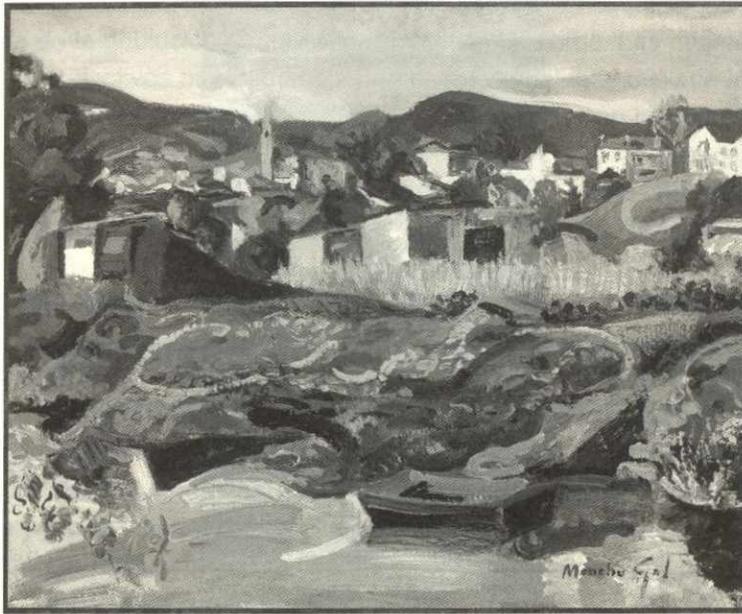


**Jesús Cruz Villalón**

**El impacto de la nueva gobernanza europea  
sobre las reformas nacionales de la  
legislación y políticas laborales**



Los Lezones. Irún, 1986. Menchu Gal.

*La profunda y prolongada crisis económica que estamos sufriendo está impactando notablemente sobre las medidas recomendadas desde la Europa comunitaria de reforma estructural de las legislaciones y políticas laborales nacionales. Destaca, al respecto, tanto la orientación de las medidas — estrictamente conectadas con las finalidades económicas de superación de la crisis— como, en conexión con ello, las técnicas más informales y menos institucionalizadas a través de las que se canalizan dichas recomendaciones. Estas transformaciones están manifestando nuevas formas de gobernanza europea, que ponen en riesgo la necesaria transparencia de las actuaciones efectuadas a nivel europeo como una depauperación del diálogo social en ese mismo ámbito europeo.*

## 1. UNA FÓRMULA Y ORIENTACIÓN CLÁSICAS DE INTERVENCIÓN

**E**l proceso de construcción del proyecto europeo, aunque se ha centrado desde sus inicios en la vertiente estrictamente económica, de profundización en la implantación de una gran economía a escala regional, sin embargo no ha dejado de tener presente la evolución del mercado de trabajo, aunque sólo fuese porque este incide notablemente sobre la efectividad misma del crecimiento económico. Más aún, a pesar de haber sido un proceso complejo y con multitud de obstáculos, el mismo proyecto europeo ha tenido desde su arranque, como una de sus señas de identidad más destacadas, el asentamiento de lo que ha venido en denominarse el modelo social europeo, como fórmula que pretendía garantizar un equilibrio entre el logro de un crecimiento económico sólido basado en la economía de mercado y una paralela defensa de la cohesión social que propiciara una atención a los intereses de los trabajadores en su inserción dentro de un mercado de trabajo cada vez más complejo.

Probablemente, lo que ha variado más en los últimos tiempos haya sido la técnica a través de la cual se ha desplegado esa intervención de la Unión Europea sobre lo laboral, así como la orientación misma de esa intervención, es decir la finalidad buscada con la influencia que las instituciones comunitarias pretenden desarrollar sobre las políticas laborales nacionales.

