativa. No hay que descuidar, de un lado, que el reconocimiento constitucional del derecho a la negociación colectiva no conlleva el desapoderamiento normativo del Estado para regular los aspectos básicos de su ejercicio, y, de otro, que el principio de autonomía colectiva puede presentar excepciones siempre y cuando la limitación que suponga esté justificada (STC 11/1981, de 8 de abril FJ 24). Por esta razón, la Ley «puede desplegar una virtualidad limitadora de la negociación colectiva y puede, igualmente, de forma excepcional reservarse para sí determinadas materias que quedan excluidas, por tanto, de la contratación colectiva» (STC 59/1985, de 30 de abril, FJ 3).

f) En definitiva, se puede concluir que la Constitución de 1978 no diseña un modelo cerrado de relaciones laborales, ni más concretamente, de negociación colectiva, correspondiéndole al legislador estatal, en el ejercicio de las funciones que la propia Constitución le confiere, configurar el que considere más idóneo en cada momento (STC 11/1981, de 8 de abril, FJ 7), eligiendo entre las distintas alternativas posibles la que estime más adecuada, no solo para alcanzar los objetivos que aquella le impone, sino también para adoptar las medidas precisas que garanticen su realización. De todo ello se deduce la habilitación al legislador estatal para realizar su conceptualización jurídica en cada momento, entre diferentes alternativas, en atención a las circunstancias económicas subyacentes y a las necesidades sociales a las que se pretenda dar cobertura”. En:

<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2015-1896>

de las organizaciones sindicales en la regulación de las relaciones colectivas de trabajo”²¹¹.

Al máximo garante de la Constitución se le supone imparcialidad y compromiso con su función, que no se decantará por una opción política para justificar una ruptura con su propia jurisprudencia, ni con los compromisos internacionales del Estado.

Respecto a la ruptura con los compromisos internacionales podrían derivarse algún tipo de responsabilidades. P. ej., según la interpretación del Comité Europeo de Derechos Humanos (de la Carta Social Europea), la Ley 3/2012 vulnera algunos artículos de la Carta Social, pero ¿qué sucede cuando el Alto Tribunal declara constitucional una norma que incumple una obligación contraída válidamente por España?²¹².

Para comprender mejor la decisión de convalidar constitucionalmente la Reforma es necesario ver también la composición del Tribunal, y el procedimiento para nombrar a sus magistrados.

Al momento de dictar las cuatro decisiones sobre la Reforma, la composición del Tribunal era de mayoría conservadora, reflejaba la

²¹¹ Rojo Torrecilla, E.: “Una visión crítica sobre la reforma laboral de 2012. Análisis jurisprudencial cinco años después en relación con las principales novedades apuntadas en la reforma y de interés para las administraciones locales”. Pp. 10, 11 y 12. Seminari d’actualizació de Funció Pública Local. Federació de Municipis de Catalunya. 2017. En: http://cemical.diba.cat/es/publicaciones/ficheros/Rojo_Torrecilla_Eduardo_SAFPL_2016.pdf

²¹² Salcedo Beltrán; Carmen: “La Carta Social Europea: instrumento de garantía de los derechos sociales en tiempos de crisis”. Este breve e interesante artículo se puede ver en el citado Boletín de actualidad de UGT, 2015, octubre, núm. 23. En: <http://portal.ugt.org/actualidad/2015/octubre/boletin23/P6.pdf>

mayoría política conservadora-neoliberal del Parlamento y del Gobierno que promovió la Ley en cuestión.

En cuanto al procedimiento, es el rey quien nombra a todos los magistrados, a propuesta del Parlamento, el Gobierno, y el Consejo General del Poder Judicial; aquí fue decisiva la mayoría política.

Se supone que los magistrados, una vez que toman posesión del cargo, actúan de forma totalmente independiente del poder que los nombró, sin embargo, algunas veces resulta difícil constatar la ruptura total del vínculo ideológico con los promotores.

El presidente del Tribunal, perteneciente a la mayoría conservadora, cuando tomó posesión del cargo de magistrado continuaba siendo militante del partido político que lo promovió al cargo, es decir, el mismo partido que llevó a cabo la Reforma²¹³.

Antes de ocupar el cargo, este magistrado, como docente experto en Derecho laboral, ya había expuesto en público, varias veces, la necesidad de modificar la legislación laboral, proponiendo algunos cambios similares a las que luego recogió la Reforma legislativa del Gobierno. Este mismo juez, que avaló (en 2014 y 2015) la completa adecuación de la Reforma a la Constitución, también tenía relación mercantil con la consultora privada que asesoraba al Grupo parlamentario promotor de la Reforma.

²¹³ Ver: Fabra, M.: “El presidente del Constitucional asesoró al PP desde 1992”. (26 de julio de 2013). elpais.com. En: https://elpais.com/politica/2013/07/28/actualidad/1375035151_870364.html

Medina, F.: “Pérez de los Cobos, ‘padre’ de la Reforma Laboral, consagra ‘su obra’ sin pestañear”. (16 de julio de 2014). elplural.com. En: https://www.elplural.com/politica/espana/perez-de-los-cobos-padre-de-la-reforma-laboral-consagra-su-obra-sin-pestanear_38379102

El mismo Partido gobernante que propuso a este jurista para el Tribunal Constitucional, lo promocionó después para formar parte de la Comisión de Expertos en Aplicaciones de Convenios y Recomendaciones de la OIT, es decir, el grupo de expertos cuyos informes sirven para evaluar la normativa laboral de los distintos Estados miembros; esa evaluación incluiría declarar la legalidad de la Reforma laboral española²¹⁴, en cuya elaboración también habían participado personas afines a la CEOE (la patronal española) y la fundación FAES, de orientación neoliberal y conservadora; no se contó con la participación de los sindicatos.

La mayoría absoluta parlamentaria de partidos conservadores-neoliberales²¹⁵, su reflejo en la composición del Tribunal, y la decisión de este de convalidar la reforma (a pesar de suponer un giro respecto a la jurisprudencia del propio Tribunal, y de la ruptura con los compromisos internacionales), constituyen el nexo final entre el orden neoliberal y la restricción a los derechos laborales.

²¹⁴ Ver: Medina, F.: “Pérez de los Cobos, ‘padre’ de la Reforma Laboral, consagra ‘su obra’ sin pestañear” (El presidente del Constitucional no se abstuvo en la votación a pesar de sus relaciones con la ley ..., y con quiénes están tras su promulgación: Rajoy, Soraya y Fátima Báñez y su equipo)”. (16 de julio de 2014). elplural.com. En:

https://www.elplural.com/politica/espana/perez-de-los-cobos-padre-de-la-reforma-laboral-consagra-su-obra-sin-pestanear_38379102

²¹⁵ La Reforma laboral se aprobó como ley en el Congreso el 28 de junio de 2012, con 197 votos a favor (PP, CiU, UPN y Foro Asturias) y 142 en contra (PSOE, PNV, Izquierda Plural, ERC, UPyD, Coalición Canaria-Nueva Canarias, y Geroa Bai). Ver: Díaz, A.: (28 junio 2012) “La reforma laboral ya es ley con los votos del PP y CiU (La oposición acoge con dramatismo la norma de “la precariedad y el despido sin causa”)”. elpais.com. En:

https://elpais.com/politica/2012/06/28/actualidad/1340892149_211451.html

Es posible que la convalidación de la Reforma se explique a partir de las “convicciones ideológicas” del Tribunal²¹⁶, sin embargo, para ver cómo repercute el neoliberalismo sobre los derechos laborales en España (el objetivo de este trabajo), lo más importante es que esas decisiones que constitucionalizan la Reforma laboral son el corolario de la influencia neoliberal sobre el mercado de trabajo, sobre la restricción a los derechos laborales.

A modo de recordatorio, de forma breve, indicamos a continuación la trayectoria de la citada influencia:

1°. La crisis económico-financiera, vinculada a la actuación neoliberal, está en el origen de los problemas de desempleo. Sin embargo, ha sido esgrimida como pretexto para justificar reformas laborales y mejorar el mercado de trabajo, sin tener en cuenta tampoco los problemas propios del mercado de trabajo español y la necesidad de modernización del modelo productivo.

2°. Las Instituciones europeas e internacionales (FMI, OCDE) y el mercado de capitales ejercieron una fuerte presión sobre España para adoptar una reforma laboral restrictiva; la carta del BCE al Presidente del Gobierno instándole a llevar a cabo reformas es un ejemplo.

3°. La Ley 3/2012 cumple con las indicaciones que se le pedían, e introduce los planteamientos del orden neoliberal en su contenido; restringe importantes derechos constitucionales laborales, como la

²¹⁶ Sanguineti R., Wilfredo: “La convalidación definitiva de la reforma laboral de 2012”. Crítica a la Sentencia del Tribunal Constitucional 8/2015, de 22 de enero. P. 327. *Ars Iuris Salmanticensis: Revista europea e iberoamericana de pensamiento y análisis de derecho, ciencia política y criminología*, vol. 3, núm. 2, diciembre 2015. Ediciones Universidad de Salamanca. En: file:///C:/Users/pablo/AppData/Local/Temp/14426-50300-1-SM.pdf

libertad sindical, negociación colectiva, derecho al trabajo, etc., y relega principios interpretativos de la Constitución.

4º. El Tribunal Constitucional manifiesta en cuatro ocasiones que la Reforma es constitucional y, al mismo tiempo, adapta la interpretación de la Constitución al orden neoliberal, “a las circunstancias económicas subyacentes y a las necesidades sociales a las que se pretenda dar cobertura”²¹⁷.

²¹⁷ STC 8/2015. Fundamento Jurídico 4. En: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2015-1896>

CAPÍTULO IV

PROPUESTAS PARA UN MARCO FAVORABLE A LOS DERECHOS LABORALES EN ESPAÑA

La pretensión de este capítulo es contribuir a un marco favorable a la creación de empleo de calidad en España, es decir, al empleo con derechos. En los capítulos anteriores se planteó que la hegemonía neoliberal y el déficit democrático en la gobernanza europea han sido determinantes para el retroceso de los derechos laborales (concretado en la Reforma de 2012) en España durante la crisis iniciada en 2008 (la crisis del euro). Las propuestas que se hacen a continuación tienen en cuenta este planteamiento.

En primer lugar, se considera necesario cambiar el contexto europeo. Reducir el déficit democrático de la gobernanza, para reducir en ella la influencia neoliberal, y reformar el marco económico, para hacer de la eurozona un espacio funcional.

En segundo lugar, para el ámbito español, la propuesta es reformar el marco normativo laboral, y modernizar el modelo productivo.

La gobernanza europea, y el actual marco institucional, político y económico que la ampara no son adecuados para mantener la estabilidad económica y defender el empleo de calidad. No han evitado crisis recurrentes, ni desempleo y desequilibrios presupuestarios elevados en algunos países. “La eurozona necesita reformarse de tal

modo que todos los países que la integran puedan alcanzar y mantener el pleno empleo. Con la estructura actual, esto no es posible”²¹⁸.

Antes de hablar de las reformas, cabría indicar la conveniencia de un compromiso político, claro y prioritario, por parte de las autoridades y las Instituciones europeas para alcanzar el pleno empleo y avanzar en derechos laborales (compromiso por el empleo de calidad). Hasta la actualidad, ese compromiso no existe²¹⁹.

²¹⁸ Stiglitz, J.: “El Euro (Cómo la moneda común amenaza el futuro de Europa)”. (Trad. Inga Pellisa y María Luisa Rodríguez Tapia). Pp. 253 y 254. Edit. Taurus. Barcelona. 2016.

²¹⁹ El Consejo Europeo es la Institución que marca e impulsa las prioridades de la Unión (TUE, art. 15.1), y entre ellas no está conseguir el pleno empleo ni desarrollar los derechos laborales (empleo de calidad). Hasta la actualidad las Instituciones sólo están llamadas a obrar en pro de un crecimiento económico que tienda al pleno empleo (TUE, art. 3.3).

En la cumbre francoalemana de Poitiers (12 de junio 1997), previa al Consejo Europeo de Ámsterdam (16 y 17 de junio, para reformar el TUE), se escenificaron dos posiciones políticas para abordar la gobernanza europea: la interpretación socialdemócrata, encabezada por el primer ministro francés (Lionel Jospin, del PSF), y la de carácter ordoliberal y neoliberal, encabezada por Alemania y su canciller H. Kohl, del partido conservador (CDU/CSU). El primer ministro francés proponía dar la misma prioridad al empleo y a la Europa social que a la estabilidad presupuestaria. En este sentido, proponía crear un órgano político que hiciera de contrapeso al poder tecnocrático del Banco Central que se iba a constituir, aunque este contrapeso podría desempeñarlo el Consejo de Ministros de Economía y Finanzas (Ecofin). Para combatir el desempleo, el dirigente francés también proponía medidas expansivas típicas de tipo keynesiano, como un programa de grandes infraestructuras, etc.

El mandatario francés reivindicaba fortalecer la Europa social, y la inclusión del empleo como un objetivo básico de la Unión Europea. Defendía un pacto por el empleo, complementario al pacto de estabilidad presupuestaria para los países que iban a adoptar el euro, y con el mismo rango jurídico. Alemania defendía el pacto para mantener el rigor presupuestario, y se opuso rotundamente a la propuesta de un pacto social. Con matices, la interpretación ordoliberal fue la que prevaleció hasta la actualidad. Favorecer el crecimiento económico y el empleo han adquirido una relevancia que hasta la crisis del 2008 no tenían, pero las reglas para dar prioridad al

“Es necesario el compromiso fundamental de la eurozona por el pleno empleo. Los mercados por sí solos no mantienen el pleno empleo, los mercados por sí solos en general no son estables. Sin intervención estatal, por tanto, podemos tener un desempleo persistente y una elevada inestabilidad”²²⁰.

I. Reformas en la gobernanza europea

1. Reducir el déficit democrático para reducir la influencia neoliberal, impulsora del retroceso en los derechos laborales

El “orden europeo”, configurado desde los inicios de la Unión es democráticamente deficitario, responde a un diseño de inspiración ordoliberal, impuesto para “ordenar” la gobernanza y la actuación de los EEMM. Desde su creación, está fuera del debate democrático ordinario²²¹.

rigor presupuestario no se han cambiado, solamente están en suspenso con motivo de la pandemia/la COVID, y por los efectos de la guerra en el Este de Europa.

Movimiento europeo. Consejo federal español. “Cronología de la Construcción Europea”. En: <http://www.movimientoeuropeo.org/cronologia-ue/>

²²⁰ Stiglitz, J.: “El Euro (Cómo la moneda única amenaza el futuro de Europa)”. (Trad. Inga Pellisa y María Luisa Rodríguez Tapia). Edit. Taurus. Barcelona. 2016. En particular, p. 254; en general, pp. 253 a 280.

