

El impacto del Semestre Europeo en el ámbito sociolaboral

Daniel Pérez del Prado

Profesor Visitante Doctor (acreditado TU)

Universidad Carlos III de Madrid

ORCID: 0000-0001-7106-6769

1. De la crisis a la nueva Gobernanza económica.

La crisis económica ha traído consigo una profunda transformación de nuestro sistema de relaciones laborales a través de la reforma de los elementos nucleares de su marco regulador. En estos cambios cristalizan una mezcla entre la propia convicción de los Gobiernos acerca de que las medidas que se aprobaron en cada momento eran adecuadas y las exigencias de la Unión Europea, que ha promovido y promueve cambios normativos en todos los Estados miembros y muy especialmente en aquéllos que han tenido que ser rescatados, como es el caso de nuestro país.

Este papel relevante de la Unión no es nuevo, pero sí se ha visto reforzado durante la crisis. En efecto, una de las principales consecuencias de la recesión para la UE es poner de manifiesto sus insuficiencias en lo que hace a la integración de la política económica y, en particular, la monetaria y fiscal en relación a la zona euro. La depresión económica ha puesto al descubierto que el proyecto del euro estaba sin culminar, lo que propició que los envites de la crisis se cebaran con aquellos que eran más débiles. Visto desde otra perspectiva, las especiales dificultades que han atravesado Grecia, Irlanda, Portugal o España no solamente son consecuencia de los propios errores nacionales, sino también de los comunes, esto es, los que conectan directamente con la construcción de la Unión Económica y Monetaria.

Los ataques financieros a los países más débiles del euro exigieron una reacción rápida y contundente de las instituciones europeas, lo que se tradujo en importantes reformas, en la adopción de nuevas medidas y la creación de nuevos mecanismos de coordinación. En juego estaba, no solamente la propia viabilidad económica del país en cuestión, sino el proyecto de moneda común y el europeo en su conjunto. La urgencia fue tal, que el ya de por sí complejo engranaje europeo se vio incrementado con todas estas novedades, que se amontonaron de una forma farragosa y, en ocasiones, poco sistemática. Los Estados tuvieron que «inventar» soluciones para la crisis ⁽¹⁾ de una forma apresurada.

Desde el Tratado de Maastrich hasta el año 2010, la Gobernanza Económica Europea, entendida como al sistema de instituciones y procedimientos establecido para lograr los objetivos de la Unión en el ámbito económico, se caracterizó por otorgar la política monetaria al Banco Central Europeo (BCE), dar al Consejo y, en particular a su formación de Asuntos Económicos y Financieros (ECOFIN) y al Eurogrupo, un papel fundamentalmente coordinador y supervisor de las distintas políticas nacionales, mientras que en los Estados miembros permanecieron el grueso de las políticas económicas y, en particular, la fiscal y lo que se ha venido a denominar como “políticas

¹ LÓPEZ ESCUDERO, M., “La Unión Europea ante la crisis económica y financiera”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, vol. 15, 39, 2011, p. 354.

estructurales”⁽²⁾. El papel de la Comisión resultaba auxiliar al del Consejo, articulando la vigilancia de las medidas tomadas por éste y promoviendo iniciativas a través de recomendaciones y propuestas⁽³⁾. El Método Abierto de Coordinación, a través del cual se establecen una serie de objetivos para los que los Estados pueden adoptar los instrumentos que estimen más adecuados para su consecución, era el mecanismo por excelencia para garantizar la correcta sintonía entre políticas económicas de los Estados y la consecución de objetivos comunes, si bien a diferencia de las de empleo, en éste caso sí que se preveían hipotéticas sanciones en caso de incumplimiento⁽⁴⁾.

Los envites de la crisis económica iniciada en 2008 mostraron con toda su crudeza que estos mecanismos no eran lo suficientemente robustos. Si la Unión Monetaria, la más avanzada y completa, tuvo problemas; la económica, apenas desarrollada, iba a revelar sus extraordinarios déficits⁽⁵⁾. A saber: la supervisión a posteriori de las políticas, económicas nacionales, la adopción de recomendaciones (*soft law*) en vez de decisiones jurídicamente vinculantes sobre el respeto de los Estados de las orientaciones de la política económica de la UE y, por último, la incapacidad de las instituciones de la UE para aplicar a los Estados incumplidores con déficit públicos excesivos las sanciones previstas en el PEC⁽⁶⁾.

De ahí, que se tuvieran que tomar importantes medidas y, como ya tuvimos ocasión de adelantar, algunas de ellas de forma algo atropellada. En primer lugar, se reformó el art. 136 TFUE⁽⁷⁾, añadiendo un apartado tercero en cuya virtud «los Estados miembros cuya moneda es el euro podrán establecer un mecanismo de estabilidad que se activará cuando sea indispensable para salvaguardar la estabilidad de la zona del euro en su conjunto. La concesión de toda ayuda financiera necesaria con arreglo al mecanismo se supeditará a condiciones estrictas»⁽⁸⁾. Esta modificación estaba orientada a facilitar la

² VAN DEN NOORD, P.; DÖHRING, B.; LANGEDIJK, S.; NOGUEIRA MARTINS, J.; PENCH, L. (EDS.), *The evolution of economic governance in EMU*, Office for Infrastructures and Logistics, Brussels, 2008, p. 23. Las “políticas estructurales” se asocian a las “reformas estructurales” y los autores las refieren a los cambios normativos en la regulación de los mercados de trabajo, de bienes y financieros. En todo caso, interesa destacar que el término “política estructural” o “reforma estructural”, hoy plenamente asentado e, incluso, recogido en textos jurídicos, parece tener su origen en la terminología económica, refiriéndose a: «los obstáculos concretos vinculados a la estructura básica de la economía, como fijación de precios, finanzas públicas, empresas estatales, regulación financiera, reglamentación laboral, protección social e instituciones». ABDEL-KADER, K., “¿Qué son las políticas estructurales?: las políticas monetarias y fiscales abordan las fluctuaciones económicas a corto plazo, pero los problemas de una economía suelen ser más profundos”, *Finanzas y desarrollo: publicación trimestral del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial*, vol. 50, 1, 2013, p. 46.