En una primera larga fase, la intervención por parte de las instituciones comunitarias, a pesar de su singularidad, ha respondido a una técnica con pautas bastante clásicas. Ha consistido esencialmente en la conformación de un aparato de normas reguladoras del mercado de trabajo, con vistas esencialmente a establecer una cierta convergencia de regímenes jurídicos laborales; convergencia que se ha intentado llevar a cabo por medio de la fijación de un umbral mínimo de derechos de tutela a favor de los trabajadores. Ello, sobre todo, se ha concretado en la aprobación de un cúmulo ya significativamente importante de Reglamentos y, especialmente, de Directivas en materia laboral, que han permitido diseñar una amplia política social en ámbitos bien diversos: libre circulación de trabajadores, reestructuraciones empre-

sariales (despidos colectivos, transmisión de empresa y protección económica frente a situaciones de insolvencia empresarial), seguridad y salud en el trabajo, igualdad de tratamiento en el empleo y en las condiciones de trabajo, primero centrado en la paridad de tratamiento de la mujer en el trabajo y posteriormente extendida a la generalidad de la tutela antidiscriminatoria por cualquier causa de exclusión, ordenación del tiempo de trabajo, tutela frente a formas de contratación singulares que mostraban mayores riesgos de precariedad laboral (contratos temporales, a tiempo parcial, teletrabajo, empresas de trabajo temporal), reglas favorecedoras de la conciliación entre la vida familiar y laboral, etc. Se trata de todo un aparato normativo que ha influido con efectividad sobre la evolución de las legislaciones laborales nacionales, desembocando en ese resultado material de progresiva aproximación de las legislaciones nacionales de los diversos Estados miembros.

En paralelo a ello, el desarrollo de esta intervención ha conducido igualmente a situar como otra de las señas de identidad de la actuación de las instituciones comunitarias en el ámbito de lo laboral, la presencia y fomento del diálogo social. Diálogo social que se ha potenciado a diversos niveles, tanto el general europeo como el propio o específico ámbito empresarial, sin desmerecer el impacto que igualmente ha tenido en las prácticas nacionales de concertación social. Particularmente a partir de la aprobación del Tratado de Maasricht en 1992 se propició que el proceso de adopción de decisiones de avance en la política social europea y, más en general, de diseño de todas cuantas políticas públicas pudieran incidir sobre el empleo y las condiciones de trabajo, se sometiesen a un procedimiento de consulta con los interlocutores sociales, que otorgara un protagonismo relevante a las organizaciones sindicales y empresariales en el diseño del propio proyecto europeo. Especialmente acabado ha sido el modelo de doble consulta a efectos de la elaboración de las Directivas en materia laboral, pero no solamente se ha circunscrito al ámbito de la elaboración escrita de textos estrictamente de vinculación jurídica, sino igualmente de programación de las complementarias políticas comunitarias.

Asimismo, esta impronta de atención al protagonismo de las representaciones de los trabajadores se ha verificado a través del establecimiento de canales de participación de los trabajadores en las decisiones de las empresas, especialmente de aquellas que puedan tener mayor repercusión sobre procesos de reestructuración empresarial; acudiéndose al efecto a la implantación de mecanismos variados de información y consultas, con vistas al logro de acuerdos entre la dirección de la empresa y los representantes de los trabajadores. El cúmulo de Directivas que han actuado sobre este otro terreno igualmente ha sido relevante.

Como colofón de todo ello, el reconocimiento del carácter vinculante de los tradicionales Derechos fundamentales de ciudadanía en el marco de un modelo social y democrático, especialmente en su plasmación al mundo del trabajo, ha completado un modelo social bastante incisivo en muy diversos ámbitos de las relaciones laborales. A estos efectos resultó decisiva la aprobación del Tratado de Niza, donde se le otorgó valor jurídico vinculante a la Carta Comunitaria de Derechos Fundamentales, entre los cuales se incorporan importantes reglas de afectación a las relaciones laborales.

Todo lo anterior ha concluido por conformar un acervo comunitario en materia laboral, que ha permitido un proceso de influencia de doble dirección entre la legislación laboral de los Estados miembros y el correlativo ámbito europeo.

