

# CRISIS ECONÓMICA, MEDIDAS LABORALES Y VULNERACIÓN DE LA CARTA SOCIAL EUROPEA

**M<sup>a</sup> Carmen Salcedo Beltrán**

*Profesora Titular de Derecho del Trabajo y Seguridad Social  
Universidad de Valencia*

## SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN.- II. UN PUNTO DE PARTIDA ESENCIAL: LOS MECANISMOS DE AJUSTE EN LOS ESTADOS MIEMBROS DE LA UNIÓN EUROPEA: 1. Los instrumentos comunitarios. 2. La aplicación por los diferentes Estados.- III. LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS SOCIALES POR EL CONSEJO DE EUROPA.- IV. REFORMAS LABORALES ADOPTADAS FRENTE A LA CRISIS: CONTROL Y LÍMITES: 1. Las medidas en materia de negociación colectiva: el establecimiento de nuevas reglas y modalidades de articulación de los convenios colectivos. 2. Las medidas en materia de pensiones. 3. Las medidas en materia de contratación laboral: 3.1. *El ingreso en la empresa.* 3.2. *Las medidas destinadas a favorecer la inserción de los jóvenes.*- V. CONCLUSIONES.

## RESUMEN

Como consecuencia de la crisis económica, algunos países de la Unión Europea se han encontrado en la necesidad de tener que pedir ayuda financiera con la finalidad de poder hacer frente y superar el nivel de déficit público en el que se encuentran. Las condiciones a las que se ven sometidos, tras la aprobación de su concesión, les está obligando a adoptar una serie de medidas legislativas que restringen, de forma considerable, derechos de los trabajadores tan básicos como el de tener unos días de vacaciones anuales, un salario digno, una protección social adecuada o unos contratos laborales con unas condiciones laborales mínimas. En este estudio se analiza de forma completa el origen de todas esas medidas, examinando la coordinación existente entre las indicaciones de las instituciones comunitarias, su seguimiento y control y las consiguientes normas y reformas que aprueban los países, con la finalidad de examinar, a

continuación, las primeras resoluciones que han dictado otros organismos europeos (en particular, del Consejo de Europa), declarando que vulneran derechos laborales y, por ello, deben ser modificadas o suprimidas, dejando patente en estos momentos, la realidad de que los trabajadores están obteniendo el reconocimiento y protección de sus derechos en instancias que no están encuadradas en la Unión Europea, adquiriendo, por ello, un papel más relevante en cuanto a la protección de la clase trabajadora.

## PALABRAS CLAVE

Carta Social Europea; Procedimiento de reclamaciones colectivas; Crisis económica; Derechos sociales.

## I. INTRODUCCIÓN

En los últimos años, la normativa laboral está siendo objeto de numerosas reformas por gran parte de los Estados miembros de la Unión Europea, debiendo establecerse, como principal fundamento, la necesidad de hacer frente a la crisis económica. Un adecuado entendimiento de estas nuevas políticas adoptadas ha de partir de la solicitud de ayuda financiera, por algunos de esos países, a los organismos comunitarios, como consecuencia de la unión económica y monetaria, con la finalidad de poder hacer frente y superar el nivel de déficit público en el que se encuentran y que sitúa al país muy cerca de la bancarrota.

La concesión de los préstamos está supeditada a la adopción de todo un conjunto de medidas, y consiguientes modificaciones normativas, de tipo fiscal, laboral, mercantil, etc., de marcado carácter restrictivo<sup>1</sup>, que vienen directa o indirectamente fijados en los documentos y/o normativa comunitaria que recogen los compromisos a través de los que se canalizará

<sup>1</sup> La opción que se planteó en su momento se centraba en determinar si para hacer frente a la crisis económica se debía de optar por aplicar políticas de estímulo o de austeridad, y, aunque en un principio, se aplicaron las primeras, finalmente se optó por las segundas, puesto que las de estímulo "(...) se asocian a la incentivación de la demanda y el empleo (...) [pero] atacan a la base del modelo (...) al incrementar el déficit y deuda y encarecen la financiación al generar desconfianza en el mercado (...)", concluyéndose que "(...) si el recorte corrige un déficit muy elevado, esto puede favorecer la actividad económica al ganar confianza y reducir la prima de riesgo". L. Gómez Urquijo, "El Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza dentro del nuevo marco condicional de cohesión social en la Unión Europea", *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n° 42, 2012, p. 524.

la ayuda, de forma aplazada, conforme se vayan cumpliendo, siendo reflejo este sistema de la creencia consistente en que todos los Estados miembros están obligados a mantener un déficit controlado, estando el incumplimiento del mismo en el origen de la crisis económica actual<sup>2</sup>.