²²¹ « La première approche, qu’incarnaient début juillet les dirigeants grecs, reflète un mode de gouvernement proprement politique. Le suffrage populaire prime sur la règle comptable, et un pouvoir élu peut choisir de changer les règles. La seconde, à l’inverse, subordonne l’action gouvernementale à la stricte observance d’un ordre. Les politiques peuvent agir comme ils l’entendent pourvu qu’ils ne sortent pas du cadre, lequel se trouve de facto soustrait à la délibération démocratique. Le ministre allemand des finances Wolfgang Schäuble personnifie cet état d’esprit. <<Pour lui, les règles ont un caractère divin>>, a observé son ancien homologue grec Yanis Varoufais » ; <<L’Ordolibéralisme allemand, cage de fer pour le Vieux Continent>>, “Le Monde Diplomatique”, 2015, Août, N° 737, 62 année, pag. 20, Denord, François, Knaebel, Rachel, et Rimbart, Pierre.

Ese diseño contiene un “espacio de libertad” que las élites dominantes utilizan para relegar las preferencias de la clase trabajadora y desarrollar políticas contrarias a sus derechos. Reducir el déficit implica reducir ese “espacio de libertad”, y ampliar las posibilidades de influencia del trabajo en la gobernanza²²².

Las reformas que ahora se proponen van dirigidas a corregir algunas anomalías democráticas en las Instituciones y sus procedimientos. Se pretende una gobernanza equilibrada, políticas que reflejen un equilibrio entre capital y trabajo, necesarias para el empleo de calidad²²³.

Para reducir el déficit, se proponen las siguientes medidas:

1. Continuar desarrollando los principios de la buena gobernanza que indicaba la Comisión en su Libro Blanco de 2001²²⁴. Desde entonces se han hecho avances importantes, pero es necesario continuar en temas como transparencia y accesibilidad, rendición de

²²² “El gobierno de la economía es una potestad hoy recentralizada en estamentos de mando y dirección de un conglomerado político y financiero de carácter intergubernamental e institucional que enerva la soberanía estatal, y se coloca fuera de cualquier control democrático, o peor aún, en plena oposición a él, como se ha comprobado en el caso del referéndum griego y la imposición a esa nación de las terribles condiciones subsiguientes como castigo”. “Para qué sirven los juristas del trabajo”; Baylos, A. 11. 8. 2015. www.nuevatribuna.es

²²³ Anomalías como la legitimidad indirecta de los principales órganos que orientan y deciden las políticas europeas (El Consejo Europeo, la Comisión, el Consejo, el BCE), prevalencia del poder ejecutivo sobre el PE (única Institución con legitimidad directa), una rendición de cuentas y transparencia limitadas, etc.

²²⁴ “La Gobernanza Europea-Un Libro Blanco”, Diario Oficial de las Comunidades Europeas. Pp. 7 y ss. 12.10.2001. COM (2001)428 final (2001/C 287/01). En: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52001DC0428&from=DE>

cuentas ante el Legislativo, participación equilibrada de capital y trabajo en el proceso decisorio sobre temas que les afecten.

Modificar el actual “método comunitario” de toma de decisiones es necesario para que la realidad coincida con la teoría. Esta “garantiza tanto la diversidad como la eficacia de la Unión. Garantiza asimismo el tratamiento equitativo de todos los Estados miembros, ... [y] ofrece un medio de arbitraje entre los distintos intereses a través de dos filtros sucesivos: el filtro del interés general a nivel de la Comisión y el filtro de la representación democrática, europea y nacional, a nivel del Consejo y el Parlamento Europeo, que son las dos instancias legislativas de la Unión”²²⁵.

2. Reformar los “procedimientos decisorios informales no regulados”, utilizados por el Consejo Europeo y el Consejo. Suelen utilizarse de manera previa o simultánea a los “procedimientos decisorios formales”, a los que están vinculados²²⁶.

Nos referimos, especialmente, a los “procedimientos de negociación”, utilizados por el Consejo Europeo y el Consejo, y que no tienen ninguna transparencia ni regulación formal. Cuando se reúnen para tomar decisiones, previamente, tienen lugar intensas negociaciones políticas entre los representantes estatales, para preparar los acuerdos finales. En estas negociaciones previas, los países

²²⁵ “La Gobernanza Europea-Un Libro Blanco”, Diario Oficial de las Comunidades Europeas. P. 6. 12.10.2001. COM (2001)428 final (2001/C 287/01). En: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52001DC0428&from=DE>

²²⁶ Bar Cantón, A.: “El sistema de adopción de decisiones en la Unión Europea”. Open Europe. Universidad de Valencia. En: <https://www.openeuropeuv.es/el-sistema-de-adopcion-de-decisiones-en-la-union-europea/>

económicamente más fuertes imponen sus intereses y su visión de los temas a los demás países. Esto significa que esos países marcan la gobernanza, porque en el Consejo Europeo, y principalmente en el Consejo, está el núcleo de todo el proceso decisorio de la gobernanza europea. La reforma de estos procedimientos decisorios informales contribuye directamente a corregir el déficit.

3. Elaborar un procedimiento común de participación estatal en el Consejo, para que los parlamentos nacionales conozcan por anticipado la actuación de sus gobiernos. Implicaría una coordinación de los Ejecutivos nacionales y sus Parlamentos con la Comisión y el PE. De esta forma, las principales decisiones del Consejo contarían con el respaldo del PE y de los parlamentos nacionales. Sería una forma de legislar más fluida entre el Consejo y los parlamentos europeo y nacionales. Hasta la actualidad, en materia económica, sólo el PE es informado²²⁷, salvo cuando se trata de elaborar el presupuesto de la Unión (tiene una participación directa).

²²⁷ TFUE. Art. 120. “Los EEMM llevarán a cabo sus políticas económicas con vistas a contribuir a la realización de los objetivos de la Unión, definidos en el art. 3 del TUE, y en el marco de las orientaciones generales contempladas en el apartado 2 del art. 121. ...”

Art. 121.1. “Los EEMM considerarán sus políticas económicas como una cuestión de interés común y las coordinarán en el seno del Consejo, conforme a lo dispuesto en el art. 120.

2. El Consejo, sobre la base de una recomendación de la Comisión, elaborará un proyecto de orientaciones generales para las políticas económicas de los EEMM y de la Unión, y presentará un informe al respecto al Consejo Europeo.

Sobre la base del informe del Consejo, el Consejo Europeo debatirá unas conclusiones sobre las orientaciones generales de las políticas económicas de los EEMM y de la Unión. Con arreglo a estas conclusiones, el Consejo adoptará una recomendación en la que establecerá dichas orientaciones generales. El Consejo informará de su recomendación al PE.

3. Con el fin de garantizar una coordinación más estrecha de las políticas económicas y una convergencia sostenida de los resultados económicos de los EEMM, EL Consejo, basándose en informes presentados por la Comisión, supervisará la

4. Ampliar las competencias del PE en la gobernanza económica, dentro de las atribuidas a la Unión, porque “gobernanza económica y responsabilidad democrática deben ir de la mano”. La Comisión pide una mayor implicación en el proceso (de gobernanza) del Parlamento Europeo, los Parlamentos nacionales, los agentes sociales, y otros grupos afectados ²²⁸.

En el procedimiento legislativo ordinario, que incluye a la mayoría de las competencias de la UE, el PE está en igualdad de condiciones al Consejo (TFUE. Arts. 289, 294). Sin embargo, en otros procedimientos, el protagonismo corresponde al Consejo. En los procedimientos legislativos especiales el Consejo es, en la práctica, el único legislador (el PE sólo tiene que dar su consentimiento o ser consultado). En este

evolución económica de cada uno de los EEMM y de la Unión, así como la coherencia de las políticas económicas con las orientaciones generales contempladas en el apartado 2, y procederá regularmente a una evaluación global. ...

4. Cuando ... se compruebe que la política económica de un Estado miembro contradice las orientaciones generales mencionadas en el apartado 2 o puede poner en peligro el correcto funcionamiento de la unión económica y monetaria, la Comisión podrá dirigir una advertencia a dicho Estado miembro. El Consejo, por recomendación de la Comisión, podrá dirigir las recomendaciones necesarias al Estado miembro de que se trate. ...”.

²²⁸ Comisión Europea. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Banco Central Europeo, al Comité Económico y Social Europeo, al Comité de las Regiones, y al Banco Europeo de Inversiones. “Estrategia anual de crecimiento sostenible 2020”. COM (2019) 650 final. P. 15. Bruselas. 17.12.2019. [https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=COM\(2019\)650&lang=es](https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=COM(2019)650&lang=es); [https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/api/files/COM\(2019\)650_0/de0000000033482?rendition=false](https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/api/files/COM(2019)650_0/de0000000033482?rendition=false)

grupo están Tratados Internacionales de gran relevancia para el ámbito laboral y social, como son los Tratados Comerciales (TFUE., art. 207)²²⁹.

Reducir el déficit exige del PE mayor supervisión sobre dos órganos clave para la gobernanza económica, el Ecofin y el Eurogrupo. También requiere mayor intervención en otros procedimientos relevantes en la gobernanza, como el Procedimiento de Coordinación previsto para la política económica (TFUE arts. 120 a 126), el Procedimiento presupuestario (TFUE art. 314), las Políticas de Empleo y Sociales (TFUE arts. 145 a 161), etc.

Respecto al proceso electoral para el PE, se sugieren varias iniciativas: 1. Incentivar la participación, anormalmente reducida²³⁰. 2. Reformar la ley electoral europea para, entre otras medidas, crear una circunscripción europea (para una elección europea, en lugar de 27 elecciones nacionales distintas, como hasta ahora) y con listas transnacionales. 3. Fomentar un demos europeo, representado en el Parlamento, y ante el que respondan los parlamentarios, no como hasta ahora, que sólo responden ante los nacionales del Estado por el que son elegidos. 4. Reducir el déficit de información europea que tienen los ciudadanos (el déficit de información forma parte del déficit democrático), y que puedan votar en función de sus intereses como

²²⁹ El protagonismo de la Comisión y del Consejo en la negociación y aprobación de los Tratados comerciales, y el papel secundario del PE, es un déficit importante que debe ser corregido con más transparencia, y competencias al PE. Los Tratados comerciales pueden suponer una influencia desmesurada de las grandes corporaciones en la gobernanza y sobre los EEMM, una desregulación de los mercados, y un retroceso importante para los derechos laborales, sociales y medioambientales.

²³⁰ En las cinco últimas convocatorias sólo la de 2019 superó levemente el 50% (exactamente el 50'66%). En general, los países del Este son los que menos participan. Parlamento Europeo: "Resultados de las elecciones europeas de 2019". En: <https://www.europarl.europa.eu/election-results-2019/es/participacion/>

ciudadanos europeos; hasta ahora se vota en función de los intereses nacionales y de la política nacional²³¹.

5. Elegir al presidente de la Comisión mediante listas transnacionales de candidatos; que todos los electores de los EEMM puedan votar por un candidato a presidente. Su programa político debería ser conocido previamente por la ciudadanía europea. Su elección podría tener lugar en el mismo proceso electoral para el PE²³².

El perfil de los Comisarios, propuestos por el presidente electo, deberá ajustarse a este programa, y a la representación de los EEMM. De esta forma, la Comisión tendría legitimidad directa, reforzada por la aprobación del PE, que seguiría siendo necesaria²³³.

²³¹ European Parliament 2019-2024. “on the proposal for a Council Regulation on the election of the members of the European Parliament by direct universal suffrage , repealing Council Decision (76/787/ECSC, EEC, Euratom) and the Act concerning the election of the members of the European Parliament by direct universal suffrage annexed to that decision (2020/2220 (INL)). 4.4.2022. En: <https://www.docdroid.net/soSeWuo/a-9-2022-0083-en-pdf>

²³² European Parliament 2019-2024. “on the proposal for a Council Regulation on the election of the members of the European Parliament by direct universal suffrage , repealing Council Decision (76/787/ECSC, EEC, Euratom) and the Act concerning the election of the members of the European Parliament by direct universal suffrage annexed to that decision (2020/2220 (INL)). 4.4.2022. En: <https://www.docdroid.net/soSeWuo/a-9-2022-0083-en-pdf>

²³³ El TUE, en su art. 17. 6. a, establece que “el Presidente de la Comisión definirá las orientaciones con arreglo a las cuales la Comisión desempeñará sus funciones”. Lo que proponemos es que esas orientaciones y prioridades, se incluyan en un programa político-electoral, que los candidatos presenten a la ciudadanía europea en el proceso electoral del PE. La Comisión sería elegida directamente por los ciudadanos europeos, refrendada por el PE, y tanto el Consejo Europeo como el Consejo ya no intervendrían en este proceso, como ahora establece el art. 17. 7 de este Tratado

6. Modular la influencia corporativa sobre las Instituciones. Esta influencia ha sido más evidente desde el gobierno del euro y la política monetaria. Desde su implantación, “el euro despojó a los ciudadanos - sobre todo en los países en crisis- de cualquier decisión que ellos pudiesen tener sobre su destino económico”²³⁴.

Un control estricto (no una prohibición) sobre la influencia corporativa puede reducir la divergencia de las decisiones políticas y legislativas con las preferencias mayoritarias de los ciudadanos, evitar una suplantación de la voluntad popular, asegurar la primacía del interés general (que no sea tergiversado), y el equilibrio entre distintos intereses²³⁵.

A continuación, se indican algunas vías específicas para controlar el exceso de influencia corporativa:

6.1. Establecer la obligatoriedad de una participación equilibrada (representantes corporativos, sindicatos, ciudadanos, etc.) en los procesos para elaborar políticas y legislación. Esta exigencia regiría, especialmente, en el caso de acudir a expertos y asesores externos. Así, los sectores afectados (trabajadores, empresas, etc.) podrán contribuir

²³⁴ Stiglitz, J. (18 enero 2015): “Europa y su momentánea sinrazón (Esta locura económica no puede durar para siempre; la democracia no lo permitirá)”. Traducción: Rocío L. Barrientos. www.elpais.com.

²³⁵ Transparency International. Report: “Lobbying in Europe: Hidden influence, privileged access”. Pp. 54 y ss. Author: Suzanne Mulcahy. 2015. https://images.transparencycdn.org/images/2015_LobbyingInEurope_EN.pdf

Es necesaria una regulación integral y coordinada en la Unión, que garantice la transparencia e impida la influencia indebida de los actores privados en la gobernanza.

en condiciones de igualdad a dichos procesos, siempre que todas las propuestas tengan la misma consideración²³⁶.

6.2. Realizar controles periódicos para evitar que algunos funcionarios y representantes públicos hagan lobby desde dentro de la propia Administración, o que ofrezcan “asesoramiento” mientras desempeñan una función o cargo público. Se trata de evitar que algunos intereses privados (normalmente grandes corporaciones) puedan influir de manera inadecuada en decisiones públicas, y que no tengan acceso preferente a información privilegiada²³⁷.

6.3. Instaurar la trazabilidad de las políticas y de la legislación (“huella legislativa”), en la que consten las consultas, y también las reuniones con los lobbies y actores privados que han intervenido. Esta obligación implica hacer públicas las reuniones con lobistas a niveles inferiores (directores generales, policy officer, jefes de unidad, etc.). Actualmente la transparencia se centra en los niveles superiores (comisarios, miembros del Consejo Europeo, diputados), pero en niveles inferiores (que son clave en el inicio del proceso decisional) no hay ninguna transparencia²³⁸.