## 2. ELEMENTOS DE AGOTAMIENTO DE LA INTERVENCIÓN CLÁSICA

Ese acervo permanece vivo en la realidad europea actual, manteniendo su influencia sobre la realidad laboral de los diversos Estados miembros de la Unión, sin que se aprecie una voluntad de marcha atrás, en el sentido de desregular todo ese aparato normativo clásico, ya bien asentado y consolidado entre nosotros. No obstante, lo que también se aprecia desde hace ya bastante tiempo es una ralentización en el uso de esos mecanismos clásicos de intervención sobre la configuración de un entramado homogéneo de normas laborales de tutela de los trabajadores, seguida de un práctico bloqueo de la actuación en esa línea, con el surgimiento en paralelo de nuevas técnicas de actuación tan incisivas como las más tradicionales.

Es cierto que ese acervo comunitario era ya bastante extenso e influyente, pero desde luego no ha llegado a cerrar toda la temática posible de contenidos sobre los que se puede desplegar la política de armonización legislativa. Basta para ello con hacer el contraste entre la lista de Directivas laborales vigentes en estos momentos y la relación de contenidos posibles objeto de dicha armonización, conforme a lo previsto en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Cuando menos faltarían desarrollar materias significativas, como serían las siguientes: seguridad social y protección social de los trabajadores, protección de los trabajadores en caso de rescisión del contrato de trabajo, representación y defensa colectiva de los intereses de los trabajadores, condiciones de empleo de los nacionales de terceros países, integración de las personas excluidas del mercado de trabajo, lucha contra la exclusión social (art. 153). A lo que habría que añadir la posibilidad siempre abierta de revisión y actualización de las materias sobre las que ya se ha actuado en el pa-

sado. Sin embargo, nada de esto se ha intentado ni hay proyecto de hacerlo en el inmediato futuro.

Diversas circunstancias parecen estar influyendo en esta situación, que podríamos calificar de parálisis en la actuación armonizadora de la legislación laboral, tan propia de la primera fase de arranque de la Europa comunitaria.

Ante todo, puede intuirse que los contenidos que faltan por abordar en ese listado del Tratado pueden afectar a materias que hoy en día presentan mayores disparidades de valoraciones y voluntad de intervención por parte de los diversos Estados miembros, de modo que se intuye que resultarían más difíciles de lograr las mayorías requeridas para aprobar las correspondientes Directivas de armonización. Este dato puede verse acentuado en mayor medida a partir de la ampliación de la Unión a los países de la Europa del este, con visiones muy distintas a las tradicionales en materia laboral, lo que hace aventurar una dificultad redoblada en lograr superar los obstáculos determinados por las mayorías requeridas para la aprobación de tales Directivas. La prueba más elocuente de ello es que la Comisión Europea en estos momentos no tiene en su cartera ninguna propuesta de Directiva digna de mención en este ámbito.

Pero, es más, ni siquiera se advierte propuesta significativa a canalizar por la que podría constituirse como vía alternativa, ante el bloqueo derivado por la ausencia de iniciativa directa de parte de las instituciones comunitarias. Me refiero en concreto a la puesta en marcha de los mecanismos de consulta y negociación entre las organizaciones sindicales y empresariales en el ámbito comunitario, que pudieran desembocar en la aprobación de un acuerdo europeo, fuese o no objeto de posterior reforzamiento comunitario por la vía de aprobación de la correspondiente Directiva. El último acuerdo colectivo europeo de esta naturaleza se remonta a dos años atrás y no hay tampoco perspectivas de que se acometa algún tipo de iniciativa nueva por esta otra vía.

De otro lado, es posible que también haya influido el hecho de que una de las materias que en estos momentos puede situarse en el centro de atención de las instituciones europeas afecte a los contenidos para los cuales el Tratado de Funcionamiento expresamente excluye la posibilidad de la legislación de armonización. Me refiero en concreto a todo lo relativo al régimen de retribución (art. 153.5 TFCE). En estos momentos, es bien sabido que a las instituciones comunitarias les preocupa especialmente la evolución de los salarios y su impacto sobre la inflación, a la vista de que la moneda única condiciona notablemente las políticas económicas nacionales. Y justamente, lo que no cabe a tenor del Tratado es una imposición directa

de criterios regulativos del salario por vía de la más clásica política de armonización legislativa a través de la técnica de las Directivas laborales.