³ VAN DEN NOORD, P. Y OTROS (EDS.), *The evolution of economic governance in EMU*, cit.

⁴ AMTENBRINK, F.; DE HAAN, J., *Economic Governance in the European Union - Fiscal Policy Discipline versus Flexibility*, Social Science Research Network, Rochester, NY, 2003, p. 1079.

⁵ Para ver la evolución de los diferentes mecanismos puestos en marcha para ir solventando las dificultades financieras de Grecia, Irlanda y España y cómo esto se trasladó a las estructuras de la UE puede consultarse PASTOR PALOMAR, A., “The Interplay Between EU Law and International Law to Set Up the Eurozone Rescue Mechanisms”, en Schmidt, J., Esplugues Mota, C., Arenas García, R. (eds.) *EU law after the financial crisis*, Intersentia, Cambridge Antwerp Portland, 2016, pp. 5-24. Desde un plano más general HINAREJOS, A., “Economic and monetary union”, en Barnard, C., Peers, S. (eds.) *European Union law*, Oxford University Press, Oxford, United Kingdom, 2014, pp. 571-590.

⁶ LÓPEZ ESCUDERO, M., “La Unión Europea ante la crisis económica y financiera”, cit., p. 357.

⁷ DOUE 30-03-2010, núm. 83.

⁸ Decisión del Consejo Europeo 2011/199/UE, de 25 de marzo. DOUE 6-4-2011. L 91/1.

firma de lo que posteriormente fue el Tratado Constitutivo del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) ⁽⁹⁾, que es la herramienta permanente, articulada a través de una organización de Derecho Internacional Público en la que se integran los distintos países del euro, cuya finalidad fundamental es proporcionar auxilio financiero a los Estados en dificultades con el objetivo de que puedan cumplir sus compromisos económicos.

Aunque, al margen de esta novedad, el Derecho originario apenas ha sido alterado, en buena medida para no entorpecer la adopción de medidas, pero también por la flexibilidad de la regulación en materia de política económica (arts. 120-126 TFUE), lo cierto es que este cambio es muy trascendente a los efectos del presente estudio, pues pone encima de la mesa que la aplicación de cualquier mecanismo de estabilidad debe llevarse a cabo necesariamente a cambio de contrapartidas ⁽¹⁰⁾, entre las que se van a encontrar las relativas a la reforma del mercado de trabajo y de la protección social. La condicionalidad se convierte así en una pieza central del sistema ⁽¹¹⁾

Pero éste no fue el único mecanismo articulado al margen del Derecho de la Unión. Tal es también el caso del Tratado sobre Estabilidad, Cooperación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria ⁽¹²⁾, más conocido como “Pacto Fiscal Europeo”. Esta norma presenta tres objetivos fundamentales: la adopción de un conjunto de normas destinadas a promover la disciplina presupuestaria (pacto presupuestario), reforzar la coordinación de sus políticas económicas y a mejorar la gobernanza de la zona del euro. Su naturaleza, como en el caso anterior, es la de ser un instrumento jurídico complementario a los propios del Derecho de la Unión, que se aplicará de conformidad con éste, en la medida que sea compatible con él y sin que afecte a las competencias de la Unión.

De las tres áreas mencionadas, sin duda que las más concretas y acabadas son la primera y la última, pues la relativa a la coordinación y gobernanza se refiere a una serie de obligaciones en parte ya aseguradas por el Derecho comunitario ⁽¹³⁾. Ello contrasta con el grado de detalle de los compromisos (no muy numerosos) alcanzados en virtud del pacto presupuestario, que instaura y precisa el concepto de equilibrio presupuestario y cómo ha de incorporarse a los ordenamientos nacionales ⁽¹⁴⁾ y en relación a la

⁹ BOE 04-07-2012, núm. 239.

¹⁰ El art. 3 del Tratado Constitutivo del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE). En un sentido similar se expresa el art. 12, cuando al fijar los “principios” de actuación señala que «si fuera indispensable para salvaguardar la estabilidad financiera de la zona del euro en su conjunto y de sus Estados miembros, el MEDE podrá proporcionar apoyo a la estabilidad a un miembro del MEDE sujeto a estricta condicionalidad, adaptada al instrumento de asistencia financiera elegido. Dicha condicionalidad podrá adoptar diversas formas, desde un programa de ajuste macroeconómico hasta una obligación de cumplimiento continuo de las condiciones de elegibilidad preestablecidas».

¹¹ Al estilo de lo que ya había ocurrido con las prestaciones de la Seguridad Social, BLÁZQUEZ AGUDO, E.M.; QUINTERO LIMA, M. G., “La protección por desempleo: ¿la ocupabilidad como contrapartida?”, *Aranzadi Social: Revista Doctrinal*, vol. 5, 7, 2012, pp. 123-151.

¹² BOE 02-02-2013, núm. 29. Fue ratificado por todos los Estados miembros de la UE en aquel momento salvo el Reino Unido y la República. Croacia, incorporada más tarde a la Unión, tampoco lo ha firmado.

¹³ De hecho, se ha dicho que son pocas las novedades que presenta el Tratado, habiéndose alcanzado ya buena parte de su contenido a partir del propio Derecho de la Unión. MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J., “El nuevo Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria: reflexiones a propósito de una peculiar reforma realizada fuera de los Tratados constitutivos”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 42, 2012, p. 409.

¹⁴ En parte aquí se da apoyo jurídico al “Pacto del Euro Plus”, pues cristalizan determinados acuerdos y, por lo que ahora respecta, la necesidad de incorporar al Derecho nacional el principio de estabilidad

gobernanza del euro, institucionalizando la “Cumbre del Euro” como órgano de gobierno de las cuestiones económicas, presupuestarias y financieras en la Unión.