²³⁶ Transparency International. Report: “Lobbying in Europe: Hidden influence, privileged access”. Pp. 11, 17, 19, 50. Author: Suzanne Mulcahy. 2015. https://images.transparencycdn.org/images/2015_LobbyingInEurope_EN.pdf

²³⁷ Transparency International. Report: “Lobbying in Europe: Hidden influence, privileged access”. P. 17. Author: Suzanne Mulcahy. 2015. https://images.transparencycdn.org/images/2015_LobbyingInEurope_EN.pdf

²³⁸ Transparency International. Report: “Lobbying in Europe: Hidden influence, privileged access”. Pp. 10, 11. Author: Suzanne Mulcahy. 2015. https://images.transparencycdn.org/images/2015_LobbyingInEurope_EN.pdf

6.4. Restringir más las puertas giratorias, pre y post empleo/cargo público, para evitar el riesgo de “captura regulatoria e institucional” en beneficio de intereses privados²³⁹.

6.5. Extender la transparencia y la supervisión a todas las plataformas informales, desde las que se puede ejercer influencia sobre las Instituciones y representantes públicos. Es el caso de los “intergrupos”. Se trata de grupos informales de contacto entre eurodiputados y representantes de corporaciones europeas, para tratar cuestiones de su interés. Estos grupos no están sujetos a normas regulatorias ni de transparencia, están fuera de cualquier responsabilidad democrática. Constituyen un medio de influencia opaca de las grandes corporaciones sobre los parlamentarios, son un caballo de Troya en las Instituciones europeas²⁴⁰.

2. Reformar el marco económico de la eurozona

Nos referimos a la necesidad de hacer de la eurozona un espacio que fomente el crecimiento económico y la estabilidad en todos los países de forma equivalente, que promueva la integración. Reformar la la gobernanza económica para que sus políticas tengan un impacto semejante en todos los países; que no agraven los problemas específicos de algún Estado, aumentando sus divergencias con los demás, ni que favorezcan la situación específica de otros.

²³⁹ Transparency International. Report: “Lobbying in Europe: Hidden influence, privileged access”. Pp. 17, 40. Author: Suzanne Mulcahy. 2015. https://images.transparencycdn.org/images/2015_LobbyingInEurope_EN.pdf

²⁴⁰ Corporate Europe Observatory. “Lobbying under the radar continues: MEP-industry forums still avoid scrutiny”. 12.10.2015. En: <https://corporateeurope.org/en/power-lobbies/2015/10/lobbying-under-radar-continues-mep-industry-forums-still-avoid-scrutiny>

La reforma de las reglas fiscales ²⁴¹, supone una de las medidas más importantes para avanzar en el camino de la estabilidad, la recuperación económica y del empleo.

Mantener su vigencia con el mismo diseño restrictivo planteado desde Maastricht las convierte en un desestabilizador automático, e impedirá la recuperación de los países en crisis y su convergencia. La austeridad en momentos de crisis contrae aún más la actividad económica²⁴².

Desde principios de 2020, cuando empezó la pandemia de la COVID-19, la Comisión activó por primera vez la “Cláusula general de salvaguarda”, prevista en el PEC. Las dejó en suspenso para permitir a los países más afectados afrontar los gastos extraordinarios y apoyar la recuperación económica²⁴³.

²⁴¹ European Commission: “Vade Mecum on the Stability & Growth Pact”. 2019 Edition. Institutional Paper 101. April 2019. En: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/economy-finance/ip101_en.pdf

Estas reglas fueron establecidas a instancia de países defensores de la ortodoxia neoliberal, que no tenían/tienen problemas de crecimiento ni desempleo, con el objetivo de garantizar la sostenibilidad fiscal y la viabilidad del euro.

²⁴² Stiglitz, J.: “El Euro (Cómo la moneda común amenaza el futuro de Europa)”. (Trad. Inga Pellisa y María Luisa Rodríguez Tapia). P. 257. Edit. Taurus. Barcelona. 2016.

²⁴³ A principios de 2020 la Comisión activó por primera vez la “cláusula de escape” (o “cláusula general de salvaguarda”) prevista en el PEC, para suspender las obligaciones/reglas de él derivadas. Quedaron en suspenso, entre otras, la obligación de que el déficit no supere el 3%, la deuda pública el 60%, o de no otorgar ayudas de Estado a las empresas más afectadas por la pandemia.

Esta cláusula otorga flexibilidad a los Gobiernos para que, en circunstancias extraordinarias, como fue el caso de la pandemia, no se vean limitados por la rigidez presupuestaria, y puedan aplicar políticas que afronten la crisis y favorezcan la recuperación. Ver: Comisión Europea. Comunicación de la Comisión al Consejo (relativa a la activación de la cláusula general de salvaguardia del Pacto de Estabilidad

España y otros países afectados por esta pandemia, y por la crisis del 2008, piden su reforma. No obstante, ante la falta de acuerdo, por el momento, se mantendrán en suspenso hasta 2024, para seguir contribuyendo a la recuperación, y ganar tiempo para alcanzar el consenso necesario en torno a su reforma. Mientras tanto, a España se le hacen “recomendaciones” específicas para que reduzca la deuda, y ajuste el gasto a la evolución del crecimiento potencial²⁴⁴.

El Banco de España también defiende cambiar las reglas fiscales, para que sean “más simples, operativas y creíbles”. Según esta Entidad, para mejorar la gobernanza económica de la eurozona, el cambio en las reglas fiscales se debería complementar con otras medidas de ámbito europeo y nacional.

y Crecimiento): COM (220) 123 final. Bruselas, 20.3.2020. En: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0123&from=ES>

El programa europeo “Next Generation”, y el “Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia” elaborado por España para implementar el programa europeo, se enmarcan en el contexto de las medidas contra los efectos de la pandemia, y de la suspensión del PEC. Sobre el “Plan de Recuperación ...” puede consultarse: https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2020/07102020_PreguntasRespuestasPR.pdf

²⁴⁴ European Comimsson. “Recommendation for a Council Recommendation on the 2022 National Reform Programme of Spain an delivering a Council opinion on the 2020 Stability Programme of Spain”. Brussels. 23.5.2022. COM(2022) 610 final. En: <https://www.docdroid.net/0cxFEMK/2022-european-semester-country-report-spain-en-pdf>

La Comisión acordó (mayo de 2022) prorrogar durante 2023 la “cláusula de salvaguarda”, aunque el ECOFIN deberá confirmar esta medida en junio. La incertidumbre económica por la guerra en Europa, los altos precios de la energía y los problemas en la cadena de suministros justifican mantener la suspensión de las reglas fiscales.

En el ámbito europeo el Banco pide, p. ej., un mecanismo para compartir riesgos derivados de “perturbaciones de elevada intensidad” en algún país (emitir deuda conjunta), completar la unión bancaria, desarrollar la unión del mercado de capitales. Para el ámbito nacional pide hacer reformas estructurales, y reforzar el papel de las instituciones fiscales estatales²⁴⁵.

También la OCDE propone reformar estas reglas para evitar que tengan efectos procíclicos. Pide que sean menos complejas y más realistas, para que no impidan la recuperación ni fomenten la desafección en algunos Estados²⁴⁶.

A continuación, indicamos algunos motivos para cambiar las reglas fiscales procedentes de Maastricht:

1. Se implantaron sin tener suficientemente en cuenta la influencia de los ciclos económicos en las finanzas públicas, y a partir de la situación económica promedio de la Unión a finales de la década de los 90. Sin embargo, en la actualidad, la situación y las

²⁴⁵ “La reforma del marco de gobernanza de la política fiscal de la Unión Europea en un nuevo entorno macroeconómico”. Banco de España (Eurosistema). Documentos Ocasionales n°. 2121. Autores: Mario Alloza, Javier Andrés, Pablo Burriel, Iván Kataryniuk, Javier J. Pérez, Juan Luis Vega. Madrid, agosto, 2021. En: <https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesSerias/DocumentosOcasionales/21/Fich/do2121.pdf>

²⁴⁶ La OCDE las considera demasiado rígidas, y si se volvieran aplicar en su formato anterior, podrían frustrar la incipiente recuperación de algunos países, llevarlos a una nueva recesión, porque basan la consolidación en reducir la inversión pública. Defiende su reforma integral, para dotarlas de mayor flexibilidad y espacio para nuevas inversiones adaptadas a las necesidades de la recuperación: inversiones para la defensa del medio ambiente, la digitalización, una recuperación justa, etc. En este sentido, ver el informe: “Economic Surveys of the European Union and the Euro Area”. September 10, 2021. <https://www.oecd.org/economy/euro-area-and-european-union-economic-snapshot/>

circunstancias han cambiado de manera sustancial respecto a las que había cuando se implantaron, lo que hace más necesaria su adaptación²⁴⁷.

2. Se aplican a todos los Estados por igual, con independencia de su problemática económica, y eso penaliza a los más vulnerables, dificulta su salida de la crisis. Esto sucede, p. ej., con el límite al déficit presupuestario, que está basado en el déficit nominal, no en el déficit ajustado al ciclo económico. El problema surge cuando, en épocas de recesión o crisis grave, se eleva el gasto social (en subsidios por desempleo u otras prestaciones sociales básicas), y disminuyen la recaudación fiscal. En caso de no querer cambiar el límite inicialmente marcado, lo conveniente sería tener en cuenta el déficit ajustado, que el déficit pueda ser mayor en momentos de recesión económica o de circunstancias excepcionales (como la pandemia de 2020, o la actual guerra en el Este de Europa).

Su rigidez tiene efectos procíclicos en los Estados más débiles y endeudados²⁴⁸, potencia la fragmentación económica entre ellos, e impide una recuperación justa.

²⁴⁷ “La reforma del marco de gobernanza de la política fiscal de la Unión Europea en un nuevo entorno macroeconómico”. Pp. 13 y 14. Banco de España (Eurosistema). Documentos Ocasionales n.º. 2121. Autores: Mario Alloza, Javier Andrés, Pablo Burriel, Iván Kataryniuk, Javier J. Pérez, Juan Luis Vega. Madrid, agosto, 2021. En: <https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesSerias/DocumentosOcasionales/21/Fich/do2121.pdf>

²⁴⁸ La deuda pública de España en 2007 era el 35'80 % del PIB, en 2008 el 39'70, en 2020 el 119'90; en 2021 (1er. trim.) alcanzó el 125'20 %.

Respecto al déficit, en 2007 había un saldo positivo de 1'89%. Desde el inicio de la crisis comenzó a subir; en 2008 estaba en -4'57%, y en 2020 llegó a -10'97 %.

3. La rigidez limita el margen para inversiones estratégicas. No dan un tratamiento particular a inversiones orientadas a la producción sostenible y a la defensa del medio ambiente, a la digitalización, al fomento del empleo de calidad (en países con desempleo elevado y precario), a promover la cohesión social o entre países, etc.

4. Impiden que los países económicamente vulnerables puedan crear márgenes fiscales en tiempos de bonanza, para afrontar riesgos y perturbaciones en momentos de crisis (como la del 2008, de la COVID, etc.). No han servido para garantizar en todos los países que “los buenos tiempos se aprovecharan para alcanzar una posición fiscal suficientemente saneada”²⁴⁹

5. Son dogmáticas y arbitrarias, no responden a criterios científicos o evidencias empíricas. La prioridad que se da al equilibrio fiscal sobre otras circunstancias relacionadas con la situación particular de cada país responde a criterios ideológicos. Los límites marcados para el déficit y la deuda pública podían haber sido distintos.

Esta situación en las cuentas públicas de España, actualmente, es similar a la de países como Francia, Bélgica, Italia, Grecia, y Portugal; todos ellos están entre los más endeudados de la Unión.

Referencias tomadas de:

<https://datosmacro.expansion.com/deuda/espana>

<https://datosmacro.expansion.com/deuda>

<https://datosmacro.expansion.com/deficit/espana>

<https://datosmacro.expansion.com/deficit>

²⁴⁹ “La reforma del marco de gobernanza de la política fiscal de la Unión Europea en un nuevo entorno macroeconómico”. P. 16. Banco de España (Eurosistema). Documentos Ocasionales n.º. 2121. Autores: Mario Alloza, Javier Andrés, Pablo Burriel, Iván Kataryniuk, Javier J. Pérez, Juan Luis Vega. Madrid, agosto, 2021. En: <https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesSeriadas/DocumentosOcasionales/21/Fich/do2121.pdf>

6. Su aplicación resulta difícil de asimilar desde la perspectiva democrática. La coordinación de la política económica (TFUE, art. 121, y concordantes), la supervisión multilateral de la situación presupuestaria, y el procedimiento por déficit excesivo son procedimientos que facultan a la Comisión y al Consejo para tutelar la soberanía estatal, con el objetivo de garantizar el cumplimiento de estas reglas.

Es un imperativo democrático que la política fiscal y monetaria esté al servicio de una recuperación económica justa (para las rentas del capital y del trabajo), de la creación de empleo de calidad, y del cumplimiento de objetivos estratégicos como la defensa del medio ambiente y la digitalización. Las reglas fiscales cuya reforma se propone no contemplan estos términos. En consecuencia, habría que cambiar el sistema de control de las cuentas públicas por otro más flexible, adaptado a las necesidades de la recuperación²⁵⁰.

Volver aplicar las mismas reglas fiscales significaría un gran esfuerzo de consolidación en los países más endeudados, que podría frenar la recuperación, llevar a una nueva recesión; se volverían a crear las condiciones para pedir nuevos ajustes económicos y sociales/laborales (restricción de derechos laborales)²⁵¹.

²⁵⁰ Las inversiones con estos objetivos quedarían fuera del cómputo para la deuda y el déficit públicos. Esta modificación bastaría introducirla en la regulación técnica de EUROSTAT (que actualmente refleja una visión neoliberal del sector público), a partir de la cual se decide qué inversiones se computan, o no, como déficit. Sería más fácil esta modificación que cambiar el Pacto o los Tratados.

²⁵¹ A corto y medio plazo es imposible una reducción drástica hasta los límites marcados. Además, se justificaría una intervención europea en las cuentas públicas del Estado para corregir las desviaciones, restringiendo la soberanía y aumentando el déficit democrático.

Cambiar los límites cuantitativos y rígidos de estas reglas por parámetros más flexibles es una forma de compensar la imposibilidad de usar la política monetaria, o suplir la falta de un presupuesto común con mecanismos de redistribución en caso de shocks asimétricos.

En caso de situaciones excepcionales de grave crisis, hay que permitir a los Estados adaptar su política fiscal a la nueva realidad. Un uso flexible de la política fiscal debería permitir un incremento del déficit, y tener en cuenta circunstancias como las siguientes: 1. Previsiones sobre la evolución del PIB. 2. El acceso del Estado a la financiación en el mercado de capitales. 3. Las políticas de “inversiones sostenibles” y el tipo (calidad) de gasto público que se realice. No deberían computar como déficit, ni para deuda, las inversiones estratégicas, p. ej. para combatir el cambio climático, asegurar el suministro energético, modernizar la estructura productiva, etc. En este sentido, bastaría con reformar el “Manual de deuda y déficit de Eurostat”, en donde se detalla qué tipo de inversiones se computan o no cómo déficit²⁵².