Asimismo, debe tenerse en cuenta que a partir de un determinado momento la atención de las instituciones comunitarias se ha centrado especialmente en el diseño de las políticas públicas en materia laboral, concediendo especial interés a las políticas de empleo, lo que como efecto reflejo en paralelo ha determinado un menor empeño en actuar sobre lo regulativo; es decir, una aparente decadencia del interés por la política de armonización de las legislaciones laborales nacionales en la medida en que los esfuerzos se concentran en las medidas de fomento del empleo. De ahí que a partir de un determinado momento adquieran una mayor relevancia las actuaciones de coordinación de las políticas de empleo, vertiente sobre la que se pretendió actuar con notable intensidad a partir de finales de la década de los años noventa. Ello quedó especialmente reformado a partir de la aprobación del Tratado de Amsterdam en 1997. Eso sí, también ese frente parece que en los últimos tiempos manifiesta un cierto agotamiento, cuando menos a resultados de un balance no muy favorable de los resultados materiales de las técnicas empleadas por las instituciones comunitarias, particularmente a través del denominado método abierto de coordinación. En un principio se presentó como muy novedosa la programación de objetivos y de aportación de buenas prácticas por parte de los diversos Estados miembros, si bien da la impresión de que al final su materialización práctica no ha tenido impacto real en la superación de los déficits de los respectivos mercados nacionales de trabajo.

En definitiva, todo lo anterior podría resumirse diciendo que en los últimos tiempos la política social y, en particular, la laboral de las instituciones europeas apenas presenta novedades dignas de mención: prácticamente no se ha aprobado ninguna Directiva de armonización de la legislación laboral, la coordinación de las políticas de empleo se encuentra en una situación de notable atonía y ni siquiera se observan iniciativas de presentación de propuestas normativas en esta materia.

### 3. UN ESCENARIO NOVEDOSO, CON NUEVAS ORIENTACIONES Y OBJETIVOS

Las últimas consideraciones nos podrían llevar a pensar que todo ello desemboca en un cierto desentendimiento por parte de la Europa comunitaria respecto del devenir de la actuación de los poderes públicos nacionales sobre el mercado de trabajo, sea en su vertiente de lo regulativo o en el ámbito de las políticas públicas de orientación de su evolución. En definitiva, podría llevar a pensar que se ha producido

un abandono de toda actuación de la Unión Europea sobre las políticas laborales. Y, sin embargo, nada más lejos de la realidad tal previsión, pues lo que se observa es todo lo contrario: una acentuada preocupación de las diversas instituciones europeas sobre la evolución del modelo laboral en los respectivos países europeos, especialmente de aquellos Estados miembros que se están mostrando más vulnerables frente al nuevo escenario de crisis de la Europa del euro, que tiene un indiscutible impacto sobre el empleo en tales países. Más aún, lo que se aprecia es que en estos países más vulnerables a los efectos de la crisis económica se están produciendo importantes reformas de sus respectivas legislaciones laborales a impulsos de diversas instancias europeas.

Lo que sucede es que ahora el punto de vista con el que se analiza y diagnostica el modelo laboral de los respectivos países es de signo bien diverso y, por tanto, también resulta bien diferente la orientación y finalidad con la que se pretende se desarrollen las reformas legislativas laborales en dichos Estados miembros, por la repercusión que éstas tengan sobre la situación económica general.