En segundo lugar, también se ha llevado a efecto una reforma en profundidad del Derecho derivado. En concreto, a través de la adopción de los conocidos como “*Six Pack*”⁽¹⁵⁾ y “*Two Pack*”⁽¹⁶⁾ se ha procedido a reformar la gobernanza económica de la UE, intensificando la coordinación y supervisión de la política económica y presupuestaria. En el primer paquete de medidas, cuatro de ellas se referían a la política fiscal (los Reglamentos (UE) nº 1173 y 1175/2011 -en adelante, R. 1173/2011 y R. 1175/2011- que fortalecen la supervisión fiscal que se realiza en la UE bajo el Pacto de Estabilidad, el Reglamento (UE) nº 1177/2011 que establece el régimen de sanciones en caso de su incumplimiento en países de la zona euro, y la Directiva 2011/85/UE que obliga a que los marcos fiscales nacionales cumplan unos requisitos mínimos) mientras que los dos restantes a la política económica (los Reglamentos (CE) nº 1174 y 1176/2011 -en adelante, R. 1174/2011 y R. 1176/2011- crearon un nuevo procedimiento de identificación y corrección de los desequilibrios macroeconómicos excesivos y establecieron su procedimiento sancionador respectivamente). Por lo que hace al segundo, adopta medidas en el plano fiscal y económico de refuerzo del anterior. De un lado, se aumenta la vigilancia y la evaluación de los presupuestos nacionales cuando estos se encuentran todavía en una fase de ante proyecto, con lo que se pretende asegurar la corrección de los déficits excesivos en los países de la zona euro en una fase más temprana (Reglamento (UE) nº 473/2013)⁽¹⁷⁾. De otro, se reestructuran los procedimientos de control y vigilancia para aquellos Estados miembros que se enfrentan a graves dificultades de estabilidad financiera, a los beneficiarios de asistencia financiera y aquellos en vías de salir del programa de rescate. La valoración que ha

presupuestaria «mediante disposiciones que tengan fuerza vinculante y sean de carácter permanente, preferentemente de rango constitucional» (art. 3.2).

¹⁵ El conocido como «Six Pack» fue un paquete normativo compuesto por cinco reglamentos y una directiva, publicados todos ellos en el DOUE 23-11-2011, núm. 306: Reglamento (UE) nº 1173/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, sobre la ejecución efectiva de la supervisión presupuestaria en la zona del euro; Reglamento (CE) nº 1174/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, relativo a las medidas de ejecución destinadas a corregir los desequilibrios macroeconómicos excesivos en la zona del euro; Reglamento (UE) nº 1175/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 1466/97 del Consejo, relativo al reforzamiento de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas; Reglamento (CE) nº 1176/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2011, relativo a la prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos; Reglamento (UE) nº 1177/2011, de 8 de noviembre de 2011, por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 1467/97, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo; Directiva 2011/85/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 8 de noviembre de 2011, sobre los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros.

¹⁶ El “Two Pack” (DOUE 27-05-2013, núm. 140), por su parte, estaba formado por el Reglamento nº 472/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, sobre el reforzamiento de la supervisión económica y presupuestaria de los Estados miembros de la zona del euro cuya estabilidad financiera experimenta o corre el riesgo de experimentar graves dificultades; y el Reglamento (UE) nº 473/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, sobre disposiciones comunes para el seguimiento y la evaluación de los proyectos de planes presupuestarios y para la corrección del déficit excesivo de los Estados miembros de la zona del euro.

¹⁷ Esta supervisión se aplica a todos los Estados Miembros cuya moneda es el euro, si bien habrá disposiciones especiales, y reforzadas, para aquellos países que estén bajo el Procedimiento de Déficit Excesivo.

hecho la Comisión de estos paquetes de medidas ha sido muy positiva: «en conjunto, el marco reformado ha demostrado su eficacia para reforzar la supervisión presupuestaria y, por consiguiente, para guiar a los Estados miembros en sus esfuerzos encaminados a consolidar las finanzas públicas en condiciones económicas difíciles. Aunque las normas solo han estado vigentes durante un período bastante corto y su contribución específica es difícil de distinguir de otros factores que vehiculan distintas medidas políticas, la primera experiencia sugiere que la normativa presupuestaria reformada de la UE ha desempeñado, de hecho, un papel importante»⁽¹⁸⁾.

En tercer lugar, nos encontraríamos con las medidas *soft law* en aquellos ámbitos que siguen siendo competencia de los Estados miembros y en los que, por tanto, la UE tiene una capacidad de incidencia más limitada. En concreto, destacan dos. De un lado, el llamado “Pacto por el Euro Plus”⁽¹⁹⁾, que pretende una construcción más acabada y robusta de la política económica y monetaria en la zona euro y del que forman parte los países de la moneda común más Bulgaria, Dinamarca, Polonia y Rumanía. Se presenta como un acuerdo para el establecimiento de mecanismos de coordinación y control de la política económica y monetaria complementario a la gobernanza económica, que pretende reforzar. Este refuerzo se hace en torno a la consecución de cuatro objetivos básicos: impulsar la competitividad, impulsar el empleo, contribuir en mayor medida a la sostenibilidad de las finanzas públicas y reforzar la estabilidad financiera. En la consecución de tales metas la normativa laboral y social juega un papel muy importante, tal y como tendremos ocasión de ver.

De otro, la denominada “Estrategia Europa 2020”⁽²⁰⁾ que marca los principales objetivos de la Unión y los Estados miembros en esta década y que sustituyó a la “Estrategia de Lisboa”. Entre los objetivos fundamentales de esta nueva estrategia destacan la creación de empleo (hasta lograr que su tasa se sitúe en el 75%), la transformación del sistema productivo para alcanzar un crecimiento económico basado en la investigación el desarrollo y la innovación (y que, además, sea sostenible) y la reducción de la pobreza (en un 25% al final del período). Para alcanzar estos y el resto de objetivos de la Estrategia, la Gobernanza económica y el Semestre europeo se muestran como herramientas fundamentales a través de las cuales la Unión pueda dirigir los esfuerzos de los Estados miembros hacia la consecución de estos objetivos comunes.

