

LA EVOLUCIÓN DEL DERECHO DEL TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN ESPAÑA DURANTE LOS AÑOS DE CRISIS ECONÓMICA Y FINANCIERA (2007-2014)

(Versión preliminar)

Maravillas Espín Sáez, Universidad Autónoma de Madrid
Adoración Guamán Hernández, Universidad de Valencia
Yolanda Maneiro Vázquez, Universidad de Santiago de Compostela
José María Miranda Boto, Universidad de Santiago de Compostela

1. INTRODUCCIÓN

Pocos Estados han sufrido con más intensidad que España los efectos de la crisis económica y financiera. Desde 2007 hasta hoy, las tasas de desempleo han pasado desde el 8% a un escalofriante 27,16% en 2013, llegándose a alcanzar el número de 6.202.700 demandantes de empleo registrados en ese mismo momento. La legislación laboral, que había amparado casi 15 años de crecimiento constante, fue señalada por los partidos gobernantes y las instituciones económicas como uno de los chivos expiatorios.

Después de largos debates, en 2010 el gobierno socialista procedió finalmente a la reforma de la legislación laboral, a través del Decreto-Ley 10/2010 y la Ley 35/2010. Parece significativo el hecho de que en 2008 y 2009 el Estatuto de los Trabajadores no sufriera ninguna alteración y no se adoptaran medidas de respuesta legislativa a la crisis. El cambio de gobierno en noviembre de 2011 trajo consigo una nueva gran reforma laboral, que se plasmó en el Decreto-Ley 3/2012 y la Ley 3/2012. En una rápida síntesis, ambas fueron reformas tardías y no consensuadas, que recurrieron al Decreto-Ley como herramienta esencial¹. Junto a ellas, numerosas reformas sectoriales y de detalle han tenido lugar, en ambas legislaturas, sin que verdaderamente pueda afirmarse que hayan contribuido a crear un mercado de trabajo más apto para resistir la crisis.

2. DERECHO INDIVIDUAL

a) Contratos de trabajo

La segmentación de la que ha siempre ha sido víctima el mercado de trabajo español fue abordada, en las dos legislaturas, en dos frentes. Por un lado, potenciando contratos indefinidos con especialidades, y, por otro, buscando establecer mecanismos de lucha contra la temporalidad.

1. *Contratos indefinidos especiales*

¹ El Decreto-Ley es un acto del Gobierno con rango de Ley que debe ser convalidado por las Cortes tras su aprobación y sólo puede ser empleado en casos de extraordinaria y urgente necesidad. Formalmente, ha de señalarse que el Tribunal Constitucional había señalado en su sentencia 68/2007, a propósito de la utilización del Decreto-Ley para reformar el mercado de trabajo, que la “necesidad de adaptación [del mercado de trabajo] no es coyuntural, sino estructural, y salvo en situaciones especialmente cualificadas por notas de gravedad, imprevisibilidad o relevancia, no alcanza por sí misma a satisfacer el cumplimiento de los estrictos límites a los que la Constitución ha sometido el ejercicio del poder legislativo del Gobierno. Lo contrario supondría excluir prácticamente en bloque del procedimiento legislativo parlamentario el conjunto de la legislación laboral y de Seguridad Social, lo que obviamente no se corresponde con nuestro modelo constitucional de distribución de poderes”. La norma de 2010 no fue impugnada, por lo que puede entenderse que la crisis económica del momento equivale a una urgente y extrema necesidad.

El gobierno socialista, en la primera parte del periodo estudiado, promovió la utilización del “contrato de fomento de la contratación indefinida”. Éste consistía en una modalidad de uso restringido, en función de los destinatarios, cuyo principal beneficio era una reducción de los costes del despido improcedente. Ciertamente, no puede dejar de considerarse una patología del sistema español el hecho de que la medida estrella para impulsar la contratación implique un premio al uso deficiente del ordenamiento jurídico.

El gobierno conservador, en los años más recientes, abandonó este tipo contractual, que en origen provenía de su anterior etapa de gobierno (1996-2004). Creó a su vez una nueva modalidad contractual, el “contrato de apoyo a los emprendedores”, regulado en el artículo 4 de la Ley 3/2012. Dejando a un lado las bonificaciones fiscales y en materia de seguridad social, el punto principal de este contrato es el establecimiento de un periodo de prueba, en el que la extinción del contrato es libre, de un año de duración, con determinados condicionantes para el mantenimiento de las ayudas económicas. Esta especialidad ha sido fuertemente criticada por la doctrina por su posible contradicción con el convenio 158 de la OIT.

2. Contratación temporal

La reforma de 2010 intentó limitar el acceso a la contratación temporal a través de diversas medidas. En primer lugar, estableció una duración máxima (relativa) de 3 años para los contratos de obra o servicio determinado. En segundo lugar, introdujo un nuevo apartado 5 en el artículo 15 del Estatuto de los Trabajadores en virtud del cual los trabajadores que en un periodo de treinta meses hubieran estado contratados durante un plazo superior a veinticuatro meses, con o sin solución de continuidad, para el mismo o diferente puesto de trabajo con la misma empresa o grupo de empresas, mediante dos o más contratos temporales, sea directamente o a través de su puesta a disposición por empresas de trabajo temporal, con las mismas o diferentes modalidades contractuales de duración determinada, adquirirían la condición de trabajadores fijos. Únicamente los contratos de obra o servicio determinado y los contratos eventuales computaban a estos efectos, pero se consideró un gran avance. Fuertemente criticado desde las organizaciones empresariales, el propio gobierno socialista suspendió su vigencia en 2011 hasta finales de 2013. La última reforma destacable en este sector consistió en la elevación paulatina de la indemnización por extinción de determinados contratos temporales desde los 8 días de salario por año trabajado hasta los 12 días, cifra que se alcanzará en 2015.

El contrato para la formación y el aprendizaje también ha sido objeto de especial atención en las reformas de estos años, intentando facilitar el engranaje entre la formación profesional y el acceso al mercado de trabajo. Por último, la Directiva 2008/104/CE fue traspuesta formalmente, eliminándose del ordenamiento español algunas de las escasas restricciones que quedaban al funcionamiento de las ETTs.

b) Flexibilidad interna y poderes empresariales

Este apartado de la legislación laboral ha atravesado, por su parte, una serie de modificaciones tan intensas que es difícil reconocer en él lo que queda del Derecho anterior a la crisis. En primer lugar, el sistema tradicional de clasificación profesional, basado en las categorías profesionales “individualizadas”, proveniente del franquismo, ha sido sustituido legalmente por la preferencia del grupo profesional, de dimensiones más amplias y que permite una mayor flexibilidad en la redistribución de los trabajadores. No obstante, la negociación colectiva, que debería haber puesto en práctica esta reforma, no parece haberla asumido con gusto y el viejo sistema perdura.