En estos momentos, los balances que se efectúan en este ámbito se centran en lo básico, en analizar el impacto negativo que pueda tener el modelo laboral imperante en los respectivos países europeos en orden a profundizar en un modelo económico fuertemente globalizado e intensamente competitivo, donde debe primar el objetivo de favorecer la libre concurrencia empresarial, de establecer plenamente la libre prestación de servicios, de impulso a la productividad empresarial. Se trata, por tanto, de evaluar hasta qué punto la regulación del mercado de trabajo provoca efectos obstaculizadores del desarrollo empresarial en el marco de una economía globalizada; y, de manera muy inmediata, identificar hasta qué punto los patrones y prácticas laborales dificultan la superación del actual escenario de crisis económica, cuando no subrepticamente se viene a considerar que son precisamente determinados modelos tuteladores del trabajo subordinado los que acentúan o directamente provocan que estos concretos países muestren mayores dificultades de respuesta frente a la crisis económica y, por derivación, del empleo. A tal efecto, se viene a considerar que tales modelos de tutela acaban provocando situaciones negativas de rigidez, que bloquean las adecuadas medidas de reestructuración empresarial frente a la crisis, con la conclusión lógica de que procede abordar reformas estructurales de tales modelos.

El paradigma que se defiende como ideal desde las instituciones comunitarias es el bien conocido objetivo de instaurar un modelo de flexiseguridad laboral, entendido éste de muy diversas formas según quien lo propugne, pero que tiene como hilo conductor común en lo finalista el lograr un adecuado equilibrio entre los reque-

rimientos empresariales de flexibilidad y las correlativas expectativas por parte de los trabajadores de seguridad en el empleo. Eso sí, conviene inmediatamente advertir que, sea cual sea la lectura que se haga del significado de ese gran objetivo de la flexiseguridad, cuando se desciende al terreno más inmediato de las concretas medidas que se considera se deben acometer a estos efectos, se observa un cierto desequilibrio en los contenidos de las medidas a adoptar en esas reformas que se propugnan como estructurales; es decir, las medidas concretas propuestas se decantan claramente a favor de lograr sobre todo atender a los requerimientos empresariales de flexibilidad, con menor atención a los presuntos desequilibrios que deben compensarse y por tanto igualmente venir acompañados de garantías de seguridad laboral.

Comoquiera que los diagnósticos y evaluaciones de la situación de esos países más vulnerables a la crisis se hacen desde una ponderación de presencia en los mismos de notables rigideces de partida, las propuestas reformadoras esencialmente van en la línea de propugnar la incorporación de más medidas flexibilizadoras, en muchas ocasiones resultando de menor trascendencia el concreto diseño de tales medidas en contraste con el resto de los intereses en juego. De ahí que en muchas ocasiones se desemboque en temáticas comunes a ser objeto de dichas reformas estructurales, entre las que pueden destacar especialmente las siguientes como objetivo de las medidas propugnadas desde las instituciones comunitarias:

- Un régimen de fijación de los salarios que abandone los procedimientos de indicación de los mismos conforme a la evolución de la inflación y en el que sea referente principal la progresión en la productividad de las empresas en las que se presta servicios. Naturalmente, resulta fácil de percibir la vinculación de este tipo de propuestas con los objetivos de política económica propugnados desde las instituciones comunitarias, donde se pretenden reforzar los elementos de eficiencia económica del conjunto de los Estados miembros, particularmente incrementando la productividad y competitividad en el conjunto de la Unión europea.
- Una reforma de la negociación colectiva que acentúe la influencia del convenio colectivo de empresa, con paralela pérdida de influencia de los convenios colectivos sectoriales, por tanto propugnando un modelo de descentralización de la estructura de la negociación colectiva. Se trata de un objetivo en gran medida instrumental al precedente, en la medida en que se considera que es el convenio de empresa el instrumento más idóneo para efectuar esa conexión entre salarios y evolución de la productividad en cada concreta empresa.
- Una preocupación por los costes del despido, especialmente respecto de aquellos países que se considera muestran mayores cuantías en las indem-

nizaciones por despido, sea derivada de la legislación laboral o sea por las prácticas consolidadas en los respectivos sistemas de relaciones laborales. En los mismos términos se trata de un objetivo instrumental, en el sentido de que a la postre se trata de acentuar los instrumentos laborales que permiten la competitividad y productividad empresarial; por tanto, entendiendo que es oportuno favorecer la capacidad de incremento de ambas por la vía fácil de adecuar las dimensiones de las plantillas de las empresas a las fluctuantes exigencias del mercado de bienes y servicios.