Otras medidas para avanzar hacia un marco económico más eficiente/funcional

1. Desarrollar una normativa equivalente a la Ley de Bancos de EEUU de 1933 (Banking Act, conocida como ley Glass Steagall) para

²⁵² Este documento, al igual que el Vademecun de las Reglas Fiscales, adopta una concepción neoliberal del sector público. Haciendo cambios en su redacción se evitaría una tarea más difícil, como es tener que modificar el Pacto de Estabilidad y los Tratados de la Unión.

²⁵² Este documento, al igual que el Vademecun de las Reglas Fiscales, adopta una concepción neoliberal del sector público. Haciendo cambios en su redacción se evitaría una tarea más difícil, como es tener que modificar el Pacto de Estabilidad y los Tratados de la Unión.

impedir al sistema bancario distorsionar la democracia y favorecer otra crisis económica. Entre los objetivos de la citada ley estaba limitar el tamaño de los grupos bancarios, separar la banca de inversión y la comercial, impedir el control de las empresas industriales, comerciales y de servicios por parte de los bancos, etc. El objetivo es que el sistema financiero favorezca la actividad económica, “que la economía marche bien”²⁵³.

Cuando las empresas industriales, comerciales, o de servicios están subordinadas a la lógica de la economía financiera y especulativa se da prioridad a la maximización de beneficios a corto plazo, sin tener en cuenta la viabilidad económica, la lógica productiva, o los derechos laborales. En estos casos, el mantenimiento y la defensa de los derechos de los trabajadores es visto como una cuestión secundaria, o incluso como un coste que hay que minimizar. Que una empresa sea tecnológicamente muy avanzada, competitiva, viable a largo plazo, con una plantilla muy cualificada y productiva, etc., puede no ser motivo suficiente para evitar su cierre, su traslado, o para despedir personal, todo ello en función de un exclusivo beneficio económico inmediato. No siempre hay coincidencia entre los intereses de los propietarios de la empresa y los de esta (individualmente considerada), los de sus trabajadores, o los de la economía nacional (del país).

2. Convertir la eurozona en un área monetaria óptima (a. m. o.). Un a. m. o. hace referencia a un conjunto de países que buscan maximizar la eficiencia económica estableciendo estrechos vínculos entre sus economías, con libertad comercial y de movimiento para los factores productivos. Tienen una integración política y económica alta, y

²⁵³ Stiglitz, J.: “El Euro (Cómo la moneda común amenaza el futuro de Europa)”. Pp. 270, 271. (Trad. Inga Pellisa y María Luisa Rodríguez Tapia). Edit. Taurus. Barcelona. 2016

una moneda común. Este sería un escenario de estabilidad y crecimiento favorable para crear empleo²⁵⁴.

Cuanto mayor sea el intercambio de bienes, servicios y factores de producción, mayores serán los beneficios, sobre todo si los ciclos económicos de los países coinciden. Se evitan los costes de transacción, como las comisiones por cambio de moneda, los trámites administrativos, etc. Además de una mayor integración económica, también es necesaria una mayor integración política; la primera necesita de la segunda.

La eurozona reproduce un escenario similar a un área monetaria óptima, aunque incompleto para considerarla como tal. El establecimiento del Mercado Único (1992) y la introducción del euro (1999) impulsaron la integración económica, pero, en comparación con EEUU, que sería ejemplo de a. m. o., en Europa todavía faltan avances en la integración política y económica. La falta de unión fiscal da lugar a que una misma política pueda producir choques asimétricos, es decir, beneficiar y perjudicar simultáneamente a unos y otros países. El intercambio comercial entre los países es todavía inferior al 25% del PIB de cada uno, en general. La movilidad del factor trabajo (por la barrera del idioma) es todavía reducida, y ello resta flexibilidad al mercado.

Para convertir la eurozona en un a. m. o., y evitar los inconvenientes de la pérdida de soberanía, es necesario avanzar en la integración política y económica de la Unión. No es suficiente con la

²⁵⁴ Mundell, Robert A.: "A Theory of Optimum Currency Areas". The American Economic Review. Vol. 51, Nº. 54, sept. 1961. Pp. 657-665. Ver en: https://www.experimentalforschung.econ.uni-muenchen.de/studium/veranstaltungsarchiv/sq2/mundell_aer1961.pdf

actual estructura creada para desarrollar el mercado único²⁵⁵. Serían necesarios cambios como los siguientes:

2. 1. Armonizar, de forma progresiva, los mercados de trabajo. Esta medida sería positiva para: aumentar la demanda (el consumo), contribuir a los ajustes de precios entre países y a homogeneizar ciclos económicos, evitar la competencia a la baja en derechos laborales (incluidos los salarios).

Sería una forma de dinamizar el mercado laboral, y contrarrestar los efectos de la falta de movilidad entre países. La movilidad de trabajadores forma parte de las libertades básicas necesarias para el funcionamiento del mercado interior. Sin embargo, en la práctica, está restringida por motivos lingüísticos (principalmente), por lo que no puede contribuir a bajar el desempleo.

2. 2. Completar la unión fiscal. Hasta ahora, la Unión sólo tiene competencias para armonizar y supervisar las políticas fiscales y la situación presupuestaria, a fin de garantizar la estabilidad de la moneda única, el funcionamiento del mercado interior y la libre competencia. Dentro de las directrices europeas, cada país puede desarrollar su propia política, decidir los tipos impositivos, y en qué se gasta lo recaudado. Pero no existe un marco fiscal común²⁵⁶.

Una completa unión fiscal necesita mecanismos permanentes para asumir riesgos en común, transferir recursos hacia países en grave crisis, mecanismos para integrar las distintas preferencias económicas

²⁵⁵ TUE. Arts.: 1, 3. 3 y 4, 15.1, 17.1. TFUE. Arts.: 2.3, 3.1, 4.2, 5.1 y 2, 7, 9, 26.1, 45.1, 119.1, 2. y 3, 120, 121, 126.1, 2 y 7, 127.1 y 2, 134, 136.

²⁵⁶ Stiglitz, J.: “El Euro (Cómo la moneda común amenaza el futuro de Europa)”. Pp. 258,259. (Trad. Inga Pellisa y María Luisa Rodríguez Tapia). Edit. Taurus. Barcelona. 2016

entre países, controlar la inflación y el equilibrio presupuestario, fomentar el crecimiento y el empleo, etc.

Para estas funciones se requieren, entre otras medidas: 1. Crear un Tesoro Europeo, un ministerio de finanzas, y un presupuesto significativo para la eurozona (permitiría transferencias a países que sufran crisis)²⁵⁷. 2. Transformar el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) en una Institución similar al Fondo Monetario Internacional, orientada a los países de la Unión. 3. Crear un mecanismo para afrontar, de manera solidaria, futuras crisis, como la de 2008, de la pandemia actual. Se trataría de un instrumento para compartir riesgos. 4. Emitir deuda conjunta/común (eurobonos).

Emitir deuda mutualizada permite redistribuir la riqueza entre distintas zonas, transferir recursos a países afectados por shocks asimétricos. Mediante estas transferencias se fortalece la convergencia, y se pueden reducir costes sociales, p. ej. cuando surgen problemas graves relacionados con el aumento repentino del desempleo.

“Que una deuda esté ligada a un lugar no tiene mucho sentido en un mundo en el que las personas tienen movilidad. ... La mutualización de la deuda puede lograrse por medio de diversos mecanismos institucionales, como que el BCE emita un eurobono con el respaldo de

²⁵⁷ El marco financiero plurianual de la Unión adoptado para el periodo 2021-2027 asciende a 1.0743 billones de euros. Es una cantidad insuficiente en relación al PIB europeo. Este presupuesto integra también el Fondo Europeo de Desarrollo, y el instrumento de recuperación frente a la COVID denominado Next Generation EU (de sólo 750.000 millones de euros para todos los países afectados). Fuente: Comunicado de prensa del Consejo de la UE, de 17 de diciembre de 2021, en: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2020/12/17/multiannual-financial-framework-for-2021-2027-adopted/>

la eurozona en conjunto y cuyos ingresos se presten a su vez a los distintos países de la región”²⁵⁸.

La falta de unión fiscal y política impiden una mayor integración económica, necesaria para que exista un área monetaria óptima. Los países comparten moneda y autoridad monetaria únicas, pero la unión económica es parcial, sus ciclos económicos no son homogéneos, tampoco la inflación (facilitaría estabilizar el comercio entre países).

La asimetría actual entre las economías de los países contribuye a que una política común (monetaria, fiscal) beneficie a unos países y perjudique a otros. Por ejemplo, durante el desarrollo de la crisis iniciada en 2008, los tipos de cambio y de interés, y las políticas de austeridad, perjudicaron a España y beneficiaron a países como Alemania.

II. Reformas en el ámbito español

1. Reformar el marco normativo laboral para democratizar las relaciones laborales

La expresión “democratizar las relaciones laborales” resulta difícil de acotar. Abarca todos los aspectos de la relación laboral: relación contractual, condiciones laborales y salariales, negociación colectiva, información y consulta, actividad sindical, derecho de huelga, etc.. No se refiere solamente a la implicación de los trabajadores en el gobierno de la empresa, como pudiera parecer.

²⁵⁸ Stiglitz, J.: “El Euro (Cómo la moneda común amenaza el futuro de Europa)”. P. 256. (Trad. Inga Pellisa y María Luisa Rodríguez Tapia). Edit. Taurus. Barcelona. 2016

“Democratizar” no significa que las relaciones laborales no sean ya democráticas. Todos los Estados de la Unión son democráticos, y ello implica, necesariamente, que sus sistemas de relaciones laborales también son democráticos. En este epígrafe solamente nos referimos a la necesidad de seguir avanzando en la ampliación y consolidación de derechos de los trabajadores.

La democratización de las relaciones laborales es un instrumento necesario para favorecer el crecimiento económico y el empleo de calidad. Además, la democracia en el ámbito laboral refuerza la democracia política, pues se trata de dos caras de la misma moneda²⁵⁹.

La aplicación de políticas neoliberales que predomina en esta era de la globalización restringe la democratización, favorece la precarización (individualización de las relaciones laborales, devaluación de salarios y demás condiciones de trabajo, aumento de la temporalidad, etc.) y el debilitamiento sindical. La Reforma de 2012, y en menor medida las llevadas a cabo anteriormente por el PSOE, responde a estas políticas, que van en la dirección contraria a la democratización. Son políticas que perjudican la productividad, la modernización de la economía y el empleo de calidad. Además, son compartidas por una cultura empresarial muy conservadora, orientada a los beneficios a corto plazo, y contraria al empoderamiento de los trabajadores y de los sindicatos.

“No es la norma laboral el único el único lugar desde el que afrontar y resolver” los problemas del mercado de trabajo y del sistema

²⁵⁹ De Spiegelaere, S.; Hoffmann, A. Jagodzinski, R.; Lafuente Hernández, S.; Rasnaca, Z.; Vitols, S.: “Democracy at Work: What, Why and How?”. Pp. 68, 69, 72, 73, 78. European Trade Union Institute. July 18, 2019. En: <https://www.etui.org/services/facts-figures/benchmarks/democracy-at-work-what-why-and-how>

<https://www.etui.org/sites/default/files/Chap%204%20Bench%202019.pdf>

productivo. Pero es imprescindible que esta garantice el marco democrático adecuado para asegurar la productividad y el empleo de calidad²⁶⁰.

El primer paso para avanzar en la democratización de las relaciones laborales es reformar la legislación, cambiar la tendencia regresiva de las anteriores reformas. Nos referimos, de manera primordial, a la Reforma de 2012, que modifica en sentido regresivo el Estatuto de los Trabajadores.

En segundo lugar, de forma complementaria, se requieren otros cambios, p. ej, renovar el sindicalismo, y promover cambios en la cultura empresarial.

Reformar la legislación laboral

La Reforma laboral de 2012, en teoría para favorecer el empleo, se planteó sobre dos líneas de actuación propias del orden neoliberal, regresivas para los derechos laborales. De forma sinóptica, estas dos líneas eran: 1ª) Promover el debilitamiento de los trabajadores en la relación laboral. 2ª) Limitar los efectos de la negociación colectiva y debilitar el poder sindical²⁶¹.

²⁶⁰ Real Decreto-ley 32/2012, de 28 de diciembre, “de medidas urgentes para la reforma laboral, la garantía de la estabilidad en el empleo y la transformación del mercado de trabajo”. Preámbulo, I. BOE núm. 313, de 30/12/ 2012. <https://www.boe.es/eli/es/rdl/2012/12/28/32/con>

²⁶¹ 1ª) Para promover el debilitamiento de los trabajadores en la relación laboral destacamos dos tipos de medidas adoptadas: reformas en la contratación para facilitar el despido (p. ej., eliminación de salarios de tramitación, reducir indemnizaciones por despido improcedente, ampliar causas para el despido objetivo), y permitir al empresario modificar unilateralmente condiciones laborales y reducir salarios.

2ª) Para limitar los efectos de la negociación colectiva y debilitar el poder sindical destacamos estas medidas: dar prioridad a los convenios de empresa sobre

Cuando entró en vigor, en julio de 2012, la tasa de desempleo era del 25%, y siguió subiendo hasta el año siguiente, alcanzando el 26'4% en febrero y marzo de 2013. A partir de ahí comenzó un lento descenso hasta 2020, paralelo a la mejora de economía internacional y al crecimiento del PIB. En 2020, por la crisis de la Covid-19, el PIB se contrajo hasta -10%, y el desempleo subió del 14 % en enero, al 16'4% en agosto y septiembre²⁶². Durante 2021 el PIB volvió a crecer +5'1%, y el desempleo comenzó nuevamente a bajar. Esa tendencia positiva en el crecimiento económico y el empleo se mantiene hasta la actualidad ²⁶³.

No hay evidencias de que la Reforma de 2012 haya contribuido a resolver el problema del desempleo, ni ningún otro problema crónico del mercado español, como la temporalidad, o el desequilibrio en las

los de sector, limitar la ultraactividad de los convenios, facilitar el descuelgue salarial y laboral (peores condiciones laborales y salariales respecto al convenio aplicable).

²⁶² Para hacer frente a las consecuencias económicas y sociales de la pandemia, la Unión adoptó una serie de medidas extraordinarias, y de carácter expansivo, entre ellas, suspender la aplicación de las Reglas fiscales. Esto permitió al gobierno español adoptar también medidas expansivas para apoyar la actividad económica y el empleo. La recuperación de la actividad económica y del empleo a partir de 2021 lo atribuimos a esas medidas expansivas de la Unión, y del gobierno español.

Por el contrario, durante la crisis iniciada en 2008 se aplicaron políticas procíclicas, y el crecimiento económico fue reducido. En aquellas circunstancias, con una política económica restrictiva, que no favorece el empleo, la Reforma laboral de 2012 sólo contribuyó a precarizar debilitar la situación laboral de los trabajadores y los sindicatos.