En cuanto a la capacidad del empresario de modificar las condiciones de trabajo, ésta se ha visto potenciada grandemente por las reformas. La movilidad interna de los trabajadores, más allá del grupo profesional en el que fueron contratados, también se ha favorecido. Los mecanismos de toma de decisiones que alteran lo dispuesto en los convenios colectivos han sido facilitados y el “descuelgue salarial” ha incrementado su campo de actividad. Resulta hoy en día, por lo tanto, más fácil para un empresario apartarse de las condiciones laborales generales existentes para su sector.

Todo ello se ha basado en una flexibilización del concepto de las causas económicas, técnicas, organizativas o de producción, que han experimentado sucesivas mutaciones a lo largo de estos años. Algunas de ellas, se reconocía expresamente en las Exposiciones de motivos de las leyes, estaban destinadas a recortar los poderes de los jueces laborales, y han tenido especial transcendencia en el despido colectivo, como se verá a continuación.

c) Extinción del contrato de trabajo

1. Despidos individuales

En todas estas reformas, la flexibilización y el abaratamiento de la extinción individual y colectiva de los contratos de trabajo ha sido un elemento constante. Se han flexibilizado tanto las causas que permiten la extinción del contrato, como el procedimiento a seguir para alcanzar dicha extinción. Se ha tratado de ofrecer una definición más exacta de las causas de extinción de los contratos de trabajo, con el fin de eliminar las dudas de interpretación y de aplicación existentes hasta el momento, y de reducir el margen de actuación de los tribunales laborales que las interpretaban y aplicaban, generalmente protectores del trabajador. Por otra parte, las extinciones han dejado de ser un remedio para las empresas que se encontraban en situación de crisis y el legislador ha ido admitiendo los “despidos preventivos”, cuya finalidad es anticiparse a una situación de crisis empresarial que todavía no se ha producido.

A su vez, se ha tratado de reducir los costes, tanto directos como indirectos, que las extinciones de los contratos, especialmente en el caso del despido, suponían para las empresas. La reducción de los costes directos se ha conseguido a través de la rebaja de la cuantía de la indemnización legal fijada para el despido o la extinción improcedentes, que ha pasado de 45 días de salario por año de servicio con un máximo de 42 mensualidades a 33 días y 24 mensualidades. Los costes indirectos se han reducido, a su vez, a través de la eliminación, salvo en supuestos limitados, de los salarios de tramitación. Estos salarios se calculan en función del tiempo transcurrido entre la fecha del despido y la sentencia que lo declaraba improcedente o nulo y suponían para la empresa la obligación de pagar una cantidad, a menudo, superior a la que el trabajador percibía por la indemnización. Por último, el acortamiento del periodo de preaviso en la extinción objetiva de 30 a 15 días ha supuesto un recorte en el 50% de la cantidad de aviso para las extinciones realizadas incumpliendo las exigencias temporales de la ley.

2. Despido colectivo

Las últimas reformas laborales han incidido de manera especial en la regulación del despido colectivo, con una doble finalidad. En primer lugar, se ha tratado de concretar la definición de las causas que lo justifican, para que puedan ser objetivamente acreditadas y evitar que el órgano judicial realice, en su sentencia, valoraciones de estrategia empresarial.

En segundo lugar, se ha flexibilizado el procedimiento a seguir en el despido colectivo. Así, el acuerdo entre la empresa y los representantes de los trabajadores durante la fase de negociación, que hasta ahora resultaba necesario para que la autoridad laboral autorizase el despido, ha perdido todo su protagonismo. Tras las reformas de 2012, tan sólo se requiere que la negociación se realice de buena fe por ambas partes, pero el acuerdo deja de ser un elemento imprescindible para llevar a cabo los despidos. Actualmente, la autoridad laboral se limita a supervisar el procedimiento de negociación del despido colectivo, pudiendo realizar advertencias o recomendaciones que no paralizan, en ningún caso, la decisión final del empresario. Aunque esta decisión fuese impugnada ante los tribunales laborales, ello no impedirá que surta efectos desde la fecha decidida por el empresario.

3. LAS TRANSFORMACIONES DEL DERECHO COLECTIVO DEL TRABAJO

Las reformas legales adoptadas en el Estado español en el ámbito laboral a lo largo de los últimos años, fundamentalmente las realizadas durante los años 2011 y 2012, han afectado de manera intensa al marco normativo de la negociación colectiva aun cuando, sin duda, la reforma de mayor calado fue la realizada por el RDL 3/2012 que posteriormente se convertiría en la Ley 3/2012, razón por la cual el presente informe se centrará en el análisis de las modificaciones aportadas por esta norma.

Antes de proceder a señalar los puntos fundamentales de gran reforma es necesario señalar que, de manera previa a la adopción de la norma de 2012, sindicatos y patronal llegaron a un acuerdo estatal, el “Acuerdo para el Empleo y la Negociación colectiva” (AENC)² que sigue vigente aun cuando, como ha reconocido el propio Gobierno, el RDL 3/2012 contenía medidas claramente opuestas al pacto alcanzado a nivel estatal por los actores sociales por lo que, de facto, la aplicación del AENC ha quedado bloqueado.

Desoyendo por tanto los acuerdos adoptados por los agentes sociales, la reforma efectuada en el año 2012, con el objetivo declarado de “procurar que la negociación colectiva sea un instrumento, y no un obstáculo, para adaptar las condiciones laborales a las concretas circunstancias de la empresa” realizó una serie de modificaciones en tres direcciones: el llamado “descuelgue” de los convenios colectivos estatutarios (art. 82.3 del Estatuto de los Trabajadores), incrementando las posibilidades de inaplicación de estos convenios en el nivel de la empresa; la atribución al convenio colectivo de empresa de una prioridad aplicativa parcial frente al convenio sectorial (art. 84.2 del Estatuto de los Trabajadores), eliminando la potestad de los actores sociales para determinar la estructura adecuada de la negociación; y la limitación temporal de la llamada “ultractividad” de los convenios colectivos (art. 86.3 del Estatuto de los Trabajadores), con el fin de evitar la prórroga forzosa de su contenido. Posteriormente, mediante el RDL 20/2012 se posibilitó la inaplicación de los convenios colectivos en todo el ámbito de las Administraciones Públicas por voluntad unilateral de las mismas. El RDL 3/2012 y las medidas que en él se contienen han recibido numerosas críticas tanto doctrinales como judiciales, llegándose a cuestionar su constitucionalidad. Asimismo, el Comité de Libertad Sindical de la Organización Internacional del Trabajo resolvió en marzo de 2014 la queja elevada contra esta norma y contra el RDL 20/2012