- Una intervención dirigida a superar escenarios de segmentación o dualidad en el mercado de trabajo, bien lo sean en atención a la situación contractual de los respectivos grupos (temporales frente a indefinidos) o de la dispar situación en cuanto a las mayores o menores dificultades en la incorporación o permanencia en el mercado de trabajo (jóvenes, trabajadores descualificados, de edad avanzada). En este caso puede resultar más complejo identificar los fines últimos de este objetivo, por cuanto que al situarse los objetivos en el terreno de la estricta eficiencia económica, no parece razonable pensar que en este ámbito las instituciones comunitarias estén preocupadas por los efectos negativos de un funcionamiento distorsionado del mercado de trabajo que provoque injustificadas diferencias de tratamiento entre diversos grupos sociales; a la postre lo que preocupan son los efectos que este tipo de segmentaciones o dualidades del mercado de trabajo puedan provocar sobre la eficiencia económica. Por ello, lo relevante al final es identificar cómo se concretan las específicas medidas que se proponen para revertir el escenario de segmentación laboral.

Dicho con cierta simplicidad, puede advertirse que el diagnóstico de la segmentación en este ámbito viene sucedido de una valoración de que ello se produce a resultas de una excesiva tutela de los grupos de trabajadores que no sufren la precarización laboral derivada de la dualidad laboral y, por tanto, las propuestas van en la línea de propugnar una igualación a la baja, es decir, una reducción de los estándares de tutela de quienes se consideran como sobre protegidos; mecanismo que ahora sí podría explicar más fácilmente la conexión de este objetivo con la finalidad última de reforzamiento de la eficiencia económica por la vía de la competitividad en costes.

- La necesidad de propiciar una prolongación de la vida laboral de los trabajadores de edad avanzada, con vistas a la postergación de su jubilación y, por tanto, de intervención sobre el equilibrio financiero de los sistemas públicos de Seguridad Social. Aquí naturalmente nos situamos en otro terreno,

pero sin abandonar por ello la perspectiva eminentemente económica de funcionamiento general del sistema. Ahora se trata de atender al cumplimiento de los objetivos de contención del déficit público y, por derivación, de la deuda pública; el equilibrio financiero de las pensiones públicas resulta clave a estos efectos y el mismo presenta mayor dificultad cuando se produce un intenso envejecimiento de la población que conduce a un incremento del número de años de disfrute de la pensión de jubilación; comoquiera que de nuevo ello no se desea afrontar por la vía del incremento de las cotizaciones sociales (por el impacto que ello produciría de nuevo sobre el coste final de los bienes y servicios colocados en el mercado, con la consiguiente repercusión sobre la competitividad) se orienta la actuación hacia una contención de la tendencia al incremento de los años de disfrute de la pensión de jubilación.

En definitiva, aun cuando la actuación de las instituciones comunitarias en el ámbito de la política laboral ha presentado desde su arranque una fuerte impronta económica, en estos momentos dicha perspectiva se acentúa al máximo. Se produce un cierto camino de ida y retorno en la evolución de la intervención comunitaria, en el sentido de que en sus orígenes la justificación de la intervención era estrechamente económica, con la intensificación sucesiva de la política comunitaria adquirió ciertos rasgos de autonomía por la búsqueda de logros propios en el ámbito del asentamiento del modelo social europeo, volviéndose en los últimos tiempos a concentrar la atención en lo estrictamente económico y, por ello, con abandono de los objetivos genuinamente sociales del proyecto de construcción europea.

#### 4. UNAS NUEVAS TÉCNICAS DE ACTUACIÓN, ACOMPASADAS A LOS NUEVOS OBJETIVOS

A tenor de los actuales objetivos propuestos de manera sucinta anteriormente, lo primero que se constata es que la orientación de los mismos impacta inmediatamente también sobre los aspectos de procedimiento, es decir, en las técnicas utilizadas para lograr tales objetivos.