La actual crisis de seguridad en Europa está provocando una situación de incertidumbre e inestabilidad económica. Los precios de la energía y las materias primas estratégicas pueden alterar el sistema económico mundial, provocar recesión y alto desempleo.

La conclusión que se puede extraer es que para fortalecer el crecimiento y el empleo son decisivas una política económica adecuada, y una política laboral que restrinja la precariedad, y favorezca el equilibrio entre empresario y trabajadores.

²⁶³ Referencias extraídas de: <https://datosmacro.expansion.com/>

relaciones laborales. Más bien, aquella norma convalidó la precariedad como premisa del mercado laboral.

En un contexto de crisis económica y reconversión (tecnológica, digital, y ecológica) se hace necesario renovar la legislación laboral para desactivar la presión sobre los costes (laborales y de Seguridad Social), en forma de precarización (abuso de la temporalidad, devaluación salarial y de condiciones de trabajo, mercantilización de las relaciones laborales, etc.)²⁶⁴.

La solución democrática está en ir en sentido contrario a la precarización. La nueva reforma laboral de 2021 avanza en ese sentido. A continuación, destacamos algunos cambios que introduce, y que eran necesarios para fomentar el empleo de calidad, buscar el equilibrio en las relaciones laborales, y favorecer la productividad²⁶⁵:

²⁶⁴ Monereo Pérez, J. L.; Rodríguez Escanciano, S.; Rodríguez Iniesta, G.: “La reforma laboral de 2021 y el freno a la contratación temporal injustificada como objetivo prioritario”. Pp. 11 a 14. Revista Crítica de Relaciones de Trabajo. Laborum. Núm. 2. 1er. Trimestre, 2022.

²⁶⁵ El 28 de diciembre de 2021 entró en vigor una nueva reforma del mercado laboral. Recogida en el Real Decreto-ley 32/2021, de 28 de diciembre, “de medidas urgentes para la reforma laboral, la garantía de la estabilidad en el empleo y la transformación del mercado de trabajo”. BOE núm. 313, de 30/12/ 2021. <https://www.boe.es/buscar/pdf/2021/BOE-A-2021-21788-consolidado.pdf>. Posteriormente, fue convalidada en la “Resolución de 3 de febrero de 2022, del Congreso de los Diputados, por la que se ordena la publicación del Acuerdo de convalidación del Real Decreto-ley 32/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma laboral, la garantía de la estabilidad en el empleo y la transformación del mercado de trabajo” (BOE núm. 33, de 8 de febrero de 2022. [https://www.boe.es/eli/es/res/2022/02/03/\(3\)](https://www.boe.es/eli/es/res/2022/02/03/(3))).

Esta reforma laboral es la de mayor trascendencia desde la de 2012. Tiene un gran valor democrático porque es el resultado de un diálogo y negociación entre los agentes sociales y el gobierno, y porque busca el equilibrio en las relaciones laborales.

1º. Refuerza la contratación indefinida (“el contrato de trabajo se presume concertado por tiempo indefinido”), para fomentar la estabilidad en el empleo. Restringe la contratación temporal, y el encadenamiento sucesivo de contratos temporales. Estos contratos sólo estarán permitidos para atender circunstancias de producción imprevistas, o para sustituir a otro trabajador. Con estas restricciones se evitan conductas fraudulentas, que no se presenten como temporales puestos de trabajo que en realidad corresponden a necesidades estructurales.

Suprime la modalidad de “contrato por obra o servicios”, y la reconduce al contrato fijo-discontinuo (amplía esta modalidad). Aumenta la penalización económica para los contratos de muy corta duración (cuando son inferiores a 30 días, aumenta 26 euros la cotización a la Seguridad Social)²⁶⁶.

2º. Elimina los contratos de formación y de prácticas, y establece un solo tipo de contrato formativo, sin periodo de prueba, con dos modalidades: durante los estudios, y para después de su finalización. El objetivo es facilitar la entrada en el mercado laboral de los jóvenes, y también evitar el fraude, es decir, que se use la “formación” para cubrir un puesto de trabajo normal²⁶⁷.

²⁶⁶ Real Decreto-ley 32/2021, de 28 de diciembre, “de medidas urgentes para la reforma laboral, la garantía de la estabilidad en el empleo y la transformación del mercado de trabajo”. Artículo primero (tres), que modifica el art. 15 del ET. BOE núm. 313, de 30/12/ 2021. <https://www.boe.es/buscar/pdf/2021/BOE-A-2021-21788-consolidado.pdf>

Monereo Pérez, J. L.; Rodríguez Escanciano, S.; Rodríguez Iniesta, G.: “La reforma laboral de 2021 y el freno a la contratación temporal injustificada como objetivo prioritario”. Pp.14, 15, 19, y 20 a 24. Revista Crítica de Relaciones de Trabajo. Laborum. Núm. 2. 1er. Trimestre, 2022.

²⁶⁷ Monereo Pérez, J. L.; Rodríguez Escanciano, S.; Rodríguez Iniesta, G.: “La reforma laboral de 2021 y el freno a la contratación temporal injustificada como

3°. Restablece la primacía del convenio sectorial sobre el de empresa, el convenio de empresa deja de tener prioridad respecto al salario base y a los complementos salariales. Esto dificulta la precarización de las condiciones laborales y la devaluación salarial, que los trabajadores estén en situación de inferioridad al negociar con la empresa. La negociación es más equilibrada a nivel de sector, y los trabajadores están menos expuestos a las imposiciones de la empresa.

4°. La ultraactividad vuelve a ser común en los convenios, hasta que se acuerde uno nuevo, más allá del año que marcaba la Reforma de 2012. Mantener indefinidamente su vigencia permite conservar las condiciones laborales y salariales pactadas en el convenio que decae, y refuerza el poder negociador de los representantes de los trabajadores²⁶⁸.

5°. Refuerza los mecanismos de flexibilidad interna, para darle absoluta prioridad sobre la externa, para evitar el despido, que este sea el último recurso. Agiliza el procedimiento de los ERTE (Expediente de Regulación Temporal de Empleo) por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción; permite suspender y reducir la jornada laboral, y se exime de pagar cuotas a la Seguridad Social.

Se crea un sistema “Red” de protección a los trabajadores y a las empresas, frente a crisis futuras que puedan provocar cambios en la demanda o cambios estructurales en algún sector. A tal efecto,

objetivo prioritario”. Pp.28 a 32. Revista Crítica de Relaciones de Trabajo. Laborum. Núm. 2. 1er. Trimestre, 2022.

²⁶⁸ Rojo Torrecilla, E.: “Estudio de la reforma laboral de 2021 (V). La restricción de la prioridad aplicativa del convenio de empresa en materia salarial y la recuperación de la ultraactividad”. Blog. 8 de enero de 2022. En: <http://www.eduardorojotorrecilla.es/2022/01/estudio-de-la-reforma-laboral-de-2021-v.html>

establece los ERTEs por fuerza mayor, motivados por una decisión de una autoridad²⁶⁹.

6º. Establece que en la subcontratación rija el convenio de la actividad desarrollada. De esta forma, si prevalece el convenio de sector, se restringe la precarización que caracteriza a la subcontratación, en sectores como el transporte, el telemarketing, la limpieza, etc. En la Reforma de 2012, subcontratar facilitaba imponer peores condiciones salariales y laborales en la empresa subcontratada. Ahora se intenta el equilibrio entre la externalización para reducir costes (subcontratación), y el mantenimiento de los estándares laborales para los trabajadores de las empresas subcontratadas²⁷⁰.

La reforma de 2021 no derogó íntegramente la Ley de 2012, sólo cambió algunos de sus aspectos más regresivos, todavía faltan cambios importantes para seguir avanzando en la democratización. Fue el resultado de un intenso diálogo social entre los empresarios, el Gobierno, y los sindicatos. Por ese motivo no incluyó todos los cambios que serían necesarios, y tampoco se tramitó en el Congreso como proyecto de Ley (para no tener que hacer cambios a lo pactado en el diálogo social), sino que la Cámara se limitó a convalidar el Real Decreto-ley 32/2021 que contiene la citada reforma.

²⁶⁹ Álvarez Cortés, J. C.: “La flexibilidad “interna” en el Real Decreto-Ley 32/2021 a través de los expedientes de regulación temporal de empleo y el mecanismo Red”. Pp. 185 a 188. (E-Revista) Trabajo, Persona, Derecho, Mercado. Monográfico. Pp. 183-222. 2022. En: <https://dx.doi.org/10.12795/TPDM.mon.2022.05>

<https://revistascientificas.us.es/index.php/Trabajo-Persona-Derecho-Merca/article/view/20588/18302>

²⁷⁰ Real Decreto-ley 32/2021, de 28 de diciembre, “de medidas urgentes para la reforma laboral, la garantía de la estabilidad en el empleo y la transformación del mercado de trabajo”. Preámbulo (III, c.), y Artículo primero (cinco). BOE núm. 313, de 30/12/ 2021. <https://www.boe.es/buscar/pdf/2021/BOE-A-2021-21788-consolidado.pdf>

Esta reforma avanza en derechos laborales, pero es limitada. Faltan cambios importantes, como los siguientes: 1. Restringir más las causas del despido (el despido barato y la flexibilidad para los despidos objetivos). 2. Restringir las posibilidades de la empresa de modificar unilateralmente las condiciones de trabajo. 3. Recuperar los salarios de tramitación. 4. Restablecer la autorización administrativa previa para los despidos colectivos. Antes de 2012 esa autorización, p. ej., era una barrera para prevenir abusos con las deslocalizaciones. 5. Fortalecer la negociación colectiva.

Renovar los sindicatos

La función encomendada a los sindicatos de defender y promover los intereses económicos y sociales de los trabajadores (CE, art. 7) está perdiendo eficacia, están perdiendo afiliados y representatividad. Para revertir esa tendencia los sindicatos necesitan renovarse, revitalizarse, cambiar su estructura y funcionamiento. Las alternativas a no revitalizarse pueden ser la marginalización, la dualización (defender sólo a los afiliados, y a los más próximos), o ser sustituidos por otras formas de organización social que hablen en nombre de los trabajadores (asociaciones, comunidades de internet, etc.)²⁷¹.

La renovación que proponemos, en el contexto de este trabajo, aboga por extender la influencia del sindicato más allá del ámbito empresarial y las relaciones laborales. Ser un actor relevante en la gobernanza, con influencia política y en la opinión pública. La influencia política a través de partidos afines, y la influencia sobre la opinión pública a través de medios de comunicación, campañas, etc.

²⁷¹ Visser, J.: “¿Pueden revitalizarse los sindicatos?”, p. 23. Pp. 20 a 56. Boletín Internacional de Investigación Sindical. “El Futuro del Trabajo: Los Sindicatos en Transformación”. 2019. Vol. 9. Núm. 1-2. Pp. 20 a 56. En: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---actrav/documents/publication/wcms_749666.pdf

Sin embargo, en España, los principales medios de comunicación pertenecen a corporaciones privadas, ninguno a los sindicatos; este hecho no contribuye a crear estados de opinión favorables a los intereses sindicales

Lo que se quiere resaltar es la conveniencia de que la reforma sindical incluya también como objetivo ser un actor relevante en el ámbito de la gobernanza, de manera similar al ámbito corporativo. Influir en las instituciones responsables de la legislación y de las políticas que conciernen al mundo laboral y sindical es contribuir a un marco favorable al empleo de calidad, a los intereses de los trabajadores.

Según apuntaba la Comisión, reducir el déficit pasa, especialmente, por la democratización de la gobernanza económica, y por la implicación en la misma de otros actores, entre ellos los sindicatos (agentes sociales)²⁷².

Desde un punto de vista institucional, los Tratados establecen los cauces para que los sindicatos puedan defender directamente sus intereses en la gobernanza²⁷³. El ejemplo está en el diálogo social que promueve la UE como parte de su política social (TFUE, arts. 151 a 161), y que se concreta en la “Cumbre social tripartita para el crecimiento y el empleo”. Esta cumbre tiene lugar en Bruselas dos veces

²⁷² Comisión Europea. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Banco Central Europeo, al Comité Económico y Social Europeo, al Comité de las Regiones y al Banco Europeo de Inversiones, sobre el documento: “Estrategia anual de crecimiento sostenible 2020”. COM (2019) 650 final. Bruselas, 17.12.2019. P. 15. En: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2019/ES/COM-2019-650-F1-ES-MAIN-PART-1.PDF>

²⁷³ El TUE, art. 11.1., establece que “Las Instituciones darán a los ciudadanos y a las asociaciones representativa, por los cauces apropiados, la posibilidad de expresar e intercambiar públicamente sus opiniones en todos los ámbitos de actuación de la Unión.

al año, antes de las Reuniones semestrales del Consejo Europeo. En ella participan la Confederación Europea de Sindicatos (CES), representantes de las empresas, y representantes de las Instituciones europeas, del Consejo Europeo, de la Comisión, y del Consejo. Su finalidad es llegar a “acuerdos estratégicos que coadyuben a la realización de los objetivos de la política social de la UE”²⁷⁴. Posteriormente, las políticas que desarrollen las Instituciones tendrán en cuenta estos acuerdos.

2. Cambiar el modelo productivo, hacia una mayor relevancia del valor añadido

La productividad es la condición necesaria para el crecimiento económico a largo plazo, y en España existe un problema crónico de productividad, incluida la productividad laboral. Por ello, en momentos de crisis, este problema perjudica especialmente al empleo, a las condiciones salariales y laborales. Los países europeos más avanzados tienen una productividad mayor, su PIB per cápita y los salarios medios también son mayores. Para afrontar este problema hay que modernizar el tejido productivo²⁷⁵.

Es común asociar la baja productividad a sectores de mayor peso en la economía, como el turismo y la construcción, que generan poco valor añadido. Sin embargo, es algo que caracteriza a todo el modelo

²⁷⁴ Bar Cantón, A.: “El sistema de adopción de decisiones en la Unión Europea”. Open Europe. Universidad de Valencia. En: <https://www.openeuropeuv.es/el-sistema-de-adopcion-de-decisiones-en-la-union-europea/>

²⁷⁵ Oficina Nacional de Prospectiva y Estrategia del gobierno de España (Coord.). “España 2050: Fundamentos y propuestas para una Estrategia Nacional de Largo Plazo”. En particular, pp. 60 y ss. Madrid: Ministerio de la Presidencia. 2021. ISBN 978-84-7471-150-9. En: https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2021/200521-Estrategia_Espana_2050.pdf

productivo, de ahí la necesidad de renovar todos los sectores, no solamente los que generan menos valor²⁷⁶.

La modernización o renovación del modelo productivo formará parte de una estrategia nacional específica, en línea con la estrategia europea de crecimiento sostenible²⁷⁷.

Hasta la actualidad, en España no existía una estrategia específica para modernizar el tejido productivo y fomentar el pleno empleo. Lo más próximo son dos documentos del Gobierno, aparecidos en 2021.

El primero, es el “Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia”, aprobado por el Gobierno de España en 2021, para implementar el instrumento europeo denominado “Next Generation EU”²⁷⁸.