Fácilmente se puede deducir que el margen de actuación que le queda a un país, y más exactamente a sus dirigentes, que recibe la ayuda es poco o nada, encontrándose en la situación de tener que aprobar las correspondientes normas, legislando, si se tiene mayoría en el órgano parlamentario, como es el caso de España, utilizando mecanismos legislativos que no tienen el respaldo del resto de las fuerzas políticas, de los agentes sociales o de la sociedad en general.

A ello se ha de añadir que, en la aprobación de esa normativa, se están obviando derechos previamente reconocidos a los trabajadores, tanto a nivel individual como colectivo, en la normativa de carácter internacional o europea. Por ello, esa indefensión apuntada que produce el hecho de que se aprueben normas con cierta facilidad y sin tener en cuenta la normativa que garantiza condiciones laborales, puede encontrar límites en el control y supervisión que realizan de la misma organismos supranacionales diferentes de aquellos que fijan las directrices a seguir que, parece ser, han olvidado los derechos de la clase trabajada que incluso reconoce el Derecho originario y/o derivado aprobado por sus propias instituciones.

En este sentido, se ha de tener presente que, junto a la Unión Europea, existe otro conjunto de Estados, el que agrupa el Consejo de Europa, del que forman parte actualmente 47 países, que tiene como objetivo favorecer un espacio democrático y jurídico común, organizado alrededor del Convenio Europeo de Derechos Humanos y de otros textos de referencia que tienen como finalidad la protección del individuo, debiendo citar en este sentido también la Carta Social Europea como Tratado del citado organismo que tiene por finalidad la protección de los derechos sociales y económicos.

En el caso de Grecia, primer país que solicitó ayuda financiera, los sindicatos más representativos procedieron a solicitar al Comité Europeo

---

<sup>2</sup> En este sentido L. Gómez Urquijo señala que, con ello, se produce una conexión entre la crisis económica y la necesidad de recortar el gasto, existiendo teorías dispares en cuanto a las causas por las que se ha producido, estando el motivo, en opinión de la visión americana del problema europeo, "(...) en el exceso de gasto que supone el mantenimiento de los costosos Estados de bienestar europeos; mientras, las teorías que siguen la idea alemana de ortodoxia económica enfatizan la necesidad de mantener déficit controlados y deudas limitadas (...)", criticando la doctrina las dos posturas puesto que, atendiendo a los datos que se poseen, "(...) los miembros que sufren mayores problemas actualmente no son ni los que más gastaban en porcentaje sobre su PIB en sus Estados de Bienestar, ni todos los que tenían déficits muy elevados (de hecho, Irlanda y España tenían al comienzo de la crisis superávits (...)). En "El Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza..." cit., p. 522.

de Derechos Sociales y a la Organización Internacional de Trabajo la declaración de que gran parte de la normativa que se estaba imponiendo en su país, originada en las exigencias de la UE, vulneraba la Carta Social Europea y los Convenios internacionales ratificados.

Recientemente se han resuelto algunas de esas reclamaciones por el primero de los organismos citados, dedicándose este trabajo al estudio y análisis de las mismas, siendo importante examinar, dada la actualidad de la materia y el paralelismo existente entre las reformas que están adoptando los diferentes países destinatarios de ayudas, el itinerario por el que se llega a su establecimiento, con la finalidad de comprender la realidad que se está viviendo y, lo que es más importante, el hecho de que se están aprobando normas sin tener en cuenta los derechos laborales que se tienen reconocidos desde hace muchos años, pudiendo, por ello, ser objeto de reivindicación en otros organismos y, sobre todo, en los órganos judiciales nacionales, desde el momento en que la normativa que se señalará forma parte del ordenamiento jurídico y puede ser objeto de alegación en los tribunales.

En consecuencia, las normas aprobadas, como se analizará, deben ser objeto de modificación o eliminación tras las resoluciones que se han dictado, a las que se unirán, con bastante probabilidad, las que están pendientes de contestación por la OIT, que se dictarán en los próximos meses, recordándose que tienen carácter vinculante, siendo responsable un Estado de cumplir los convenios que ratifica puesto que, como fuentes del Derecho, otorgan derechos y responsabilidades en caso de inobservancia.

Finalmente quiero añadir que el transcurso del tiempo ha dejado patente que, además de medidas que vulneran derechos de los trabajadores, son claramente ineficaces pues los países que se vieron obligados a adoptarlas se encontraban en una situación crítica que, lejos de mejorar con el transcurso de los años, ha empeorado, como muestran los datos estadísticos de los Estados que han sido beneficiarios de ayudas de la Unión Europea, en los que, por ejemplo, en Grecia la tasa de desempleo va en aumento, ya que en octubre de 2010 era de 12.6%, en el 2011 era del 17,7% y en el 2012 del 26.8%. En el caso de España, la tasa de desempleo también ha aumentado siendo el segundo país con mayor tasa, estando en el año 2012 en un 26.1%, frente a un 21.7% en el año 2011 y el 20.1% de 2010, siguiéndole Portugal que actualmente está en un 16.5% frente a un 12.9% en el año 2011 y el 12% en el año 2010. Por lo que se refiere a Chipre tiene actualmente un 12.1% frente al 7.9% y 12.1% de los años 2011 y 2010, y, finalmente, Irlanda que los datos de estos momentos lo cifran en un 13.9%, frente a un 14.7% y 14.8% de los años 2011 y 2010, único país en

el que ha descendido algo el número de parados<sup>3</sup>.