Dentro de este bloque de medidas merece ser destacado también el conocido como “Código de Conducta”⁽²¹⁾ de aplicación del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Se trata de un dictamen u opinión del Comité Económico y Financiero cuya importancia reside, a los efectos del presente estudio, en que puso en marcha el conocido como

¹⁸ COMISIÓN EUROPEA, *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Banco Central Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: «Revisión de la gobernanza económica. Informe sobre la aplicación de los Reglamentos (UE) n° 1173/2011, 1174/2011, 1175/2011, 1176/2011, 472/2013 y 473/2013»*. COM(2014) 905 final, Comisión Europea, Bruselas, 2014, p. 3.

¹⁹ CONSEJO EUROPEO, *Conclusiones del Consejo Europeo de 24 y 25 de marzo de 2011*, Consejo Europeo, Bruselas, 2011. Véase el Anexo.

²⁰ COMISIÓN EUROPEA, *Comunicación de la Comisión: «Europa 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador»*. COM (2010) 2020., Comisión Europea, Bruselas, 2010.

²¹ Se trata del Dictamen “Specifications on the implementation of the Stability and Growth Pact and Guidelines on the format and content of Stability and Convergence Programmes”. La versión actual consolidada es de 3 de septiembre de 2012 y su contenido completo puede consultarse en: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/coc/code_of_conduct_en.pdf

“Semestre Europeo”, que es el procedimiento o cauce a través del cual se articulan las medidas de control y seguimiento de las políticas económicas de los Estados miembros. Esta nueva herramienta se puso en funcionamiento en 2010, cuando la Comisión propuso «establecer un semestre europeo para la coordinación de políticas y explicar el proceso y el calendario que permitirán una contribución europea a las políticas nacionales, llevando a una coordinación *ex ante* de las políticas más eficaz»⁽²²⁾. El Consejo Europeo de 7 de septiembre de ese mismo año acordó su adopción para comenzar a aplicarse al año siguiente, instando a los Estados a adoptar los procedimientos nacionales necesarios para su desarrollo, comprometiéndose la Comisión a modificar el Reglamento (CE) n.º 1466/97 del Consejo de 7 de julio de 1997 relativo al reforzamiento de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas (en adelante R. 1466/97)⁽²³⁾ y aprobando la modificación del mencionado “Código de conducta”. A partir de entonces se ha convertido en la principal herramienta o cauce a través de la cual se articula la Gobernanza económica de la Unión, cuyo impacto laboral y social para nuestro país estudiaremos en el siguiente epígrafe.

2. La incidencia del Semestre europeo en la regulación laboral y social.

Del análisis de todas las reformas y novedades explicadas hasta ahora ya podrían extraerse algunas conclusiones importantes acerca de su incidencia en el plano laboral y social en el ámbito nacional, los objetivos perseguidos en esta concreta esfera desde la Unión y algunos resultados alcanzados. Estas conclusiones y líneas de actuación se ven corroboradas por el contenido de cada uno de los documentos que integran el Semestre europeo como mecanismo jurídico de articulación de la Gobernanza económica y que, por la naturaleza del presente trabajo, no es posible detallar aquí⁽²⁴⁾. Sin embargo, sí que emplearemos algunos pasajes significativos para justificar los impactos observados.

Éstos pueden ser divididos en dos tipos. De una parte, los de carácter material o sustantivo, que tienen que ver con el modo en que las recomendaciones, compromisos, sugerencias y líneas de actuación de naturaleza política y técnica contenidos en los diversos documentos que integran el Semestre terminan por incidir en los ordenamientos jurídico-laborales de los Estados miembros. De otra, los de tipo instrumental, que se refiere al modo en que estas técnicas, en su caso, adquieren la eficacia propia de normas jurídicas sin serlo formalmente.

Comenzando por estos últimos, ya hemos adelantado y se ha podido comprobar que la primera consecuencia de las numerosas e importantes reformas introducidas es un sistema de coordinación de políticas económicas, sociales y de empleo enmarañado y poco claro. Si el especialista o técnico tiene difícil comprender con claridad los complejos mecanismos de toma de decisiones y/o conocer los múltiples documentos que emanan de la gobernanza económica en general o del Semestre en particular, para la

²² COMISIÓN EUROPEA, *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Banco Central Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones: «Reforzar la coordinación de las políticas económicas para fomentar la estabilidad, el crecimiento y el empleo – Instrumentos para una mejor gobernanza económica de la UE»*. COM(2010)367 final, Comisión Europea, Bruselas, 2010, p. 3.

²³ DOUE 02-08-1997, núm. 208.

²⁴ Se han analizado, para el caso de España, todos y cada uno de los documentos que integran el citado mecanismo, tanto los que provienen de las instituciones comunitarias como de nuestro país, desde el año 2011, fecha de puesta en marcha del Semestre hasta diciembre de 2016.

ciudadanía en general tal misión puede convertirse prácticamente en imposible, cuando sin embargo las decisiones que se toman afectan de forma muy determinante a sus vidas. La Gobernanza económica europea es un claro ejemplo de por qué frecuentemente se acusa a las instituciones europeas de ser poco claras o transparentes. Puede que no sea esa la intención, pero el resultado es claramente enrevesado, como reconocen las propias instituciones comunitarias ⁽²⁵⁾.

Analizado desde el plano procedimental, del art. 2 bis del R. 1466/97, puede deducirse que en el semestre europeo se incluyen, al menos, hasta cinco procedimientos diferentes, ello sin contar las subespecialidades derivadas de las especiales circunstancias económicas en que pueda encontrarse el Estado en cuestión o si es miembro o no de la zona euro: 1) el procedimiento de supervisión económica, 2) el procedimiento de supervisión presupuestaria, 3) el procedimiento de déficit excesivo, 4) el procedimiento de desequilibrio macroeconómico y 5) la coordinación de políticas de empleo.