²⁷⁶ Ruesga Benito, S. M.: “Para entender la crisis económica en España. El círculo vicioso de la moneda única y la carencia de un modelo productivo eficiente”. Economía UNAM. Vol. 10. Núm. 28. Enero-abril 2013. Pp. 70 a 94. En: <https://www.elsevier.es/es-revista-economia-unam-115-articulo-para-entender-crisis-economica-espana--S1665952X13721881>

²⁷⁷ Comisión Europea: “Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Banco Central Europeo, al Comité Económico y Social Europeo, al Comité de las Regiones, y al Banco Europeo de Inversiones (Estrategia anual de crecimiento sostenible 2020)”, COM (2019) 650 final. Bruselas 17. 12. 2019. En particular, pp. 1, 6, 10 y ss. En: [https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/api/files/COM\(2019\)650_0/de00000000033456?rendition=false](https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/api/files/COM(2019)650_0/de00000000033456?rendition=false)

²⁷⁸ Gobierno de España. “Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia”. 27, abril, 2021. En: https://www.lamoncloa.gob.es/temas/fondos-recuperacion/Documents/30042021-Plan_Recuperacion_%20Transformacion_%20Resiliencia.pdf

Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. BOE. n. 341, de 31 de diciembre de 2020. En: https://boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2020-17340

En el contexto de la crisis provocada por la pandemia de la Covid-19, la Unión adoptó una serie de medidas para hacer frente a las consecuencias económicas y sociales. Entre esas medidas está el plan de actuación “Next Generation EU”²⁷⁹.

El segundo documento que se debe mencionar es “España 2050: Fundamentos y propuestas para una Estrategia Nacional de Largo Plazo”. A partir de él, el Gobierno pretende diseñar un modelo de país moderno, que en los próximos 30 años esté a la altura de los más avanzados de Europa. La modernización se articula en torno a nueve “desafíos”, entre los que destacamos “Ser más productivos para crecer

²⁷⁹ Para hacer frente a crisis por la pandemia de la Covid-19, la Unión adoptó un conjunto de medidas extraordinarias, económicas y de otra índole. Entre las de tipo económico destacan: 1. El programa de compra de títulos lanzado por el BCE, para evitar el colapso de los mercados de deuda, y contribuir a estabilizar la situación financiera. 2. Se aplicó la cláusula de salvaguarda, que permitió a la Comisión levantar los límites que fijaba el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, para que los Gobiernos pudieran inyectar en la economía todo el dinero que fuera necesario. 3. Autorización a los Estados para otorgar ayudas públicas a las empresas, por importe superior a 800.000 euros (límite que había hasta entonces). 4. Plan para la recuperación de la Unión Europea en la crisis de la pandemia (anunciado en mayo de 2020 por la canciller Merkel y el presidente Macron), que fue el antecedente político para el Plan de recuperación económica (Next Generation EU).

El Plan Next Generation EU fue acordado por el Consejo Europeo de 21 de julio de 2020, para hacer frente a los daños económicos y sociales causados por la pandemia de la Covid-19. Consta de un Fondo de más de 800. 000 millones de euros, entre subvenciones y préstamos, para los años 2021 a 2023, y vinculado al presupuesto de la Unión 2021-2027. Pretende transformar el tejido productivo, promover el desarrollo y la cohesión del mercado único, y apoyar las prioridades de la Unión a largo plazo en temas de medio ambiente y digitalización (transición ecológica y digital). Sus objetivos son: 1. Impulsar el crecimiento económico y la creación de empleo. 2. Ayudar a la recuperación de los daños de la pandemia. 3. Promover la transformación estructural, y apoyar el tejido productivo.

Fuente de referencia: Comisión Europea. “Plan de Recuperación para Europa”. En: https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_es

mejor”, y “Resolver las deficiencias de nuestro mercado de trabajo y adaptarlo a las nuevas realidades sociales, económicas y tecnológicas²⁸⁰”.

Desde nuestro punto de vista, la transformación del modelo productivo ha de canalizarse a través de dos vías, el sector público y el privado.

En la primera vía, el poder público tiene que promover y orientar los cambios necesarios a través de las políticas y de la legislación. Como ejemplo tenemos los dos documentos indicados anteriormente (el “Plan de Recuperación ...”, y “España 2050...”), y la reforma laboral de 2021 (al ampliar derechos a los trabajadores encarece los costes laborales, y puede desviar el interés de las empresas por otros factores productivos, como la innovación y la tecnología).

La segunda vía para cambiar el modelo productivo comienza por un cambio en la cultura empresarial. Las empresas deben asumir la importancia de adaptarse a la nueva realidad, y transitar de la competencia en costes (sobre todo laborales) hacia el valor añadido y la diferenciación. Para este cambio renovarán la gestión, y darán prioridad a la tecnología y la digitalización, el medio ambiente, la

²⁸⁰ Es un documento presentado en mayo de 2021, y elaborado por la Oficina de Prospectiva del Gobierno de España, con la participación de expertos externos. Propone abrir un diálogo nacional, con la participación de las Administraciones, los partidos políticos, y la sociedad, para decidir sobre el modelo de país que se pretende para los próximos 30 años.

Oficina Nacional de Prospectiva y Estrategia del gobierno de España (Coord.). “España 2050: Fundamentos y propuestas para una Estrategia Nacional de Largo Plazo”. En particular, pp. 60 y ss. Madrid: Ministerio de la Presidencia. 2021. ISBN 978-84-7471-150-9. En:

https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2021/200521-Estrategia_Espana_2050.pdf

internalización²⁸¹. El cambio también significa cuidar factor trabajo, su formación e implicación en la marcha de la empresa.

Para renovar el modelo productivo hay que actuar sobre las múltiples causas que lo explican. Entre ellas destacamos las siguientes: 1. Inadecuado diseño de la inversión pública. 2. Déficit en algunas infraestructuras. 3. Pequeño tamaño de las empresas²⁸². 4. Sectores económicamente relevantes, pero de bajo contenido tecnológico²⁸³. 5. Sistema de financiación empresarial débil; las empresas tienen dificultades para acceder al crédito, sobre todo las más pequeñas, y las de nueva creación²⁸⁴. 6. Déficit de las empresas en capital humano, organización y gestión, tecnología e innovación²⁸⁵. 7. Deficiente conexión entre productores de conocimiento/ámbito científico y empresas (innovación). En la actual economía del conocimiento, cualquier intento de cambiar el modelo productivo debe fortalecer el

²⁸¹ Garcés-Galdeano, L.; Huerta, E.: “Las empresas españolas entre el cambio y la inercia: La relevancia de la gestión”. Revista de Economía. Colegio de Economistas. Pp. 158, 159 y ss. Madrid 2016. N°. 162/163.

²⁸² Garcés-Galdeano, L.; Huerta, E.: “Las empresas españolas entre el cambio y la inercia: La relevancia de la gestión”. Pp. 163 y ss. Revista de Economía. Colegio de Economistas. Madrid 2016. Núm. 162/163.

²⁸³ Villena Peña, J. E.: “El problema de la productividad española”. Pp. 22, 23. Rev. eXtoikos. Núm. 10. 2013.

²⁸⁴ “España es hoy uno de los países de la Unión Europea ... que tiene menos banca pública, y no es casualidad que sea también uno de los países de dicha Comunidad donde las familias, así como las pequeñas y medianas empresas, tienen más dificultades para conseguir crédito”. Navarro, Vicenç: <<Ataque a la democracia y al bienestar (Crítica al pensamiento económico dominante)>>. Pp.166 y ss. Editorial Anagrama, Barcelona, 2015.

²⁸⁵ Garcés-Galdeano, L.; Huerta, E.: “Las empresas españolas entre el cambio y la inercia: La relevancia de la gestión”. Pp. 161, 162. Revista de Economía. Colegio de Economistas. Madrid 2016. Núm. 162/163.

sistema de innovación, y corregir esta deficiencia, pero sin olvidar tampoco los demás problemas²⁸⁶.

²⁸⁶ “Deficiente funcionamiento del sistema de innovación, es decir, la ausencia de conexiones eficaces, sistémicas y permanentes entre los productores de conocimiento (de manera destacada aquellos que pertenecen al ámbito científico) y los usuarios de dicho conocimiento, principalmente las empresas (innovación)”. García Reche, A. 14 de diciembre de 2021. “El modelo productivo español: casi todo por hacer”. elDiario.es. https://www.eldiario.es/opinion/tribuna-abierta/modelo-productivo-espanol_129_8574644.html

CONCLUSIONES

Esta investigación confirma la relación que existe entre la gobernanza económica europea, de sesgo neoliberal, y el retroceso en los derechos de los trabajadores mediante la Reforma laboral de 2012, coincidiendo con la crisis económica iniciada en 2008.

Comienza con una referencia a la “época dorada” del capitalismo en Europa, y destaca algunas notas que la caracterizan, como la prosperidad económica, la creación de empleo y el equilibrio de intereses entre capital y trabajo. La referencia sirve para indicar la transición a la presente era neoliberal, y ver el fuerte contraste, con inestabilidad económica, tasas de desempleo elevadas, y prevalencia de los intereses del capital.

El capítulo primero aborda el marco teórico del orden neoliberal, para tenerlo de referencia a lo largo de los capítulos siguientes. Se mencionan sus características más destacadas, entre ellas, la preferencia por la libertad económica sobre la libertad de los ciudadanos, y la subordinación de los derechos laborales a la eficiencia empresarial. Conocer las características de esta doctrina permite identificar y entender las políticas que llevan este sesgo, y a los actores que las promueven, desde un contexto de globalización y de financiarización de la economía. Este capítulo, y sobre todo el siguiente, responden a la primera pregunta de investigación, sobre cómo el orden neoliberal llega a ser hegemónico en la gobernanza de la Unión.

En el capítulo segundo se confirman dos cuestiones que resultan decisivas para explicar la actuación de la gobernanza europea. Las indicamos a continuación.

Desde los orígenes de la actual Unión, las élites políticas, económicas y financieras siempre han tenido el control sobre el diseño de las Instituciones, sus políticas, y el ejercicio de la gobernanza. Su afinidad con el orden neoliberal explica cómo el neoliberalismo llega a ser doctrina hegemónica en esta gobernanza (el sesgo neoliberal).

Se comprueba cómo el déficit democrático en la gobernanza posibilita que las élites sean hegemónicas en ella, es decir, se vincula déficit democrático con hegemonía neoliberal. El déficit se entiende como la ausencia de mecanismos democráticos suficientes para garantizar un equilibrio de intereses en los procesos decisorios. En este sentido, hay escasa transparencia y rendición de cuentas (p. ej., el Eurogrupo), no hay separación de Poder legislativo y Ejecutivo (el Consejo), tampoco hay legitimidad directa (la Comisión, p. ej.) ni representatividad proporcional (salvo el PE, que tiene legitimidad directa, y representa a los ciudadanos europeos), etc. Estos son requisitos democráticos básicos, que la propia UE no cumple, pero que exige a los EEMM. El déficit de las Instituciones posibilita que las mayorías sociales no tengan un reflejo proporcional en las Instituciones ni en sus políticas. El ej. paradigmático es la aplicación del equilibrio presupuestario, y la devaluación salarial y laboral.

El tercer capítulo se centra en la Reforma laboral de 2012, como ejemplo de medida legislativa impulsada por la gobernanza europea, e implementada por un Gobierno afín. Esta Norma responde, literalmente, a las exigencias del orden neoliberal, según se comprobó con la lectura del Preámbulo y del articulado. Se destaca su pretensión de debilitar el poder sindical, la negociación colectiva, y la posición individual de los trabajadores en la relación laboral. Aquella Norma buscaba fortalecer el poder del empresario. Con este capítulo se demuestra, de forma casuística, la repercusión negativa directa y concreta de la gobernanza europea en los derechos laborales en España. Así, se responde a la segunda pregunta de investigación.

El capítulo cuarto presenta medidas concretas para un contexto favorable al crecimiento económico sostenible y la creación de empleo de calidad. Son propuestas de reforma, en el ámbito europeo y el español, alternativas a las políticas aplicadas durante la crisis. De esta forma, se responde afirmativamente a la tercera pregunta, sobre si no existían políticas alternativas a las aplicadas para afrontar aquella crisis.

En el ámbito europeo se proponen medidas concretas para reducir el déficit democrático en la gobernanza, y disminuir la influencia hegemónica del orden neoliberal. Se trata de que órganos decisivos clave (Comisión, Eurogrupo, etc.) tengan mayor legitimidad, transparencia, rendición de cuentas, y sean más representativos. Para el PE, única Institución con legitimidad directa, se propone fortalecer su poder político en la gobernanza-En el campo económico se proponen reformas concretas para hacer que la gobernanza sea más funcional, p. ej. cambiar las Reglas fiscales, suspendidas hasta 2024.

Para el ámbito español se propone modernizar el modelo productivo, hacia otro más orientado a la creación de valor añadido. También, cambiar la orientación de la legislación laboral, en el sentido de reforzar los derechos laborales, como hace la nueva reforma laboral de 2022, y favorecer el equilibrio entre empresario y sindicato/trabajadores.

Todas las propuestas que se hacen van en sentido contrario a las políticas llevadas a cabo durante el período de la crisis. Se dirigen a crear un contexto más favorable al crecimiento económico sostenible, necesario para crear empleo de calidad. Entendiendo este último como medio para garantizar al trabajador una vida digna, y el ejercicio los derechos de ciudadanía.