² II Acuerdo para el Empleo y la Negociación Colectiva 2012, 2013 y 2014, de 25 de enero de 2012 (BOE 8 de febrero)

por diversos sindicatos españoles, considerando críticamente la reforma a la luz de los Convenios 98 y 154 de la OIT³.

a) Los principales contenidos de la reforma

1.1. La prioridad aplicativa del convenio de empresa.

El predominio de los convenios colectivos sectoriales, en un contexto de intensa fragmentación empresarial, ha sido uno de los rasgos característicos de la estructura negocial española, privilegiando los niveles intermedios de negociación y, especialmente, el convenio de ámbito provincial. En este escenario, antes de la reforma operada por el RDL 7/2011, el artículo 84 ET preservaba la vigencia del convenio previamente celebrado, que no podía ser afectado “por lo dispuesto en convenios de ámbito distinto”, salvo pacto en contrario que pudiera alcanzarse en un acuerdo interprofesional negociado según el artículo 83.2 ET. No obstante, los sindicatos y las asociaciones empresariales legitimados para negociar un convenio colectivo conforme a lo previsto en los artículos 87 y 88 ET podían, en un ámbito superior al de empresa, “negociar acuerdos o convenios que afecten a lo dispuesto en los de ámbito superior”, siempre que dicha decisión obtuviese el respaldo de las mayorías exigidas para constituir la comisión negociadora en la correspondiente unidad de negociación (artículo 84 ET, párrafo segundo). En este caso, se consideraban materias no negociables en ámbitos inferiores una serie de variables estratégicas para el equilibrio laboral en el sector o rama de actividad. El citado RDL 7/2011 introdujo importantes cambios en este precepto, otorgando prioridad aplicativa al convenio de empresa en un conjunto de materias primordiales para la gestión empresarial de los contratos de trabajo. Sin embargo, mantuvo la posibilidad de gobierno de las relaciones laborales por las organizaciones sindicales y empresariales porque permitía que pactasen, también en los convenios sectoriales estatales o de comunidad autónoma, otras reglas sobre estructura de la negociación, limitando así la preferencia aplicativa del convenio de empresa.

Sobre esta base, la reforma de 2012 introdujo como regla imperativa a todos los efectos, inalterable por ningún producto de la autonomía negocial de las partes, la preferencia aplicativa del convenio de empresa (y por tanto del de grupo de empresas o pluralidad de empresas) respecto del convenio sectorial estatal, autonómico o de ámbito inferior en materias como la cuantía del salario base y de los complementos salariales, el abono o la compensación de las horas extraordinarias y la retribución específica del trabajo a turnos; el horario y la distribución del tiempo de trabajo, el régimen de trabajo a turnos y la planificación anual de las vacaciones, etc. Como ha sido señalado por la doctrina, esta estructura supone un problema dado que la mayor parte de las empresas son de tamaño muy reducido, hasta el punto de que un 8 de cada 10 empresas españolas tienen dos o menos trabajadores, por lo que carecen de representación con capacidad para negociar un convenio de empresa⁴.

³ Informe 371, Caso núm. 2947, elevado al Consejo de Administración en su 320ª reunión celebrada en marzo de 2014

⁴ A 1 de enero de 2013 más de 1,68 millones de empresas no empleó a ningún asalariado. Esta cifra supuso el 53,4% del total. Además, otras 922.646 (29,3% del total) tenían entre uno y dos empleados. Si se suman estos dos grupos, resulta que más de ocho de cada 10 empresas tenían dos o menos asalariados. Si se considera sólo a las empresas con asalariados, las que emplearon a 20 o más trabajadores representaron el 4,3% del total. Informe del Instituto Nacional de Estadística, “Estructura y dinamismo del tejido empresarial en España. Directorio Central de Empresas (DIRCE) a 1 de enero de 2013”, disponible en <http://www.ine.es/prensa/np794.pdf>.

1.2. El descuelgue empresarial

El ordenamiento jurídico contempla la posibilidad de modificar las condiciones de trabajo establecidas en un convenio, especialmente las salariales, mediante acuerdos concluidos en el ámbito de la empresa sobre la base de causas excepcionales y a través de un procedimiento más o menos formalizado. La Ley 35/2010, de 17 de septiembre, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo, primera respuesta normativa en el ámbito laboral a la situación de crisis económica, aceleró y simplificó sensiblemente los procedimientos de descuelgue en aquellos casos en los que la situación de la empresa pudiera verse dañada como consecuencia del régimen salarial pactado en convenio. En la misma línea, el RDL 3/2012 ahondó en la flexibilización del régimen jurídico mediante la ampliación del elenco de materias sobre las que se proyecta el descuelgue a buena parte de las condiciones de trabajo y el establecimiento de una regulación más laxa de las causas económicas, técnicas, organizativas o de producción que lo justifican. En cuanto a las causas económicas, se entenderá que las mismas concurren cuando de los resultados de la empresa se desprenda una situación económica negativa, en casos tales como la existencia de pérdidas actuales o previstas, o la disminución persistente de su nivel de ingresos o ventas. En todo caso, se entenderá que la disminución es persistente si se produce durante dos trimestres consecutivos. Debe tenerse en cuenta que desde la modificación operada por la ley 35/2010 la legitimación para negociar los acuerdos de descuelgue se extiende a los representantes de los trabajadores legitimados para negociar un convenio colectivo aplicable *erga omnes* y, en ausencia de estos representantes, a una comisión designada ad hoc y compuesta por tres miembros ya sean trabajadores de la propia empresa o miembros de los sindicatos representativos del sector al que pertenezca la empresa⁵.

Por último es interesante señalar que el procedimiento de descuelgue integra un periodo de consultas y que, en el caso de finalizar el mismo sin acuerdo o sin que las partes se sometan voluntariamente a procedimientos de solución de discrepancias, la reforma introdujo la previsión de un arbitraje obligatorio ante la Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos.