Pero es que, si nos centramos en los resultados, el número de documentos que emanan de cada una de las secuencias en que se compone el Semestre europeo propiamente dicho ⁽²⁶⁾, esto es, el proceso de diálogo que se produce durante los seis primeros meses del año natural entre las instituciones europeas y los Estados miembros, es ciertamente notable.

Para que el semestre europeo pueda comenzar en enero, son necesarios algunos preparativos previos, por lo que desde un punto de vista práctico puede decirse que éste se inicia en noviembre del año anterior, con la publicación de cuatro documentos diferentes por parte de la Comisión: 1) el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento (del que forma parte el Proyecto de informe conjunto sobre el empleo), 2) el Informe sobre el Mecanismo de Alerta, 3) las Recomendaciones para la zona del euro, 4) el Dictamen sobre los proyectos de presupuestos. Mientras que los dos primeros afectan al conjunto de la Unión, los dos últimos atañen a la zona euro exclusivamente.

Estos informes son el paso previo para que, entre enero y febrero del año siguiente, el Consejo, en su formación como ECOFIN adopte opiniones sobre cada uno de los cuatro informes anteriores ⁽²⁷⁾: 1) Conclusiones del Consejo relativas al Estudio prospectivo anual sobre el crecimiento; 2) Recomendaciones del Consejo relativas al Informe de 2016 sobre el mecanismo de alerta; 3) Recomendaciones de política económica para la zona euro.

Además, la Comisión también se encarga de publicar en el mes de febrero una serie de informes por países, denominados “Documento de trabajo de los servicios de la Comisión” (*Commission Staff Working Document*). En el caso de que alguno de ellos haya incurrido en desequilibrio macroeconómico, el informe incluye lo que se conoce como “examen exhaustivo” (*“in depth review”*) relativo a la prevención y la corrección

²⁵ JUNCKER, J. C., *Realizar la Unión Económica y Monetaria europea*, Comisión Europea, Bruselas, 2015, p. 16. También conocido como “Informe de los cinco presidentes”, por estar elaborado por Jean Claude Juncker, en estrecha colaboración con Donald Tusk, Jeroen Dijsselbloem, Mario Draghi, y Martin Schulz.

²⁶ En contraposición al “semestre nacional, coincidente con la segunda parte del año y en el que los Estados miembros han de aplicar lo acordado durante el primero.

²⁷ El ECOFIN se celebra en enero, mientras que el Consejo Europeo en febrero. La mayor parte de las decisiones se toman en aquél, sin perjuicio del que éste refrende además las recomendaciones de política económica para la UE.

de tales desequilibrios. Asimismo, los principales retos comunes son resumidos en una Comunicación.

A lo largo del mes de abril los Estados miembros han de remitir los programas nacionales de reformas y los programas de estabilidad y convergencia (según se trate de países miembros de la zona euro o no respectivamente). Sobre la base de éstos, la Comisión elabora una propuesta de Recomendación específica para cada país, que eleva al Consejo para que emita su opinión en el mes de junio. Las recomendaciones específicas por países se debaten en el Consejo y se ratifican en el Consejo Europeo de junio, como paso previo a su adopción final por el Consejo (ECOFIN) en julio. Por consiguiente, al final de todo este periplo nos encontramos, con carácter general, con cerca de una quincena de documentos por país, cifra que puede incrementarse dependiendo de las circunstancias económicas en que éste se encuentre.

Si, además, conectamos estos documentos con los efectos que producen sobre el ordenamiento jurídico, los cambios en la metodología jurídica son tan obvios como profundos. Tradicionalmente el jurista ha procurado comprender la finalidad de la norma a través de múltiples mecanismos interpretativos que giraban en torno a la figura del legislador (²⁸). Es cierto que en la acción legislativa no es el único sujeto interviniente, pero en él se aglutinaban los diferentes intereses políticos del ejecutivo y del parlamento a través de los cuales se manifiesta el interés colectivo. Sin embargo, tras la crisis económica esto cambia, de tal forma que en la conformación de la voluntad del legislador hoy ya no sólo se encuentran los diversos intereses nacionales, sino también los de la Unión Europea.

Ello obliga al jurista a prestar atención aún con más detenimiento y ahínco que en el pasado a lo que sucede en la Unión Europea. Y ha de hacerlo, no solamente analizando lo que hasta ahora habían sido sus principales herramientas de trabajo, esto es, los diversos tipos de normas y principios jurídicos, sino también los documentos de carácter técnico o político que, curiosamente, van a gozar en muchos casos de una eficacia equiparable. Esto nos lleva necesariamente al debate acerca del valor jurídico que han de otorgarse a estos instrumentos, cuestión sobre la que volveremos más adelante.

Por lo que hace al plano sustantivo, la clave de bóveda sobre la que descansa el sistema es, como quedó dicho, la condicionalidad o imposición de contrapartidas a los Estados miembros, a partir de las cuales se incide en la regulación laboral y social. Ésta cumple dos funciones básicas. La primera es de carácter formal, pues actúa como argumento sobre el que justificar las medidas adoptadas y la forma en que lo han sido, como si el juego de la solidaridad entre Estados no fuera suficiente y tuviera que justificarse en el hecho de que la ayuda concedida “no es a cambio de nada”. La segunda, íntimamente conectada con la anterior, es de carácter general y tiene que ver con la asunción ampliamente difundida de que cualquier tipo de ayuda debe estar sometida a condiciones so pena de incurrir en problemas de “riesgo moral” (²⁹). El concepto de riesgo moral se relaciona frecuentemente con el ámbito de los seguros (³⁰) para referirse

²⁸ ATIENZA, M., *El Derecho como argumentación*, Ariel, Barcelona, 2006, pp. 76-80.

²⁹ LÓPEZ ESCUDERO, M., “La nueva gobernanza económica de la Unión Europea: ¿una auténtica unión económica en formación?”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, vol. 19, 50, 2015, p. 408.