Ante todo, en sentido negativo, para lograr tales finalidades, ya no es instrumento idóneo el de actuar sobre los mecanismos previstos en el Tratado como propios para el diseño de las políticas laborales. No resulta útil a tal efecto acudir a los procedimientos de aprobación de Directivas de armonización de la legislación laboral, siendo sólo parcialmente posible emplear los mecanismos de coordinación de las polí-

ticas de empleo. Desde luego, no cabe actuar sobre las Directivas de armonización cuando los aspectos claves de las materias sobre las que se quiere se acometan reformas estructurales no se encuentran dentro del listado del precepto del Tratado al respecto: salarios y negociación colectiva. De otro lado, porque la finalidad que se pretende no puede lograrse a través de la fijación de reglas mínimas de cierta homogeneización de condiciones. Asimismo, no resulta útil por cuanto que se pretende una actuación de respuesta rápida por parte de los diferentes Estados miembros interpelados, en tanto que la técnica legislativa de transposición de las Directivas viene a resultar lenta en exceso. Finalmente, tampoco se puede desconocer que esas medidas se desea que las adopten no el conjunto de los Estados miembros, sino tan sólo aquellos que en estos momentos presentan mayor vulnerabilidad económica en el contexto de la crisis del euro.

Por ello, se buscan otros canales de influencia desde Europa sobre la dirección de las medidas de reestructuración laboral que se estima deben acometerse en ese tipo de Estados miembros. Se trata de técnicas de intervención que, desde el punto de vista jurídico formal pueden considerarse de menor vinculabilidad, pero que indiscutiblemente en la práctica se manifiestan de una considerable coercibilidad en términos políticos por los manifiestos condicionamientos que llevan aparejados, en términos tales que en la práctica muestran una superior efectividad a otros instrumentos más clásicos y que formalmente se pueden presentar como de superior valor en términos jurídicos.

En efecto, en unas ocasiones derivan de documentos oficiales de las propias instituciones comunitarias por medio de los cuales se efectúan análisis generales de diagnóstico de la situación económica de determinados Estados miembros, a la luz del cumplimiento de las estrategias globales de la Unión Europea. En concreto, al hilo del desarrollo de la Estrategia Europea 2020, o ámbitos de actuación más específicos como puede ser el Pacto por el Euro Plus, se efectúan determinadas orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros, donde de forma muy genérica se formulan las pautas de actuación convenientes en cada uno de ellos<sup>1</sup>. De mucha mayor relevancia es que el mismo va sucedido en el tiempo por otro documento específico dirigido en concreto para cada uno de los Estados miembros, donde, para el caso de España por ejemplo, junto a recomendaciones en el ámbito de la estrategia presupuestaria de consolidación fiscal, reestructuración del sector financiero, de eficacia del sistema fiscal de ingresos y de liberalización de servicios profesionales, se efectúan específicas recomendaciones en materia de retraso de la edad de jubilación,

<sup>1</sup> Así, Decisión del Consejo de 21 de octubre de 2010 (DOUE de 24 de noviembre de 2010), relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros.

negociación colectiva, evolución de los salarios, flexibilidad a las empresas, reducción de la segmentación del mercado de trabajo y fomento del empleo juvenil<sup>2</sup>.

Sin embargo, lo especialmente significativo en esta materia es que se pretende influir sobre las decisiones políticas de los correspondientes Estados miembros de forma incisiva, para lograr los mencionados objetivos de reforma estructural por canales paralelos a los precedentes, a los habituales y, singularmente, a los estrictamente institucionalizados. De este modo, se alteran las prácticas de la gobernanza europea, a través de pulsiones de influencia sobre las decisiones de los Gobiernos de los Estados miembros por canales diversos a los estrictamente contemplados en los Tratados. Nos referimos a canales de actuación más informales y, en cierto modo, menos conocidos públicamente, de modo que su conocimiento y descripción es más difícil de realizar. En todo caso, por la trascendencia pública que tienen algunos de ellos, se puede intuir que el discurrir de la gobernanza europea en los últimos tiempos se altera respecto de lo institucionalmente previsto.