1.3. La limitación temporal de la ultraactividad del convenio.

Tradicionalmente, el ordenamiento laboral ha tratado de proteger la estabilidad de los convenios colectivos con el fin de evitar los vacíos de regulación que se producen en los procesos de negociación colectiva e inducir a las partes a una nueva reglamentación de las condiciones de trabajo en el ámbito correspondiente. Esta orientación conservacionista se articulaba principalmente a través de las referencias normativas contenidas en el artículo 86 ET según el cual la pérdida de vigencia del convenio colectivo abría una fase de negociaciones dirigida a la firma de un nuevo acuerdo, pero hasta que ésta no se produjera se garantizaba legalmente la vigencia del denominado “contenido normativo”, es decir, de todas aquellas cláusulas que establecen y regulan las condiciones de trabajo y empleo en la unidad de negociación del convenio. La reforma realizada por el RDL 7/2011 mantuvo de manera subsidiaria, dejando un amplio margen a la autonomía de las partes negociadoras, la ultraactividad indefinida del convenio. Con la reforma de 2012 se limitó esta ultraactividad indefinida al incluirse que, “transcurrido un año desde la denuncia del convenio colectivo sin que se haya acordado un nuevo convenio o dictado un laudo arbitral, aquél perderá, salvo pacto en contrario, vigencia y se aplicará, si lo hubiere, el convenio colectivo de ámbito superior que fuera de aplicación”.

⁵ Según los datos del Ministerio de Empleo y de Seguridad Social, entre marzo 2012 y diciembre 2013 se realizaron 3.260 inaplicaciones, que han afectado a 188.902 trabajadores.

Una de las principales preocupaciones de la doctrina y los agentes sociales tras la aprobación de la reforma fue la posibilidad de que esta limitación de la vigencia del convenio provocara un vacío negocial que colocara a un gran número de trabajadores en una situación de ausencia del convenio colectivo aplicable cuando llegara la fecha de una posible decadencia generalizada (8 de julio de 2013, un año después de la entrada en vigor de la Ley 3/2012⁶). Como remedio inmediato los agentes sociales firmaron un Acuerdo Interconfederal donde se preveía que "antes de la finalización de dicho plazo, los negociadores se deberán comprometer a seguir negociando, garantizando durante la duración mutuamente acordada de dicho proceso el mantenimiento del convenio colectivo⁷. Posteriormente, diversos pronunciamientos judiciales han permitido la continuidad de las cláusulas normativas de los convenios colectivos que contenían su propio régimen de vigencia firmado antes de la reforma. En todo caso, según han señalado diversos autores, cabe recordar que este mecanismo debe entenderse a la luz del conjunto de normas que regulan la negociación colectiva en el Estado español (arts. 37.1 y 28.1 CE) y de manera acorde con su estructura real.

b). La valoración de la reforma por los órganos de control supranacionales: la opinión del Comité de Libertad Sindical

El 10 de mayo de 2012, la Confederación Sindical de Comisiones Obreras (CCOO) y la Confederación Sindical Unión General de Trabajadores (UGT) presentaron una queja ante el Comité de Libertad Sindical de la Organización Internacional del Trabajo (CLS). Mediante la misma las organizaciones denunciaron que mencionada reforma laboral de 2012 había vulnerado los derechos de libertad sindical y negociación colectiva reconocidos por la Organización Internacional del Trabajo⁸. Tras examinar la queja y las alegaciones del Gobierno enviadas a lo largo de 2012 y 2013, el Comité tripartito se pronunció sobre la cuestión planteada por los sindicatos en su informe 371, Caso núm. 2947, elevado al Consejo de Administración en su 320ª reunión celebrada en marzo de 2013 (en lo sucesivo Informe 371).

Los sindicatos querellantes desarrollaron una triple línea de argumentación, contestada punto por punto por el Gobierno. En primer lugar, denuncian que con su actuación el gobierno había vulnerado y vaciado de contenido el II Acuerdo para el Empleo y la Negociación Colectiva, 2012-14, que habría sido dejado sin efecto al aprobar el gobierno, sólo dos semanas después de adoptado el mismo, el RDL 3/2012; en segundo lugar, los sindicatos sostienen que este RDL fue adoptado sin ningún tipo de consulta ni de participación de las organizaciones sindicales más representativas y que esta ausencia de participación supone una vulneración de los derechos de libertad sindical y negociación colectiva. El gobierno respondió a esta acusación con dos argumentos. En primer lugar, afirmó que existieron consultas y que éstas se realizaron mediante cinco reuniones celebradas tras la adopción del RDL pero de manera previa a

⁶ La DT 4ª de la Ley 3/2012 marca, para los convenios denunciados antes de su entrada en vigor, el día a quo del plazo de un año de vigencia ultraactiva en defecto de pacto en contrario en la fecha de entrada en vigor de la Ley 3/2012, el 8 de julio de 2012.

⁷ Acuerdo de la Comisión de Seguimiento del II AENC sobre ultraactividad de los convenios colectivos, de 23 de mayo de 2013 (BOE 14 de junio)

⁸ En una comunicación subsiguiente, de 29 de octubre de 2012, se elevó igualmente una queja, que se dirime en el mismo procedimiento, respecto de la Ley 20/2012, que no va a ser analizada en el presente texto. Esta comunicación vino también firmada por la Central Sindical Independiente y de Funcionarios (CSIF), la Unión Sindical Obrera (USO) y numerosas organizaciones sindicales nacionales del sector público. En concreto, las normas que conforman la base jurídica de la queja y de la resolución del Comité son el art. 4 del Convenio 98; los artículos 2 y de 5 a 8 del Convenio 154, los apartados segundo y cuarto de la Recomendación 91 y el párrafo 4 de la Recomendación sobre negociación colectiva núm. 163.

la fecha de inicio de la tramitación en el Parlamento de la posterior Ley 3/2012. En segundo lugar, el ejecutivo indicó que la situación de crisis económica y desempleo, anteriormente relatada en sus alegaciones, supuso una situación de urgencia que le habilitaba para adoptar una norma con rango de ley, utilizando la vía del art. 86 de la Constitución española. En tercer lugar, los querellantes sostienen que el RDL 3/2012 contiene tres medidas que vulneran la normativa OIT señalada: la imposición de la plena preferencia aplicativa al convenio de empresa en relación con otros ámbitos de negociación, que los agentes sociales califican como “injerencia inadmisibles en el derecho de negociación colectiva de las organizaciones sindicales”; la ampliación de las posibilidades del “descuelgue empresarial” y la imposición legal de un arbitraje obligatorio de carácter público y la sustitución de la flexibilidad interna negociada por la decisión unilateral del empresario. El Gobierno negó cada una de estas afirmaciones. En sentido contrario, las afirmó como necesarias dada la existencia de una situación de crisis económica y laboral.