Esta obra señala políticas y manifestaciones concretas de la gobernanza económica que permiten calificarla, sin duda, como de sesgo neoliberal., y comprobar su incidencia en el mercado laboral. Se mencionó, p. ej. el PEC y las reglas de austeridad, la carta del presidente del BCE al presidente del gobierno de España pidiendo una reforma laboral, a cambio de apoyo financiero, etc. Constata las diferencias esenciales con el liberalismo clásico, y también con el ordoliberalismo alemán, muy influyente en la gobernanza europea. Finalmente, abre una posible vía de investigación para indagar los vínculos entre déficit y hegemonía neoliberal. El déficit en las Instituciones y en la gobernanza europeas es un tema bien estudiado, pero no así su responsabilidad en la prevalencia de intereses particulares.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y RECURSOS DE INTERNET

A

-Aragón Reyes, M.: “Comentarios a la Constitución española (Art. 1)”. Directores: Miguel Rodríguez-Piñero y María Emilia Casas. Tomo I. Pp. 28 a 60. octubre de 2018. Ed. Fundación Wolters Kluwer, Boletín Oficial del Estado, Tribunal Constitucional y Ministerio de Justicia. Madrid. En: https://www.boe.es/biblioteca_juridica/abrir_pdf.php?id=PUB-PB-2018-94_1

-Álvarez Cortés, J. C.: “La flexibilidad “interna” en el Real Decreto-Ley 32/2021 a través de los expedientes de regulación temporal de empleo y el mecanismo Red”. (E-Revista) Trabajo, Persona, Derecho, Mercado. Monográfico. Pp. 183-222. 2022. En: <https://dx.doi.org/10.12795/TPDM.mon.2022.05>
<https://revistascientificas.us.es/index.php/Trabajo-Persona-Derecho-Merca/article/view/20588/18302>

B

-Bahl, Volker. ((29.04.2013). “Wie EZB-Präsident Draghi mit Statistiken “lügt” – oder die einseitige Ideologie des angeblich “neutralen” EZB-Chefs Mario Draghi”. Kommentierte Presseschau. LabourNet Germany. <https://www.labournet.de/politik/eu-politik/eu-krise/eukrise-allg/mario-draghis-economic-ideology-revealed/>

- Balaguer Callejón, F.: “Crisis económica y crisis constitucional de Europa”. Revista Española de Derecho Constitucional. 2013. N°. 98, pp. 91-107

Wie EZB-Präsident Draghi mit Statistiken “lügt” – oder die einseitige Ideologie des angeblich “neutralen” EZB-Chefs Mario Draghi. Kommentierte Presseschau von Volker Bahl vom 29.4.2013

-Banco de España:

“La reforma del marco de gobernanza de la política fiscal de la Unión Europea en un nuevo entorno macroeconómico”. Banco de España (Eurosistema). Documentos Ocasionales nº. 2121. Autores: Mario Alloza, Javier Andrés, Pablo Burriel, Iván Kataryniuk, Javier J. Pérez, Juan Luis Vega. Madrid, agosto, 2021. En: <https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesSerias/DocumentosOcasionales/21/Fich/do2121.pdf>

- Bar Cantón, A.: “El sistema de adopción de decisiones en la Unión Europea”. Open Europe. Universidad de Valencia. En: <https://www.openeuropeuv.es/el-sistema-de-adopcion-de-decisiones-en-la-union-europea/>

-Barrón Arniches; I.. “Críticas a Linde por defender al Gobierno alegando patriotismo”. 8 de abril de 2015. En: www.elpais.com

-Boletín Oficial de la Unión Europea:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=ES>

C

-Cerrillo i Martínez, Agustí: “La gobernanza hoy: Introducción”. Pp. 11 a 35. En la obra conjunta: “La gobernanza hoy: 10 textos de referencia”. Coordinador: Cerrillo i Martínez, Agustí. Instituto Nacional de Administración Pública (Ministerio de Administraciones Públicas). Madrid. 2005

Comisión Europea:

-Comisión Europea. “Plan de Recuperación para Europa”. En: https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_es

-Comisión Europea. “Comunicación de la Comisión al Consejo (relativa a la activación de la cláusula general de salvaguardia del Pacto

de Estabilidad y Crecimiento)”: COM (2020) 123 final. Bruselas, 20.3.2020. En: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0123&from=ES>

- Comisión Europea. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Banco Central Europeo, al Comité Económico y Social Europeo, al Comité de las Regiones, y al Banco Europeo de Inversiones. “Estrategia anual de crecimiento sostenible 2020”. COM (2019) 650 final. Bruselas. 17.12.2019.

[https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/api/files/COM\(2019\)650_0/de00000000033482?rendition=fal](https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/api/files/COM(2019)650_0/de00000000033482?rendition=fal)
e

-Comisión de las Comunidades Europeas,

Bruselas, 25.7.2001

COM (2001) 428 final

“La Gobernanza Europea. (Un libro blanco)”

En:

<http://www.bioeticanet.info/documentos/GobernanzaEuropea01.pdf>

-Comisión Europea

COM (2001)428 final

(2001/C 287/01)

Diario Oficial de las Comunidades Europeas 12.10.2001.

“La Gobernanza Europea. (Un Libro Blanco)”. En:

[https://eur-lex.europa.eu/legal-](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52001DC0428&from=DE)

[content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52001DC0428&from=DE](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52001DC0428&from=DE)

-¹ European Comimssion. “Recommendation for a Council Recommendation on the 2022 National Reform Programme of Spain an delivering a Council opinion on the 2020 Stability Programme of Spain”. Brussels. 23.5.2022. COM(2022) 610 final. En: <https://www.docdroid.net/0cxFEMK/2022-european-semester-country-report-spain-en-pdf>

-European Commission: “Vade Mecum on the Stability & Growth Pact”. 2019 Edition. Institutional Paper 101. April 2019. En:

https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/economy-finance/ip101_en.pdf

-European Commission: “The EU’s 2021-2027 long-term Budget and NextGenerationEU”. En: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/d3e77637-a963-11eb-9585-01aa75ed71a1/language-en>

Comité Económico y Social de la UE:

-Dictamen, ECO/502 – EESC-2019-05232-00-00-AC-TRA. En: <https://www.ccoo.es/d3f616dbfa6e61cc9ca9aa9ac771a719000001.pdf>

-Dictamen. En:

<https://www.ccoo.es/d3f616dbfa6e61cc9ca9aa9ac771a719000001.pdf>

- Congressional Research Service. Report for Congress: “Fairness Doctrine: History and Constitutional Issues”. July 13, 2011. En: <https://fas.org/sgp/crs/misc/R40009.pdf>

-Consejo de la Unión Europea:

-Comunicado de prensa del Consejo de la UE, de 17 de diciembre de 2021, en: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2020/12/17/multiannual-financial-framework-for-2021-2027-adopted/>

-Consejo de la Unión Europea (de Asuntos Económicos y Financieros/ECOFIN):

“Recomendación del Consejo sobre la política económica de la zona euro”, aprobada en su reunión de 18 de febrero de 2020, para ser adoptada posteriormente por el Consejo Europeo en su reunión de marzo: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2020/02/18/council-approves-its-recommendation-on-the-economic-policy-of-the-euro-area-for-2020/>

.Proyecto de Conclusiones del Consejo sobre la Estrategia Anual de Crecimiento Sostenible 2020, adoptado por el Consejo en su sesión nº. 3749, celebrada el 18 de febrero de 2020

<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6132-2020-INIT/es/pdf>

.Consejo. Semestre Europeo. En: <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/european-semester/>

-Constitución Española. B.O.E. nº. 311, de 29 de diciembre de 1978. BOE. 5 de octubre de 2018. En: https://www.boe.es/biblioteca_juridica/codigos/codigo.php?id=151_Constitucion_Espanola&modo=1

-Convenio de la Organización Internacional del Trabajo, n. 158, “sobre la terminación de la relación de trabajo por iniciativa del empleador”, adoptado en Ginebra el 22 de junio de 1982. En:

https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-1985-12535

-Corporate Europe Observatory. “Lobbying under the radar continues: MEP-industry forums still avoid scrutiny”. 12.10.2015. En: <https://corporateeurope.org/en/power-lobbies/2015/10/lobbying-under-radar-continues-mep-industry-forums-still-avoid-scrutiny>

D

-Defensor del Pueblo de la UE. Comunicado de Prensa, Núm. 1, 17 de enero de 2018.

- Denord, François; Knaebel, Rachel; Rimbart, Pierre. 2015. “L’ordolibéralisme allemand, cage de fer pour le Vieux Continent”. Le Monde Diplomatique. En: <http://www.monde-diplomatique.fr/2015/08/DENORD/53518>

- De Spiegelaere, S.; Hoffmann, A. Jagodzinski, R.; Lafuente Hernández, S.; Rasnaca, Z.: Vitols, S.: “Democracy at Work: What, Why and How?”. European Trade Union Institute. July 18, 2019. En:

<https://www.etui.org/services/facts-figures/benchmarks/democracy-at-work-what-why-and-how>

<https://www.etui.org/sites/default/files/Chap%204%20Bench%202019.pdf>

-Díaz, A.: (28 junio 2012) “La reforma laboral ya es ley con los votos del PP y CiU (La oposición acoge con dramatismo la norma de “la precariedad y el despido sin causa”)”. elpais.com. En: https://elpais.com/politica/2012/06/28/actualidad/1340892149_211451.html

- Dictamen del Comité Económico y Social de la UE, ECO/502 – EESC-2019-05232-00-00-AC-TRA. En:

<https://www.ccoo.es/d3f616dbfa6e61cc9ca9aa9ac771a719000001.pdf>

E

-Estatuto de los Trabajadores (ET): Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores. BOE, núm. 255, de 24/10/2015. En (versión de 23. 09. 2020): <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-11430>

-Estévez Araújo, J. A.: “Crisis de la democracia en Europa”. Oxímora. Revista Internacional de Ética y Política. Núm. 3. 2013. Pp. 8-22.

-Estévez Araújo, J.A.: “Que no te den gobernanza por democracia”. Novum Jus. Vol. 3, Núm. 2. July-December 2009. Pp. 213-216. En: <https://novumjus.ucatolica.edu.co/article/download/717/732>

-EUR-Lex. “Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria (Pacto Presupuestarios)”. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM%3A1403_3#document1

-EUR-Lex. Glossary of summaries. European Governance.

<https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/governance.html>

-European Parliament 2019-2024. “on the proposal for a Council Regulation on the election of the members of the European Parliament by direct universal suffrage , repealing Council Decision

(76/787/ECSC, EEC, Euratom) and the Act concerning the election of the members of the European Parliament by direct universal suffrage annexed to that decision (2020/2220 (INL)). 4.4.2022. En: <https://www.docdroid.net/soSeWuo/a-9-2022-0083-en-pdf>

F

- Fabra, M.: “El presidente del Constitucional asesoró al PP desde 1992”. 26 de julio de 2013. [elpais.com](https://elpais.com/politica/2013/07/28/actualidad/1375035151_870364.html). En: https://elpais.com/politica/2013/07/28/actualidad/1375035151_870364.html

-Falguera Baró, Miguel A.: “El Real Decreto-Ley3/2012: ¿un golpe de estado constitucional?”. Rev. Jueces para la Democracia (Información y debate). 2012, marzo, núm. 73. Pp. 3 a 11.

Falguera Baró, Miguel A.: “La normativa de la OIT y su translación en el ordenamiento interno por la Sala de lo Social del Tribunal Supremo. Algunas reflexiones de futuro tras la última reforma laboral”. Lex Social (Revista jurídica de los Derechos Sociales). Vol. 6, núm. 1/2016. Pp. 33 a 71. En: <file:///C:/Users/pablo/AppData/Local/Temp/1652-Texto%20del%20art%C3%ADculo-5169-2-10-20160523.pdf>

- Fichas temáticas sobre la Unión Europea (Parlamento Europeo): (“El diálogo social”): <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/58/el-dialogo-social>

(“Los procedimientos supranacionales de adopción de decisiones”): <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/8/los-procedimientos-supranacionales-de-adopcion-de-decisiones>

(“Los procedimientos intergubernamentales de adopción de decisiones”): <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/9/los-procedimientos-intergubernamentales-de-adopcion-de-decisiones>

(“El sistema jurídico de la UE y los procedimientos de adopción de decisiones”):

<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/section/186/el-sistema-juridico-de-la-union-europea-y-los-procedimientos-de-adopcion-de-deci>

G

- Garcés-Galdeano, L.; Huerta, E.: “Las empresas españolas entre el cambio y la inercia: La relevancia de la gestión”. Revista de Economía. Colegio de Economistas. Madrid 2016. Núm. 162/163. Pp. 157 a 169.

-García Reche, A. 14 de diciembre de 2021. “El modelo productivo español: casi todo por hacer”. elDiario.es. En: https://www.eldiario.es/opinion/tribuna-abierta/modelo-productivo-espanol_129_8574644.html

- Gautié, J.: “Repensar la articulación entre mercado del trabajo y la protección social en el postfordismo”. Cuadernos de Relaciones Laborales. 2004. 22. Núm. 1. Pp. 147 a 184.

-Gobierno de España: “Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia”. 27, abril, 2021. En: https://www.lamoncloa.gob.es/temas/fondos-recuperacion/Documents/30042021-Plan_Recuperacion_%20Transformacion_%20Resiliencia.pdf

- Goerlich Peset, J. M.: “La libertad sindical en la jurisprudencia del tribunal constitucional”, en “Comentarios a la Constitución española”. Directores: Miguel Rodríguez-Piñero y María Emilia Casas. Tomo I. Pp. 1010 a 1031. Octubre de 2018. Ed. Fundación Wolters Kluwer, Boletín Oficial del Estado, Tribunal Constitucional y Ministerio de Justicia. Madrid. En: https://www.boe.es/biblioteca_juridica/abrir_pdf.php?id=PUB-PB-2018-94_1

-Gómez Bengoechea, G.: “La crisis institucional de le eurozona: nacimiento, evolución y reacción política”. Icade. Revista de la Facultad

de Derecho, pp. 143-168, nº 96, 2015. En:
<https://doi.org/10.14422/icade.i96.y2015.006>

- Peters, Guy B. y Pierre, Jon: “¿Por qué ahora el interés por la gobernanza?”. P. 41. Varios autores: “La gobernanza hoy: 10 textos de referencia”. Pp. 37 a 56. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid. 2005. Coordinador: Agustí Cerrillo i Martínez. En:
http://consultorestema.com/wp-content/uploads/2020/02/La_gobernanza_hoy-ConsultoresTema.pdf

H

-Hagey, K.: “Fairness Doctrine fight goes on”. Rev. Político (U.S. Edition). Jan.16.2011. En:
<https://www.politico.com/story/2011/01/fairness-doctrine-fight-goes-on-047669>

-Harvey, David: “Breve historia del neoliberalismo”, Ediciones Akal, Madrid, 2007, y en:
<http://colegiodesociologosperu.org/nw/biblioteca/breve-historia-del-neoliberalismo-de-david-harvey1.pdf>

-Herrero de Miñón, M.: “Comentarios a la Constitución española (Preámbulo)”. Directores: Miguel Rodríguez-Piñero y María Emilia Casas. Tomo I. Pp. 3 a 10. Octubre de 2018. Ed. Fundación Wolters Kluwer, Boletín Oficial del Estado, Tribunal Constitucional y Ministerio de Justicia. Madrid. En:
https://www.boe.es/biblioteca_juridica/abrir_pdf.php?id=PUB-PB-2018-94_1

I

-Informe “Tainted love. Corporate lobbying and the upcoming German EU Presidency”. Published by Corporate Europe Observatory and LobbyControl e. V.. Brussels and Cologne, June 2020. Coordinated by Vicky Cann and Nina Katzemich. Edited by Katharine Ainger.

J

- Jimena Quesada, L.: “La Reforma del artículo 135 de la Carta Magna española (La superación de los clichés del tabú y de la rigidez constitucionales)”. UNED. (Revista) Teoría y Realidad Constitucional. N. 30, 2012. Pp. 335 a 356.

L

- López Mourelo, E., y Malo, M. A.: “El mercado de trabajo en España: el contexto europeo, los dos viejos desafíos y un nuevo problema”. P. 47. EKonomiaz, núm. 87, 1º Semestre 2015.

- Lordon, Frédéric: “El porqué de las crisis financieras y cómo evitarlas”; Editorial Catarata, Colección Economía crítica y ecologismo social, Traducción de Francisco Javier Gutiérrez Hurtado, y Luis Fernando Lobejón Herrero. Madrid 2009.

-Luengo, Fernando: Blog de economía.