³⁰ ROTHSCHILD, M.; STIGLITZ, J. E., “Equilibrium in Competitive Insurance Markets: An Essay on the Economics of Imperfect Information”, *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 90, 4, 1976, pp. 629-649. Algunos otros autores sitúan el origen de la noción en el siglo XVII, si bien el concepto como tal empieza

a la relación que se establece entre el asegurador y el asegurado (principal y agente respectivamente) y que, en virtud de un contrato de seguro, puede llevar a este último a incurrir en riesgos excesivos o, al menos, en riesgos mayores a los que se producirían en caso de que no tuviera la cobertura de un seguro ⁽³¹⁾. Lo mismo ocurriría en este caso, ya el que el prestatario, al tener cubierta su deuda (y los riesgos derivada de la misma) podría verse desincentivado a adoptar las medidas oportunas para garantizar su devolución y, en general, mejorar su situación económica. De ahí que se abogue por imponerle condiciones *ex ante* y un control exhaustivo *a posteriori*.

De hecho, las distintas líneas de reforma efectuadas durante la crisis han procurado reforzar estos dos tipos de controles. A través de ellos, se ha propiciado que los Estados adoptaran una serie de medida encaminadas a corregir sus desequilibrios económicos, entre las que, las concernientes al ámbito laboral y social han ocupado un lugar muy destacado. Sin embargo, cuando se analizan con detenimiento tales propuestas, se observa que el grado de concreción de las medidas sugeridas o acordadas difiere en función del contenido. El caso del “Pacto por Euro Plus” puede ayudarnos a ilustrarlo.

Cuando el Pacto se marca como objetivo la mejora de la competitividad, se menciona expresamente que los salarios habrán de acompañarse a ésta, evitando subidas permanentes y superiores que redunden en una menor capacidad de competir. A este respecto, el grado de concreción que se alcanza es bastante detallado, pues se refiere tanto al sector público, como al privado, afectando si fuera necesario al «nivel de centralización del proceso de negociación y de los mecanismos de indexación». Del mismo modo, el objetivo del empleo se liga a la competitividad, pues «para la competitividad de la zona del euro es clave el correcto funcionamiento del mercado laboral». En este sentido, se aboga por adoptar reformas del mercado laboral para fomentar la “flexiseguridad”, la reducción del trabajo no declarado y el aumento de la tasa de actividad; el impulso de la educación permanente; y la articulación reformas fiscales tendentes a reducir la presión impositiva sobre las rentas del trabajo «para lograr que trabajar resulte rentable». En tercer lugar, en materia de sostenibilidad de las finanzas públicas, dos son las directrices básicas: que los Estados miembros consagren a nivel constitucional o legal (pero en todo caso de forma vinculante) los principios del Pacto de Estabilidad y Crecimiento ⁽³²⁾ y llevar a efecto las reformas necesarias para garantizar la sostenibilidad de las pensiones y de las prestaciones sociales (entre las que se destacan expresamente «el ajuste del régimen de pensiones a la situación demográfica nacional, por ejemplo mediante el ajuste de la edad de jubilación efectiva a la esperanza de vida o mediante el incremento de la tasa de actividad»; y «la limitación de los planes de jubilación anticipada y el uso de incentivos específicos para emplear a

a utilizarse y difundirse a finales del siglo XIX y principios del XX. El ámbito propio de desarrollo es el señalado, el de los seguros y, en particular, contra incendios y accidentes, si bien posteriormente se ha extendido a otros muchos ámbitos. A este respecto, *vid.* DEMBE, A. E.; BODEN, L. I., “Moral hazard: a question of morality?”, *New solutions: a journal of environmental and occupational health policy: NS*, vol. 10, 3, 2000, pp. 258-259. Véase también este trabajo para una aproximación al concepto y su evolución en el pensamiento económico, así como en lo relativo a su aplicación a al ámbito laboral y sus connotaciones éticas.

³¹ En este sentido también se ha definido el riesgo moral como un problema de desincentivos causados por la existencia de información asimétrica STIGLITZ, J. E., “The Contributions of the Economics of Information to Twentieth Century Economics”, *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 115, 4, 2000, p. 1453. BARR, N.A., *The economics of the welfare state*, 5th ed, Oxford University Press, Oxford; New York, 2012, pp. 90-94.

³² Lo que en España se llevó a efecto a través de la reforma del art. 135 CE (BOE 27-09-2011, núm. 233).

trabajadores de más edad (en especial en el tramo de edad de más de 55 años»). Por último, en lo que hace al refuerzo de la estabilidad financiera, los Estados se comprometen a trasladar a sus regulaciones nacionales las reformas adoptadas a nivel europeo y a someter a sus sistemas bancarios a las pruebas de estrés y medidas de control que es estimen oportunas.

Si ahora nos fijamos en el contenido de los documentos emanados del Semestre, podremos observar que las líneas de actuación son muy similares. Así, por citar un ejemplo, las recomendaciones del Consejo en relación al Plan nacional de reformas han ido variando de la siguiente forma:

En 2011 se proponía a) «estudiar el ámbito para reducir el nivel de las cotizaciones a la seguridad social con objeto de reducir los costes laborales no salariales de forma neutra para el presupuesto, por ejemplo, modificando la estructura y los tipos del IVA y los impuestos sobre la energía»; b) «adoptar y aplicar, previa consulta a los interlocutores sociales de conformidad con la práctica nacional, una reforma del proceso de negociación colectiva de los salarios y del sistema de indización salarial para garantizar que las subidas salariales reflejen mejor la evolución de la productividad y las condiciones imperantes a nivel local y a nivel de empresa»; c) «evaluar para finales de 2011 los efectos de las reformas del mercado laboral de septiembre de 2010 y de la reforma de las políticas activas del mercado laboral de febrero de 2011, y presentar, en caso necesario, propuestas de nuevas reformas para reducir la segmentación del mercado de trabajo, y mejorar las oportunidades de empleo para los jóvenes y garantizar un estrecho seguimiento de la eficacia de las medidas contempladas en el programa nacional de reforma, con vistas a reducir el nivel de abandono escolar prematuro, especialmente mediante políticas preventivas, y facilitar la transición a la educación y formación profesional». En síntesis, cotizaciones sociales, descentralización de la negociación colectiva y fin de la indexación salarial y profundización en las reformas laborales y de políticas de empleo eran las metas a conseguir.