En sus conclusiones, el Comité recuerda la importancia de las consultas con los agentes sociales y su celebración con la antelación suficiente independientemente de que las normas de reforma se adopten en momentos de crisis en los que se requieran medidas urgentes⁹. Respecto de fondo de la queja, el Comité emite las siguientes tres consideraciones específicas: remarcar la importancia de los principios sobre la consulta con suficiente antelación con las organizaciones de trabajadores y de empleadores más representativas sobre los proyectos de ley o los proyectos de Real decreto-ley antes de su aprobación por el Gobierno (y espera que en adelante estos principios se respetarán plenamente); subrayar la importancia de que las reglas esenciales del sistema de relaciones laborales y de la negociación colectiva sean compartidas en la mayor medida posible por las organizaciones de trabajadores y de empleadores más representativas e invitar al Gobierno a la promoción del diálogo social para conseguir este objetivo y solicitar al Gobierno que comunique las sentencias del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo en relación con la ley 3/2012.

4. EL IMPACTO DE LA CRISIS ECONÓMICA GLOBAL EN EL ÁMBITO DE LA SEGURIDAD SOCIAL ESPAÑOLA

Si la crisis ha sido el detonante de importantes reformas en el ámbito del Derecho del Trabajo español –en su vertiente colectiva e individual–, no lo ha sido menos en el contexto del Sistema de Seguridad Social. Ahora bien, los principios inspiradores de las reformas en los dos ámbitos han sido diversos. Mientras en los preámbulos de las últimas leyes reformadoras del Derecho del Trabajo el legislador se refería a la necesidad de incrementar la flexibilidad de esta rama del Derecho; en los que han acompañado las reformas estructurales del Sistema de Seguridad Social se ha apelado a la consecución de la estabilidad, la viabilidad y racionalidad del Sistema.

La vocación flexibilizadora de las reformas laborales en España resulta coherente con la asunción de las directrices mantenidas desde la Unión Europea y derivadas del concepto de *flexiseguridad*¹⁰. Sin embargo, las medidas adoptadas en pos de la estabilidad y racionalidad del Sistema de Seguridad Social, no han redundado en una consolidación de la seguridad de los ciudadanos, la segunda dimensión sustantiva

⁹ Informe 371, Párrafo 445.

¹⁰ En línea con las directrices lanzadas desde Europa a partir de la publicación por la Comisión Europea, en noviembre de 2006, del Libro Verde titulado: *Modernizar el Derecho Laboral para afrontar los retos del siglo XXI* y parte fundamental de la *Estrategia de Lisboa* y de la actual *Estrategia Europea 2020* (<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52006DC0708>).

del referido concepto. Muy al contrario, las últimas reformas en Seguridad Social se han traducido en fuertes recortes, que suponen un cambio radical en la estructura y los principios en los que se ha apoyado el modelo español de Seguridad Social y una reducción de los niveles de protección por él dispensados.

La incidencia de las orientaciones de las instituciones comunitarias en este punto ha sido más que determinante. En este sentido, resultó clave la influencia del Pacto europeo de Estabilidad y Crecimiento¹¹ en los sucesivos pactos e instrumentos aprobados por la Unión Europea, origen de los argumentos que condujeron a la aprobación de la reforma del art. 135 de la Constitución Española el 27 de septiembre de 2011¹². Esta reforma se ampara en los efectos de la globalización económica y financiera para constitucionalizar el principio de estabilidad presupuestaria como valor estructural del Estado español. Con ella se vincula a todas las administraciones públicas con el efecto de limitar y orientar su actuación. De este modo, se refuerza el compromiso de España con la Unión Europea¹³.

Este principio de estabilidad presupuestaria está presente en todas y cada una de las reformas operadas en el ámbito de la Seguridad Social y en gran medida explica los resultados de las mismas. En este informe nos centraremos en dos aspectos que se han visto especialmente afectados por *las reformas de la crisis*: la jubilación y el desempleo.

a) Reformas de la protección por jubilación: efectos estructurales de la crisis.

El gasto en pensiones es el más importante en el presupuesto de la Seguridad Social y, en particular, la nómina en pensiones de jubilación es la más elevada dentro de esta partida¹⁴. En consecuencia, desde la perspectiva de la estabilidad presupuestaria, el de las pensiones constituye uno de los puntos más sensibles en el contexto de la crisis¹⁵.

En efecto, junto a la negativa situación económica juegan otros factores ineludibles como el incremento del gasto previsto derivado del proceso demográfico en el que los pensionistas van a ser más y, previsiblemente, van a vivir durante más tiempo, o el impacto del desempleo sobre el número de cotizantes al Sistema y los ingresos financieros del mismo. Al mismo tiempo, las voces de alarma de organismos supranacionales y de entidades nacionales han desencadenado un proceso de reformas de gran calado.

El primer paso se dirigió hacia el incremento de la edad ordinaria de jubilación de los 65 a los 67 años. Este proceso se inició en enero de 2010 en el seno de la Comisión del Pacto de Toledo, una comisión parlamentaria de carácter permanente con origen en el marco del diálogo social, señal de identidad de la legislación española en esta materia. En febrero de 2011 se firmó el Acuerdo Social y Económico entre

¹¹ Resolución del Consejo Europeo de Amsterdam de 17 de junio de 1997, Diario Oficial C 236, de 2 de agosto de 1997.

¹² Esta influencia supranacional se plasma de forma paradigmática en el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria, firmado en Bruselas el 2 de marzo de 2012 y ratificada por España el 25 de julio del mismo año (LO 3/2012, 25 de julio).

¹³ Así se pone de manifiesto en la Exposición de Motivos de la propia Reforma (BOE 27 de septiembre de 2011).

¹⁴ Con fecha 1 de mayo de 2014, el gasto total en pensiones ha sido de 9.539.804 euros; de ellos, 5.539.804 han sido destinados al pago de la nómina por jubilación en todos los regímenes; seguido de lejos por 2.340.952 en pensiones por viudedad y 929.428 en pensiones por incapacidad permanente (http://www.seg-social.es/Internet_1/Estadistica/Est/Pensiones_y_pensionistas/Pensiones_contributivas_en_vigor/Por_regmenes/index.htm)

¹⁵ De gran interés por el contenido y perspectiva aportados es la obra de SUÁREZ CORUJO, B., *El sistema público de pensiones: crisis, reforma y sostenibilidad*, Lex Nova-Thomson Reuters, Valladolid, 2014.

Gobierno, sindicatos y patronal, que vino a dar la conformidad de los agentes sociales a la reforma en curso, incluida la polémica elevación de la edad de jubilación.