2017. “Democratizar las relaciones laborales”. En: <http://blogs.publico.es/econonuestra/2017/01/31/democratizar-las-relaciones-laborales/>

2016: “Austeridad presupuestaria, inversión y políticas de cambio”. Blog de economía. En: <https://fernandoluengo.wordpress.com/2016/03/08/austeridad-presupuestaria-inversion-y-politicas-de-cambio/>

M

- Medina, F.: “Pérez de los Cobos, ‘padre’ de la Reforma Laboral, consagra ‘su obra’ sin pestañear”. (16 de julio de 2014). elplural.com. En: https://www.elplural.com/politica/espana/perez-de-los-cobos-padre-de-la-reforma-laboral-consagra-su-obra-sin-pestanear_38379102

-Molina Navarrete, Cristóbal: “Actualidades y críticas del Convenio OIT n. 158 en los derechos europeos: ¿el renacer del sentido del límite jurídico a la libertad (de empresa) en favor de la seguridad (en el empleo)?”. Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo. 2019, volumen 7, pp. 123-180. En: http://adapt.it/wp/wp-content/uploads/2019/12/molina_def.pdf

- Monereo Pérez, J. L.; Rodríguez Escanciano, S.; Rodríguez Iniesta, G.: “La reforma laboral de 2021 y el freno a la contratación temporal injustificada como objetivo prioritario”. Revista Crítica de Relaciones de Trabajo. Laborum. Núm. 2. 1er. Trimestre, 2022. Pp. 11-32.

- Movimiento europeo. Consejo federal español. “Cronología de la Construcción Europea”. En: <http://www.movimientoeuropeo.org/cronologia-ue/>

-Mundell, Robert A.: “A Theory of Optimum Currency Areas”. The American Economic Review. Vol. 51, N°. 54, sept. 1961. Pp. 657-665. Ver en: https://www.experimentalforschung.econ.uni-muenchen.de/studium/veranstaltungsarchiv/sq2/mundell_aer1961.pdf

N

-Navarro, Vicenç: <<Ataque a la democracia y al bienestar (Crítica al pensamiento económico dominante)>>. Editorial Anagrama, Barcelona, 2015.

-Navarro, V.; Torres López, J.; y Garzón Espinosa, A.: “Hay Alternativas (Propuestas para crear empleo y bienestar social en España)”. Ed. Sequitur. Madrid. 2011.

-Next Generation EU La Moncloa: https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2020/07102020_PreguntasRespuestasPR.pdf

-Nye, Joseph S.: “Soft Power and Smart Power (The United States has forgotten how to use soft power)”. Internationale Politik. Deutsche Gesellschaft für Auswändige Politik eV., 3/2006, Volume 7, pp. 10 a 13.

- Oficina Nacional de Prospectiva y Estrategia del gobierno de España (Coord.). “España 2050: Fundamentos y propuestas para una Estrategia Nacional de Largo Plazo”. Madrid: Ministerio de la Presidencia. 2021. ISBN 978-84-7471-150-9. En: https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2021/200521-Estrategia_Espana_2050.pdf

-Organización Internacional del Trabajo:

“Convenio sobre la terminación de la relación de trabajo”, 1982 (núm. 158). En: https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:P12100_ILO_CODE:C158. También puede verse en:

https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-1985-12535 (BOE» núm.155, de 29 de junio de 1985, páginas 20352 a 20354)

-Ortiz, Isabel; Cummins Matthew. “The Age of Austerity: A Review of Public Expenditures and Adjustment Measures in 181 Countries”. Initiative for Policy Dialogue and the South Centre. Working Paper, March 2013. http://policydialogue.org/files/publications/Age_of_Austerity_Ortiz_and_Cummins.pdf

P

- European Parliament 2019-2024. “on the proposal for a Council Regulation on the election of the members of the European Parliament by direct universal suffrage , repealing Council Decision (76/787/ECSC, EEC, Euratom) and the Act concerning the election of the members of the European Parliament by direct universal suffrage annexed to that decision (2020/2220 (INL)). 4.4.2022. En: <https://www.docdroid.net/soSeWuo/a-9-2022-0083-en-pdf>

-Parlamento Europeo. Fichas temáticas sobre la Unión Europea. La gobernanza económica. En: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/87/guvernanta-economica>

Parlamento Europeo: “Resultados de las elecciones europeas de 2019”. <https://www.europarl.europa.eu/election-results-2019/es/participacion/>

-Pacto de Estabilidad y Crecimiento: De momento no es necesario
- Pérez Infante, J. I.: “El análisis de la economía neoliberal del mercado de trabajo”. Economistas Frente a la Crisis. Abril 17. 2013. En: <https://economistasfrentealacrisis.com/el-analisis-de-la-economia-neoliberal-del-mercado-de-trabajo/>

R

- Recomendación del Consejo sobre la política económica de la zona Euro: Semestre Europeo de 2020. 18 de febrero de 2020. En: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2020/02/18/council-approves-its-recommendation-on-the-economic-policy-of-the-euro-area-for-2020/>

- Rodríguez de Paz, A.: “Luchar contra la precariedad laboral. Veto por ley al contrato temporal para “actividad normal” de la empresa. (Trabajo quiere que solo se destine a picos imprevisibles, no de carácter estacional)”. 8 de junio de 2021. [lavanguardia.com](https://www.lavanguardia.com/economia/20210608/7512658/veto-ley-contrato-temporal-actividad-normal-empresa.html), en: <https://www.lavanguardia.com/economia/20210608/7512658/veto-ley-contrato-temporal-actividad-normal-empresa.html>

- Rodríguez-Piñero, M.: “Comentarios a la Constitución española (Título Preliminar)”. Directores: Miguel Rodríguez-Piñero y María Emilia Casas. Tomo I. P. 13 a 27. Octubre de 2018. Ed. Fundación Wolters Kluwer, Boletín Oficial del Estado, Tribunal Constitucional y Ministerio de Justicia. Madrid. En: https://www.boe.es/biblioteca_juridica/abrir_pdf.php?id=PUB-PB-2018-94_1

- Rojo Torrecilla, E.: “Estudio de la reforma laboral de 2021 (V). La restricción de la prioridad aplicativa del convenio de empresa en materia salarial y la recuperación de la ultraactividad”. Blog. 8 de enero de 2022. En: <http://www.eduardorojotorrecilla.es/2022/01/estudio-de-la-reforma-laboral-de-2021-v.html>

-- Ruesga Benito, S. M.: “Para entender la crisis económica en España. El círculo vicioso de la moneda única y la carencia de un modelo productivo eficiente”. Economía UNAM. Vol. 10. Núm. 28. Enero-abril 2013. Pp. 70 a 94. En: <https://www.elsevier.es/es-revista-economia-unam-115-articulo-para-entender-tesis-economica-espana--S1665952X13721881>

“La financiarización de las Relaciones Laborales”, Cuadernos de Relaciones Laborales, Vol. 30, nº. 2, 2012, pp. 409-429

S

-Salcedo Beltrán; Carmen: “La Carta Social Europea: instrumento de garantía de los derechos sociales en tiempos de crisis”. Boletín de actualidad, UGT. 2015, octubre, núm. 23, pp. 1 a 6. En: <http://portal.ugt.org/actualidad/2015/octubre/boletin23/P6.pdf>

- Sánchez, C.; Jorrín, J. G.: “Las siete claves de la reforma laboral que propone el Gobierno”. 9 de junio de 2021. elconfidencial.com. En: https://www.elconfidencial.com/economia/2021-06-08/claves-propuesta-reforma-laboral-gobierno_3122232/

- Sanguineti R., Wilfredo: “La convalidación definitiva de la reforma laboral de 2012”. Crítica a la Sentencia del Tribunal Constitucional 8/2015, de 22 de enero. *Ars Iuris Salmanticensis: Revista europea e iberoamericana de pensamiento y análisis de derecho, ciencia política y criminología*, vol. 3, núm. 2, diciembre 2015, pp. 325 a 329. Ediciones Universidad de Salamanca. En: <file:///C:/Users/pablo/AppData/Local/Temp/14426-50300-1-SM.pdf>

-Scharpf, Fritz W.: “Apuntes para una teoría del gobierno multinivel en Europa”. Pp. 173 a 201. En la obra conjunta: “La

gobernanza hoy: 10 textos de referencia”. Coordinador: Cerrillo i Martínez, Agustí. Instituto Nacional de Administración Pública (Ministerio de Administraciones Públicas). Madrid. 2005.

.Semestre Europeo. Consejo. En: <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/european-semester/>

- Sotelo, J., y Sierra, J.: “El déficit informativo como parte del déficit democrático de la Unión Europea”. Revista de Comunicación, 2008, nº7, pp. 199-214. En:

file:///C:/Users/pablo/AppData/Local/Temp/Dialnet-ElDeficitInformativoComoParteDelDeficitDemocratico-3870866.pdf

- Stiglitz, J.: “El Euro (Cómo la moneda común amenaza el futuro de Europa)”. (Trad. Inga Pellisa y María Luisa Rodríguez Tapia). Edit. Taurus. Barcelona. 2016.

- Stiglitz, J. (18 enero 2015): “Europa y su momentánea sinrazón (Esta locura económica no puede durar para siempre; la democracia no lo permitirá)”. Traducción: Rocío L. Barrientos. www.elpais.com

-Streeck, W.: Entrevista de Miguel Mora a este académico, recogida bajo el título: “El Imperio europeo se hunde”, en la Revista digital Contexto. 13. 3. 2019. nº. 212. 2019. <https://ctxt.es/es/20190313/Politica/24878/neoliberalismo-union-europea-alemania-wolfgang-streeck-miguel-mora.htm>

T

-Tapia, J.M.: “La Sentencia 8/2015 del Tribunal Constitucional y la “desconstitucionalización” del Derecho del Trabajo”. CERES (Centre d’Estudis i Recerca Sindicals). CCOO-Catalunya. En: <http://www.ccoo.cat/ceres/documents/informes/butjur-157.pdf>

- Torres López, J.:

“Los Halcones vuelven a volar para defender los intereses de siempre”. 13 de diciembre de 2021. ATTAC España. En: <https://attac.es/los-halcones-vuelven-a-volar-para-defender-los-intereses-de-siempre/>

.“Las trampas de Draghi para bajar salarios”. 2 de abril de 2013
.“Más trampas del BCE para cubrir a Merkel”. 18 de abril de 2013. Ambos arts. en: www.juantorreslopez.com

Torres López, J., y Montero Soler, A.: “Trabajo, empleo y desempleo en la teoría económica: la nueva ortodoxia”. Revista Principios. Núm. 3. 2005. Pp. 5 a 34. Fundación Sistema. En:

<https://fundacionsistema.com/revista-principios/num-3/>

<https://fundacionsistema.com/p-3-1-trabajo-empleo-y-desempleo-en-la-teoria-economica-la-nueva-ortodoxia/>

https://fundacionsistema.com/wp-content/uploads/2015/05/Ppios3_Torres-Montero.pdf

-Transparency International

Report: “Lobbying in Europe: Hidden influence, privileged access”.

Author: Suzanne Mulcahy. 2015. En:

https://images.transparencycdn.org/images/2015_LobbyingInEurope_EN.pdf

-Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria (Pacto Presupuestarios):

[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:42012A0302\(01\)&from=ES](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:42012A0302(01)&from=ES)

<https://www.consilium.europa.eu/media/20384/st00tscg26-es-12.pdf>

<https://www.consilium.europa.eu/media/20384/st00tscg26-es-12.pdf>

Tratado de la Unión Europea (Versión consolidada 2016):

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:12016M/TXT&from=EN>

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:12016M/TXT&from=EN>

-Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). Diario Oficial de la Unión Europea, 26.10.2012, C/326. En:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=ES>

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=ES>

o bien en:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:12016E/TXT&from=EN>

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:12016E/TXT&from=EN>

-Tratado de la Unión Europea (Tratado de Maastricht), en la versión de 7 de febrero de 1992. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo, 1992. En: https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/treaty_on_european_union_es.pdf

-Tribunal Constitucional:

Auto 43/2014, de 12 de febrero de 2014. (“Inadmite a trámite la cuestión de inconstitucionalidad 3801-2013, planteada por el Juzgado de lo Social núm. 34 de Madrid en relación con diversos preceptos del Real Decreto-Ley 3/2012, de 10 de febrero, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral”. BOE. Núm. 60, de 1 de marzo de 2014. Pp. 130 a 172.

STC 192/2003, de 27 de octubre. BOE. núm. 283, de 26 de noviembre de 2003). En: http://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/4967#complete_resolucion&completa

STC 119/2014, de 16 de julio. BOE. núm. 198, de 15 de agosto de 2014. En: http://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/24058#complete_resolucion&votos

STC 8/2015, de 22 de enero. BOE. núm. 47, de 24 de febrero de 2015. Ref. BOE-A-2015-1896. En: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2015-1896>

STC 140/2015, de 22 de junio. BOE. núm. 182, de 31 de julio de 2015. Ref. BOE-A-2015-8634. En: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2015-8634>

U

-Urban, Miguel; Luengo, Fernando: “Tratado de Maastricht: el sabotaje neoliberal del proyecto europeo”. Contexto (CTXT), revista electrónica, n.º. 156, febrero 2018. En:

<https://ctxt.es/es/20180214/Firmas/17779/Miguel-Urban-Fernando-Luengo-Maastricht-Europa-Tratado-neoliberalismo.htm>

-Unión Europea:

“Cómo se toman las decisiones en la UE”:

https://europa.eu/european-union/law/decision-making/procedures_es

V

- Villena Peña, J. E.: “El problema de la productividad española”. Rev. eXtoikos. Pp. 19 a 24. Núm. 10. 2013.

Visser, J.: “¿Pueden revitalizarse los sindicatos?”. Pp. 20 a 56. Boletín Internacional de Investigación Sindical. “El Futuro del Trabajo: Los Sindicatos en Transformación”. 2019. Vol. 9. Núm. 1-2. En: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---actrav/documents/publication/wcms_749666.pdf

Legislación:

-“Resolución de 3 de febrero de 2022, del Congreso de los Diputados, por la que se ordena la publicación del Acuerdo de convalidación del Real Decreto-ley 32/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reforma laboral, la garantía de la estabilidad en el empleo y la transformación del mercado de trabajo” (BOE núm. 33, de 8 de febrero de 2022. [https://www.boe.es/eli/es/res/2022/02/03/\(3\)](https://www.boe.es/eli/es/res/2022/02/03/(3))).

-Real Decreto-ley 32/2021, de 28 de diciembre, “de medidas urgentes para la reforma laboral, la garantía de la estabilidad en el empleo y la transformación del mercado de trabajo”. BOE núm. 313, de 30/12/ 2021. <https://www.boe.es/buscar/pdf/2021/BOE-A-2021-21788-consolidado.pdf>.

-Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral. <<BOE>> n. 162, de 7/7/2012. Referencia: BOE-A-2012-9110; en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2012-9110>

-Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal. BOE. núm. 77, de 31 de marzo de 2015, en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2015-3439>

- Real Decreto-Ley 3/2012, de 10 de febrero, “de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral”. BOE Núm. 36. Sábado 11 de febrero de 2012. En: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2012-2076