Por su parte, en 2012, los objetivos centrales en el ámbito sociolaboral varían en parte, pues ahora se trataba de: a) «acelerar el aumento de la edad preceptiva de jubilación y la introducción del factor de sostenibilidad previsto en la reciente reforma del sistema de pensiones y respaldar la Estrategia Global para el Empleo de los Trabajadores y las Trabajadoras de más Edad»; b) «aplicar las reformas del mercado laboral y tomar medidas adicionales encaminadas a aumentar la eficacia de las políticas activas del mercado de trabajo mejorando la selección de los grupos de destinatarios, aumentando la utilización de los servicios de formación, de asesoramiento y de puesta en relación de las ofertas y las demandas de empleo, intensificando sus vínculos con las políticas pasivas del mercado de trabajo, y reforzando la coordinación entre los servicios públicos de empleo nacionales y regionales, por ejemplo intercambiando información sobre ofertas de empleo»; y c) «tomar medidas específicas para combatir la pobreza, aumentando la eficacia del apoyo a la infancia y mejorando la empleabilidad de los grupos vulnerables.».

En 2013 las líneas de actuación no variaron en lo que hace a las políticas activas de empleo, si bien la mención al sistema de pensiones, culminada su reforma, fue sustituida por medidas en el ámbito del desempleo juvenil, proponiéndose la adopción de «medidas de lucha contra el desempleo juvenil expuestas en la Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven 2013/2016 y efectuar un estrecho seguimiento de la eficacia de las mismas, por ejemplo mediante una garantía juvenil; proseguir la labor encaminada a reforzar la pertinencia de la educación y la formación para el mercado de trabajo, reducir el abandono

piloto e introduciendo un sistema global de seguimiento del rendimiento de los alumnos al final de 2013 a más tardar». Además, la lacónica propuesta relativa a la lucha contra la pobreza fue ampliada, especificándose ahora que tal objetivo habría de lograrse «reforzando las políticas activas dirigidas al mercado de trabajo, con el fin de aumentar la empleabilidad de las personas con menor acceso al mercado de trabajo, y mejorando el objetivo, la eficiencia y la eficacia de las medidas de apoyo, incluidos servicios de ayuda de calidad a las familias.»

Al año siguiente, junto a las medidas relativas a las políticas activas de empleo, se introdujeron algunas de carácter sustantivo, como a) «impulsar nuevas medidas para reducir la segmentación del mercado de trabajo en aras de la calidad y sostenibilidad del empleo, en particular reduciendo el número de tipos de contrato y garantizando un acceso equilibrado a los derechos de indemnización por despido; b) «proseguir la supervisión periódica de las reformas del mercado de trabajo»; y c) «velar por que la evolución de los salarios reales sea coherente con el objetivo de creación de empleo». Al margen de esto, los bloques de propuestas y sus contenidos se mantienen prácticamente estables en relación al año anterior, si bien en materia de lucha contra la pobreza, el Consejo parece darse por satisfecho con el contenido del Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social 2013-2016, por lo que simplemente propone «valorar su efectividad para la consecución de la totalidad de sus objetivos» y se centra en evitar disfuncionalidades en la gestión administrativa.

Ya más recientemente, en 2015 las recomendaciones se han reducido de forma muy notable, difuminándose las líneas de actuación que se venían observando. Así, se propuso a) «promover, en consulta con los interlocutores sociales y de acuerdo con las prácticas nacionales, la adecuación de los salarios a la productividad teniendo en cuenta las diferencias en las cualificaciones y las condiciones de los mercados laborales locales, como las divergencias en los resultados económicos entre regiones, sectores y empresas; b) «tomar medidas para aumentar la calidad y eficacia de la ayuda y del asesoramiento para la búsqueda de empleo, especialmente como parte de la lucha contra el desempleo juvenil; c) «racionalizar los regímenes de renta mínima y de ayuda familiar y fomentar la movilidad regional» y d) «suprimir los obstáculos al crecimiento de las empresas, tales como las disposiciones que dependen del tamaño de las empresas, [...]».

Lo mismo ha ocurrido en 2016, en que se ha propuesto a) «adoptar medidas adicionales que mejoren la integración en el mercado laboral centrándose en el apoyo individualizado y aumentando la eficacia de las medidas de formación; b) «mejorar la capacidad de los servicios autonómicos de empleo y reforzar su coordinación con los servicios sociales»; c) corregir las deficiencias y las disparidades de los regímenes de renta mínima y mejorar los sistemas de apoyo a las familias, incluido el acceso a guarderías y cuidados de larga duración de calidad; y d) «adoptar medidas adicionales que mejoren la pertinencia de la enseñanza superior para el mercado laboral, entre otras cosas, estimulando la cooperación entre las universidades, las empresas y el sector de la investigación».

Pues bien, del análisis de todas ellas, resultad la tendencia triple: una menor concreción y número de medidas conforme la situación económica va mejorando, una mayor variabilidad de las propuestas en comparación con las de otros sectores, como el presupuestario o el financiero, y una también menor concreción y presencia de medidas

que tengan ver con la protección o bienestar social, lo cual ya había sido subrayado por otros estudios anteriores (³³). Si conectamos esto, a lo visto en el Pacto del Euro Plus, habría que añadir que es línea especialmente destacada la vinculación de las condiciones laborales y de empleo a la competitividad-productividad, mientras que las prestaciones sociales y, en particular las pensiones de jubilación, se ligan a la sostenibilidad del conjunto de las finanzas públicas. De nuevo, del plano social no se consigue nada más detallado que las referencias a la “flexiseguridad”.