En este contexto se aprobó la Ley 27/2011, 2 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social. Se trata de una reforma que contempla un complicado sistema de entrada en vigor escalonado junto a una aplicación progresiva que se inicia en 2013 y se extiende hasta el año 2027. El objetivo de esta reforma es introducir mecanismos como la escalonada elevación de la edad de jubilación, o el denominado *factor de sostenibilidad*¹⁶, que garanticen un ahorro para el Estado en esta potente partida, y con ello, la sostenibilidad del sistema de pensiones a medio y largo plazo. Las consecuencias sociales de estos cambios son los importantes sacrificios en cuanto a la adecuación de las pensiones, que previsiblemente se manifestarán con mayor crudeza entre las mujeres receptoras de estas prestaciones.

Las reformas en este punto no acaban aquí. El Partido Popular entra en el Gobierno en diciembre de 2011, e inicia un proceso reformador propio que vuelve a afectar al sistema de pensiones. Este proceso se ve reforzado por los impulsos que provienen de la Unión Europea. Tiene especial relevancia la aprobación del *Libro Blanco. Agenda para unas pensiones adecuadas, seguras y sostenibles*, por la Comisión Europea, el 16 de febrero de 2012¹⁷, que de forma contundente prioriza la dimensión financiera de los sistemas de pensiones.

En esta etapa más reciente se produce *un cambio en la forma de hacer cambios* por parte del legislador y se ahonda en el camino iniciado por la Ley 27/2011. Así, esta nueva etapa reformadora queda caracterizada, en primer término, por el excesivo uso del Real Decreto Ley, pues normaliza como fórmula legislativa una figura excepcional por naturaleza¹⁸ y, en segundo lugar, por la ruptura del diálogo social como paso previo en el proceso legislador¹⁹.

Este periodo desemboca en la Ley 23/2013, de 23 de diciembre, *reguladora del factor de sostenibilidad y del índice de revalorización del sistema de pensiones de la Seguridad Social*²⁰. Esta norma sí, ofrece un instrumento terminado –el factor de sostenibilidad–, que vincula automáticamente el importe inicial de la pensión de jubilación a la evolución de la esperanza de vida de los pensionistas. Junto a esta nueva fórmula se incorpora el Índice de Revalorización Anual, un mecanismo que sustituye al Índice de Precios al Consumo como criterio de actualización de las pensiones. Con la

¹⁶ El artículo 8 de la Ley 27/2011 incorpora la nueva Disposición adicional 59ª a la Ley General de Seguridad Social, que regula el factor de sostenibilidad del sistema de la Seguridad Social, que supone que a partir de 2027 se produzca una revisión periódica de los parámetros del sistema. Se trata de una ordenación en exceso breve que no despeja las enormes dudas que despierta este novedoso elemento.

¹⁷ COM (2012), 55.

¹⁸ En efecto, se inicia este cambio con la aprobación del Real Decreto-Ley 28/2012, de 30 de noviembre, *de medidas de consolidación y garantía del sistema de la Seguridad Social* y con el Real Decreto-Ley 29/2012, de 28 de diciembre, *de mejora de gestión y protección social en el Sistema Especial para empleados de Hogar y otras medidas de carácter económico y social*, se continúa con el Real Decreto-Ley 5/2013, de 15 de marzo, *de medidas para favorecer la continuidad de la vida laboral de los trabajadores de mayor edad y promover el envejecimiento activo*.

¹⁹ Existe una reseñable excepción a esta tendencia y es el Real Decreto Ley 11/2013, de 2 de agosto, *para la protección de los trabajadores a tiempo parcial y otras medidas urgentes en el orden económico y social*, al que haremos mención más adelante. Este RD-Ley fue precedido por el *Acuerdo para la mejora de las pensiones de los trabajadores y trabajadoras a tiempo parcial y fijos-discontinuos, suscrito por el Gobierno con las organizaciones sindicales y empresariales más representativas* el 31 de julio de 2013..

²⁰ Norma que reproduce, casi en su integridad, la propuesta de regulación contenida en *el Informe del Comité de Expertos* (integrado fundamentalmente por economistas) *sobre el factor de sostenibilidad del sistema público de pensiones*.

formulación de este nuevo índice se pierde su función de mantenedor del poder adquisitivo de las mismas.

Estos nuevos elementos “de gestión” de las pensiones por jubilación han supuesto un cambio definitivo, una ruptura, en el modelo del sistema público de pensiones y lo que es más grave, un aseguramiento del empobrecimiento de los pensionistas²¹.

b) La protección por Desempleo: una reforma discreta sólo en la forma.

El gasto en prestaciones por desempleo previsto para el presente año 2014 en la Ley de Presupuestos Generales del Estado²² es el segundo más importante después del previsto para pensiones. No es de extrañar en un país en el que la tasa de paro se sitúa en torno al 25 por 100; la tasa de actividad en un 59,43 por 100, y en el que la emigración, sobre todo la juvenil, se ha convertido de nuevo en una salida a la difícil situación económica de las familias²³.

Las reformas en esta materia están dirigidas a buscar el equilibrio presupuestario y, en consecuencia, a llevar a cabo recortes con importantes consecuencias para los ciudadanos. En este sentido, han tenido gran relevancia las restricciones derivadas principalmente del Real Decreto-Ley 20/2013, de 13 de julio, *de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad*. Estas restricciones han sido intensificadas, una vez más, sin contar con la interlocución social y también por la “excepcional” vía del Real Decreto Ley. Tal ha sido el caso del Real Decreto Ley 23/2012, 24 de agosto, *por el que se prorroga el programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo*.

El resultado de los cambios introducidos es una restricción del acceso a la prestación, de su duración y de las cuantías percibidas (se modifica el art. 207.b, endureciendo los requisitos de acceso; el art. 211, en sus apartados 2 y 3 reduciendo la cuantía de la protección económica; el art. 212, letra b y nuevo apartado 3 incrementando las medidas de seguimiento y control de los perceptores de la prestación; entre otros).

En consecuencia, es posible afirmar que se ha cumplido con los objetivos marcados desde entidades supranacionales como la Unión Europea, el Banco Central Europeo o el Fondo Monetario Internacional, pues, efectivamente, el gasto en prestaciones por desempleo en 2013 se ha moderado. No obstante, la prestación por desempleo ha dejado de funcionar como mecanismo de protección, dejando en la pobreza a un sector importante de la población, sumamente vulnerable²⁴.