Así, en unas ocasiones se trata de una intervención directa de los Gobiernos de los Estados miembros claves en el diseño de la política económica europea, que actúan sobre las concretas decisiones de ciertos Estados miembros, condicionando su actuación por la indiscutible influencia que tienen sobre la marcha de las propias instituciones europeas. En sentido negativo, pierden capacidad de gobernanza directa la Comisión Europea y el Presidente del Consejo, por cuanto que se produce un cierto *by pass* de los mismos, con actuación directa de los Gobiernos fuertes sobre los Estados miembros en situación más periférica y de debilidad económica en estos momentos.

En otras ocasiones, se producen actuaciones de instituciones europeas ajenas a la Comisión, que no ostentan competencias formales de diseño de las políticas económicas, y menos de las políticas laborales, pero que progresivamente asumen un rol de superior influencia por el impacto sobre la crisis económica europea debido a la existencia de la moneda única, así como su capacidad de actuación frente a las dificultades de ciertos Estados miembros para financiar su deuda pública en el mercado. En estos términos, es conocido por todos el papel ciertamente influyente que viene asumiendo de manera indirecta el Banco Central Europeo en el desarrollo de todas las reformas estructurales, incluidas las laborales, desbordando el ámbito estricto de lo que constituyen sus competencias desde la perspectiva institucional del entramado europeo.

<sup>2</sup> Así, para España, Recomendación del Consejo de 12 de julio de 2011 (DOUE de 19 de julio), relativa al Programa Nacional de Reformas de 2011 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad actualizado de España (2011-2014).

Lo anterior no es incompatible con el desarrollo habitual de la acción de las instituciones comunitarias oficiales a efectos del diseño del conjunto de las políticas correspondientes, particularmente las económicas y laborales. En concreto, aparentemente ello no provoca una ausencia de producción de los tradicionales documentos comunitarios por parte de la Comisión y el Consejo. Eso sí, resulta clave el momento en el que se verifica esto último, pues es revelador del margen real de influencia que asumen las mismas. En efecto, puede intuirse que tal producción documental lo es en las más de las ocasiones *a posteriori* de una generalizada fase informal previa por los canales paralelos antes aludidos, lo cual permite sospechar que actúan en un momento en el que la decisión política ya se encuentra esencialmente adoptada y, por ende, su actuación no pasa de desplegar un rol meramente técnico.

Dos consecuencias relevantes presentan estas nuevas técnicas de actuación en la gobernanza europea en la actualidad.

La primera de ellas consiste en el hecho de que al tratarse de canales informales y de intervención relativamente discreta, no siempre se produce una actuación suficientemente transparente, de modo que trascienda al público en general, permita un debate político abierto y propicie la argumentación de apoyo a las medidas que se proponen adoptar en cada uno de los Estados miembros afectados.

La segunda de ellas, íntimamente unida a la precedente y a la postre la de mayor relevancia, es que con estos mecanismos informales vienen a menos los procedimientos de diálogo social. Presupuesto imprescindible de que se desarrolle un diálogo social efectivo y fructífero, es que se sustancien debidamente los procedimientos institucionalizados de adopción de decisiones por parte de los órganos correspondientes de la Unión Europea. Especialmente ello es así cuando en el espacio de la informalidad europea no suele darse juego a las organizaciones sindicales y empresariales representativas. Con ello, el protagonismo de estas instancias se reduce notablemente, pierde fuerza su margen de maniobra y, como efecto que acentúa lo anterior, se debilita aún más la transparencia del sistema decisional en la Unión Europea.

A la postre, todo lo anterior, de consolidarse y generalizarse, puede desembocar en un marcado empobrecimiento democrático en el funcionamiento de las instituciones comunitarias, con la consiguiente repercusión sobre el ámbito de las relaciones laborales. Confiemos en que esto sólo responda al escenario de excepcionalidad que estamos viviendo y quepa una reconducción de la gobernanza europea, tanto por lo que se refiere a sus objetivos como a sus técnicas de actuación.