3. El Semestre europeo como técnica *soft law*: ¿hacia una nueva forma de regulación?

De lo dicho hasta ahora se desprende que la reforma de la gobernanza económica y la puesta en marcha del Semestre europeo han implicado una transformación muy notable de nuestro ordenamiento jurídico y, además, es un sentido muy determinado. Razones de espacio impiden detenerse en cada una de las líneas destacadas de las Recomendaciones del Consejo en relación a los planes nacionales de reforma (o en otros documentos del Semestre), pero es indudable que puede trazarse una línea muy clara entre muchas de las propuestas y una concreta reforma sustantiva en el ámbito nacional.

Ello se habría logrado a través de un instrumento de *soft law* como es el Semestre europeo, esto es, un procedimiento dialogado de intercambio de documentos y posiciones políticas que fija los objetivos a conseguir por los Estados. Desde cierta perspectiva, con la ayuda del recurso a la condicionalidad de determinados instrumentos próximos, se habría logrado imponer el *soft law* al *hard law*, pues aquél habría mostrado una enorme eficacia a la hora de transformar éste en el plano nacional. De ser así, cabría preguntarse si nos encontramos ante una nueva muestra de la “huida” de las técnicas regulatorias tradicionales, de la que el Derecho del trabajo es buen exponente (³⁴); o si, por el contrario, es una manifestación de un proceso de construcción de un ordenamiento jurídico supranacional que precisamente tiende hacia el contrario, el *hard law*.

Ya en su momento se puso de manifiesto cómo el Derecho social comunitario era un ejemplo destacado acerca del uso y la influencia del *soft law* como técnica jurídica (³⁵), lo cual suponía el abandono del objetivo de armonización de la regulación social europea a través de instrumentos de derecho fuerte y su sustitución por aquél. En este proceso evolutivo se subrayó cómo el contenido de las Directivas fue mutando teniendo a la coordinación más que a la armonización; y cómo el Método Abierto de Coordinación fue ganando terreno e importancia, lo cual no ponía en tela de juicio su efectividad como técnica jurídica, sino, más bien, todo lo contrario. Pues bien, asistimos ahora a una nueva fase en esta evolución en la que el MAC ha dado lugar a un instrumento de coordinación algo más sofisticado como es el Semestre y, lo que es más significativo, en el que la influencia de lo económico es tal, que arrastra y supedita al

³³ SCHOUKENS, P., *EU social security law: the hidden 'social' model*, Tilburg University Press., Tilburg University Press, Tilburg University, 2016.

³⁴ RODRÍGUEZ-PIÑERO ROYO, M., “La huida del Derecho del Trabajo”, *Relaciones laborales: Revista crítica de teoría y práctica*, 1, 1992, pp. 85-94.

³⁵ VALDÉS DAL-RÉ, F., “Soft law, Derecho del trabajo y orden económico globalizado”, *Relaciones laborales: Revista crítica de teoría y práctica*, 1, 2005, pp. 32-50.

resto de áreas que se regulan a través de este cauce. No es que la “vis atractiva”⁽³⁶⁾ que lo económico ejerce sobre lo jurídico y, en particular, sobre lo laboral y social, sea nueva, pero aquí ha encontrado una nueva manifestación de una eficacia no poco trascendente.

Dos soluciones caben a este problema: desligar lo sociolaboral desde un punto de vista formal, lo cual añadiría aún más complejidad al Semestre; o deslindarlo en lo sustantivo, esto es, subrayando las finalidades propias y diferentes de estas ramas del ordenamiento jurídico respecto de la política económica *lato sensu*⁽³⁷⁾, por más que las conexiones sean más que obvias. En esto último, quizá la vía más efectiva, el debate europeo no es muy diferente al que desde hace tiempo se está produciendo en los Estados miembros.

Adicionalmente, también se ha dicho que el derecho blando puede jugar un papel fundamental en la anticipación de futuras regulaciones, actuando como criterio de interpretación de reglas vinculantes o de transformándose, como consecuencia de una aplicación reiterada, en normas vinculantes⁽³⁸⁾. En el caso del Semestre europeo (y de las normas sobre las que se asienta la Gobernanza económica), es probable que asistamos a la primera tendencia, pero a través de una técnica nueva, pues su eficacia como procedimiento de derecho blando ha estado respaldada por otras de derecho duro, los reglamentos y tratados que sustentan la Gobernanza. Además, en este último caso, con un reforzamiento expreso de los mecanismos de control *ex ante* y *ex post*. Sin embargo, la relajación observada en las recomendaciones conforme la situación económica del país mejora y la escasa concreción de determinadas medidas, especialmente en el ámbito social, hacen pensar en que la eficacia reformadora del Semestre venga más dada por los condicionantes económicos que por el propio entramado *soft law-hard law* en el que se integra. Puede que el *soft law* no sea coercitivo, pero sin lugar a dudas esto no quiere decir que deje resultar efectivo, especialmente cuando algún interés de carácter económico o financiero está en juego. Sea como fuere, con él probablemente se inaugura una nueva etapa en la que las conexiones entre uno y otro tipo de técnica normativa se acercan en un «escenario de perfiles borrosos»⁽³⁹⁾.

³⁶ VALDÉS DAL-RÉ, F., “Las transformaciones de las fuentes de derecho del trabajo: Una aproximación”, *Cuadernos de Relaciones Laborales*, vol. 25, 2, 2008, p. 19.

³⁷ CASAS BAAMONDE, M. E., “La eficacia y la eficiencia del Derecho del Trabajo: reflexiones sobre un Derecho cuestionado por la economía y el desempleo”, *Relaciones laborales: Revista crítica de teoría y práctica*, 10, 2014, pp. 15-44.

³⁸ VALDÉS DAL-RÉ, F., “Soft law, Derecho del trabajo y orden económico globalizado”, cit., p. 39.

³⁹ MERCADER UGUINA, J.R., “Sistema de fuentes y globalización”, *Civitas. Revista española de derecho del trabajo*, 119, 2003, pp. 689-690.