Esta situación no se corrige en nuestro país con un reforzamiento de las políticas activas de empleo (RD 1542/2011, 31 de octubre, que diseña la *Estrategia Española de*

²¹ El importe medio de las pensiones se sitúa en el año 2014 en 961,63 euros mensuales en el régimen general y 599,67 euros mensuales en el régimen especial de autónomos. (http://www.empleo.gob.es/estadisticas/BEL/PEN/pen2_top_EXCEL.htm); cuando las pensiones mínimas rondan los 600 euros mensuales

²² 29.727.534,27 miles de euros.

²³ Enormemente clarificador el trabajo elaborado desde el Observatorio de la Juventud en España, La emigración de los jóvenes españoles en el contexto de la crisis. Análisis y datos de un fenómeno difícil de cuantificar. 2014 (http://www.injuve.es/sites/default/files/2014/17/publicaciones/Emigracion%20jovenes_0.pdf)

²⁴ El Instituto Nacional de Estadística sitúa en el 21,6 por 100 la tasa de riesgo de pobreza en España en el año 2013 (<http://www.ine.es/jaxi/tabla.do>), lo que se traduce en que el 16,9% de los hogares españoles manifiesta llegar a fin de mes con “muchoa dificultad”; que el 41,0% de los hogares no tiene capacidad para afrontar gastos imprevistos o que el 45,8% de los hogares no se puede permitir ir de vacaciones fuera de casa al menos una semana al año (Informe del INE sobre la Encuesta de Condiciones de Vida del año 2013).

Empleo 2012-2014). El diseño de estas políticas activas se ha visto vaciado de contenido y ambición con los recortes presupuestarios habidos desde el año 2012²⁵.

El panorama dibujado en este breve espacio, con el centro de atención focalizado en las dos prestaciones de mayor peso económico y social de nuestro Sistema, muestra la deconstrucción del modelo público español de Seguridad Social. Se trata de un escenario en el que aparecen otros protagonistas de influencia indiscutible en el bienestar de los ciudadanos: el sistema sanitario y el sistema de dependencia; dos sistemas igualmente afectados por el valor estructural de la estabilidad presupuestaria.

El desorden y desconcierto son obvios. El sistema sanitario sufre en su estructura la fragmentación territorial y funcional, así como la privatización de la gestión. La última reforma en este sector ha venido de la mano de un Real Decreto Ley, el 16/2012, de 20 de abril, de *medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de las prestaciones*. El valor de la austeridad pone en riesgo el contenido del artículo 43 de la Constitución Española que reconoce el derecho a la salud. Por su parte, el sistema de dependencia nació débil y las sucesivas Leyes que han aprobado los presupuestos generales del Estado garantizan esa debilidad por la falta de medios.

En definitiva, la crisis económica ha sido el detonante de una crisis más amplia del Estado de Bienestar. Los datos económicos que llaman a la austeridad son contundentes. Sin embargo, las medidas hasta ahora adoptadas en España están teniendo consecuencias devastadoras en términos de desigualdad y pobreza. El sistema de Seguridad Social no parece estar jugando su papel principal en la definición de nuestro Estado como social y democrático de Derecho, en la medida en que valores superiores de nuestro ordenamiento –la libertad, la justicia o la igualdad– chocan con los efectos de aquel nuevo valor. Algo está fallando y quizá lo determinante en este caso no sea tanto la reforma, claramente necesaria, sino la orientación del propio proceso reformador.

5. LA EVOLUCIÓN DE LOS MECANISMOS DE SOLUCIÓN JUDICIAL Y EXTRAJUDICIAL DE CONFLICTOS EN ESPAÑA DESDE 2007 HASTA 2014

El sistema español de relaciones laborales se ha caracterizado, tradicionalmente, por una importante litigiosidad, que se ha incrementado desde el comienzo de la crisis económica, hacia el año 2007. Hasta la aparición de la crisis, los conflictos laborales se han resuelto, fundamentalmente, a través de la vía judicial, que ofrecía eficacia y, fundamentalmente, rapidez y garantía para los derechos de los trabajadores, y gratuidad para éstos y para los beneficiarios de prestaciones de la seguridad social. Estas características relegaron a los mecanismos autónomos de solución de conflictos a un papel secundario, debido a su escasa tradición histórica en España y su aun más escasa regulación, plagada de lagunas e interrogantes.

Sin embargo, desde 2007, la crisis económica ha jugado un doble papel en la modificación del sistema procesal laboral y en el fomento de la solución autónoma de conflictos. Por una parte, el aumento de la conflictividad laboral alargó notablemente los tiempos judiciales. Por otra, la propia legislación, incluida la procesal, realizó constantes remisiones a la solución autónoma de conflictos, en unos casos como vía previa a la adopción de medidas empresariales de carácter colectivo, en otros como vía previa a la judicial y, finalmente, como vía alternativa a ésta.

²⁵ En 2012 se presupuestaron 5.764.743,28 miles de euros a fomento del empleo; en 2013, 3.771.510,86 y en 2014, 4.073.521,10.

a) Solución judicial

La LPL de 1995 apenas había sufrido modificaciones, salvo las imprescindibles provocadas por las reformas de la normativa laboral, hasta la Ley 13/2009, de 3 de noviembre, de reforma de la legislación procesal para la implantación de la nueva oficina judicial. Ésta modificó, en especial, las competencias de los juzgados y tribunales laborales para ampliar funciones de los secretarios judiciales, que pasaron a tomar determinadas decisiones que antes correspondían a los jueces. Por ejemplo, la admisión a trámite de la demanda o la celebración del acto de conciliación judicial. Pero la gran reforma vino de la mano de la reciente Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la jurisdicción social, que derogó la LPL. La LRJS sigue la estructura de la LPL, pero incorpora en su regulación jurisprudencia consolidada sobre la aplicación de las normas procesales, al tiempo que amplió o clarificó la regulación de otras cuestiones a las que la LPL concedía menos relevancia. Un ejemplo de ello es la incorporación de una nueva modalidad procesal, la de despido colectivo (art. 124 LRJS), inexistente hasta entonces y que recoge la nueva regulación de este proceso. Por otra parte, destaca la regulación de las medidas cautelares en el proceso laboral, la ampliación de la posibilidad de solicitar indemnizaciones por daños y perjuicios en distintas modalidades procesales, o la limitación de los salarios de tramitación en los procesos de despido. Al mismo tiempo, también favoreció la incorporación de mecanismos de solución extrajudicial en el proceso laboral, tales como la conciliación, mediación o arbitraje, especialmente como vías previas a la demanda, dirigidas a evitar la vía judicial.

A través de un auto de junio de 2013, el Tribunal Supremo dictó un Acuerdo no Jurisdiccional sobre las tasas en el Orden Social, para la interpretación de la Ley 10/2012 de 20 de noviembre, de tasas. Según este acuerdo, ni los trabajadores, ni los beneficiarios de prestaciones la Seguridad Social, ni los funcionarios, ni los sindicatos tienen que pagar ninguna tasa en los juicios laborales.

b) Solución extrajudicial

Con la crisis económica aumentaron los conflictos colectivos derivados de huelgas y de medidas de reestructuración empresarial y, con ellos, el número de procedimientos extrajudiciales, especialmente las mediaciones. Asimismo, las reformas legislativas producidas durante los años 2011 y 2012 establecieron el recurso a la mediación y arbitraje ante la falta de acuerdo en numerosos procedimientos de reestructuración empresarial, como sucede con los procesos de modificación sustancial de condiciones de trabajo de carácter colectivo, movilidad geográfica y movilidad funcional colectiva, despidos colectivos o decisión de inaplicación de lo pactado en un convenio colectivo. Tanto en el caso de traslados colectivos, de modificación de condiciones de trabajo, de despidos colectivos, se prevé, con carácter general, que el empresario y la representación legal de los trabajadores puedan acordar en cualquier momento la sustitución del periodo de consultas por la aplicación del procedimiento de mediación o arbitraje.

En el año 2012 se modificó el Acuerdo a través del que se regula la solución extrajudicial de conflictos laborales en España. Fue la última de las modificaciones sufridas por un Acuerdo que, desde 1996, ha sido renovado aproximadamente cada cuatro años para mejorar la regulación de los procedimientos de solución extrajudicial. También se modificó el nombre, dejando de ser ASEC (Acuerdo de Solución Extrajudicial de Conflictos), como hasta ahora, para llamarse ASAC (Acuerdo de Solución Autónoma de Conflictos). Este cambio pretendía resaltar que la importancia

de las vías alternativas de solución de conflictos no reside en su carácter extrajudicial, sino en su naturaleza autónoma, esto es, en el acuerdo entre las partes afectadas. Además, el ASAC permitió su aplicación directa a todos los conflictos colectivos incluidos en su ámbito de aplicación, sin necesidad de adhesión previa, lo que ha supuesto un aumento significativo del número de procedimientos tramitados en España durante los años 2012, 2013 y 2014. Dentro de estas mediaciones sobre procedimientos de reestructuración de empresas han de incluirse los conflictos colectivos surgidos como consecuencia de la adopción de despidos colectivos (art. 51 ET), de decisiones de inaplicación de lo dispuesto en convenios colectivos del artículo 82.3 ET, por modificaciones sustanciales de condiciones de trabajo (art. 41 ET), por movilidad geográfica (art. 47 ET) o por sucesión de empresas (art. 44 ET). Todas ellas constituyen las principales medidas de reestructuración empresarial adoptadas como consecuencia del deber de adaptación de las empresas a las circunstancias derivadas de la crisis económica que el mercado de trabajo español ha sufrido en los últimos años con especial intensidad. Aun cuando el ASAC permite a las partes elegir entre la sumisión de sus conflictos a un procedimiento de mediación o bien a otro de arbitraje, lo cierto es que la gran mayoría de las solicitudes presentadas optan por la primera.

6. SOBRE LA INFLUENCIA DE LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES EN LAS REFORMAS

Las medidas descritas no proceden exclusivamente de las ideologías de los partidos gobernantes. Muchas de ellas han tenido un impulso exterior innegable. Hay que señalar que la Comisión Europea, a través del Comisario Rehn, ha sido una ferviente impulsora de las medidas de austeridad. Enumerar todas las actuaciones en este sentido requeriría un nuevo informe y simplemente se dejará testimonio de su papel.

Concerning other drivings force of these reforms, formally Spain has no memorandum similar to the Portugal one. But in 2013, a secret letter from the ECB was published by ex-president Rodríguez Zapatero, dating from 2011. In it, the ECB asked verbatim “to suppress all limits to the extension of temporal contracts” and to create a new type of temporary contract with very low severance pay²⁶. The OECD document on Labour market reform gives also some orientations for the general plan of reforms²⁷.

Por último, el FMI ha sido durante todo el periodo muy crítico con la situación del mercado de trabajo español²⁸. Recientemente, en mayo de 2014, ha insistido en la necesidad de nuevas reformas de más profundidad²⁹. Entre ellas, se cuentan la necesidad de profundizar en la moderación salarial, acortar las distancias entre los contratos indefinidos y los temporales en términos de protección, mejorar la eficacia de los servicios de empleo – en una sugerencia que es diametralmente contraria a las tensiones territoriales españolas, y potenciar la formación de los desempleados. El verdadero significado de estas sugerencias, traducido al lenguaje legislativo español, es una nueva reducción del Derecho del Trabajo y su paulatina transformación en un Derecho blando del empleo.

²⁶ <http://www.openeurope.org.uk/Content/Documents/Pdfs/CartaZP.pdf>

²⁷ http://www.oecd-ilibrary.org/economics/reforming-the-labour-market-in-spain_5kghtchh277h-en

²⁸ Un ejemplo en <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2011/wp1111.pdf>

²⁹ <http://www.imf.org/external/np/ms/2014/052714.htm>

ANEXO

Principales medidas legislativas adoptadas entre 2007 y 2013.

1. Real Decreto-ley 10/2010, de 16 de junio (BOE 17 de junio), de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo.
2. Ley 35/2010, de 17 de septiembre (BOE 18 de septiembre), de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo
3. Real Decreto-ley 7/2011, de 10 de junio (BOE 11 de junio), de medidas urgentes para la reforma de la negociación colectiva.
4. Ley 27/2011, 2 de agosto (BOE 2 de agosto), sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social
5. Ley 36/2011, de 10 de octubre (BOE 11 de octubre), reguladora de la jurisdicción social
6. Real Decreto-ley 3/2012, de 10 de febrero (BOE 11 de febrero), de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral;
7. Ley 3/2012, de 6 de julio (BOE 7 de julio), de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral.
8. Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio (BOE 14 de julio), de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad
9. Ley 10/2012, de 20 de noviembre (BOE 21 de noviembre), por la que se regulan determinadas tasas en el ámbito de la Administración de Justicia y del Instituto Nacional de Toxicología y Ciencias Forenses
10. Ley 23/2013, de 23 de diciembre (BOE 26 de diciembre), reguladora del factor de sostenibilidad y del índice de revalorización del sistema de pensiones de la Seguridad Social