A estos datos se le puede añadir uno no menos importante, el relativo a la proporción de hogares en riesgo de pobreza<sup>4</sup>, presentando también España y Grecia el porcentaje más alto (21.8% y 21.4%), siendo el de Portugal de un 18.2%, el de Irlanda del 16.1% o Chipre del 14.5%, situándose la media de la Unión Europea de los 27 en el 16.9%, según los datos más recientes publicados por el Eurostat (2011)<sup>5 6</sup>.

Esta realidad es, además, constatada por la Comisión Europea en el *Employment and Social Developments in Europe Review* publicado a principios de 2013<sup>7</sup>, en el que se señala que *“tras cinco años de crisis económica y de vuelta a la recesión en 2012, el desempleo ha alcanzado cotas que no se registraban desde hacía casi veinte años, han disminuido los ingresos de las familias y ha aumentado el riesgo de pobreza o exclusión, especialmente en los Estados miembros de Europa Meridional y Oriental (...)”*, con lo que indirectamente se está reconociendo que las directrices fijadas no han sido operativas, en el sentido de que se habrán cumplido los objetivos de reducción del endeudamiento de los países pero no ha mejorado la situación de los países en cuanto a superación de la crisis económica.

---

<sup>3</sup> La media de la Unión Europea de los 27 se sitúa en el 10.7%, y en los países pertenecientes a la zona euro en un 11.7%. Los datos son extraídos de <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=fr&pcode=tsdec450&plugin=1> (4/2/2013)

<sup>4</sup> Sobre su delimitación véase *infra* apartado III.3.2.

<sup>5</sup> [http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc\\_li02&lang=en](http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc_li02&lang=en). Los datos de Irlanda son del año 2010 pues son los últimos que se reflejan. (19/1/2013)

<sup>6</sup> En España la Disposición adicional vigésima primera de la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social, denominada Estudio para la delimitación del umbral de pobreza y reordenación integral de las prestaciones no contributivas, prevé que *“el Gobierno, en el plazo de seis meses, realizará los estudios pertinentes que permitan delimitar los umbrales de pobreza, con arreglo a los criterios fijados por la Unión Europea, al objeto de reorientar las políticas públicas dirigidas a su erradicación”*.

<sup>7</sup> Puede encontrarse en

<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=es&pubId=7315&type=2&furtherPubs=yes> (8/1/2013).

## II. UN PUNTO DE PARTIDA ESENCIAL: LOS MECANISMOS DE AJUSTE EN LOS ESTADOS MIEMBROS DE LA UNIÓN EUROPEA

### 1. Los instrumentos comunitarios

El origen de las distintas medidas y, en consecuencia, reformas legislativas, que están adoptando algunos países se ha de situar en las condiciones que fija la Unión Europea como consecuencia de la ayuda económica que les presta por el nivel de endeudamiento y déficit público en que se encuentran, originado en la crisis económica iniciada en el año 2008<sup>8</sup>.

Con la finalidad de entender el funcionamiento de los mecanismos de ayuda y su condicionalidad, se ha de explicar que esa crisis apareció en un momento en el que la Unión Europea estaba construyendo su política económica y monetaria con base en los arts. 102 y 103 que incorporó el Tratado de Maastricht (1992), que recogen la obligación de los Estados miembros de considerar “(...) *sus políticas económicas como una cuestión de interés común*”, coordinándolas “(...) *en el seno del Consejo (...)*”. Para ello, este órgano elaboraba unas orientaciones generales, que se emitían finalmente en forma de Recomendaciones, estando encargado de supervisar su cumplimiento, de manera que, si se comprobaba que la política económica de un Estado miembro contradecía las orientaciones generales o suponía un riesgo para el correcto funcionamiento de la Unión Económica y Monetaria, (...) “*el Consejo, por mayoría cualificada y sobre la base de una recomendación de la Comisión, podrá formular al Estado miembro en cuestión las recomendaciones necesarias*” (art. 103).

Los expertos señalaron desde el principio que, únicamente con estas referencias, difícilmente se podía conseguir la unión económica que se pretendía, puesto que cada Estado seguía tenido su competencia para “(...) *elaborar y aplicar su propia política económica (...)* [limitándose] *los poderes de la UE (...)* a aplicar algunas normas de disciplina financiera y presupuestaria (...) y a poner en marcha unos débiles e insuficientes mecanismos de coordinación y supervisión de estas políticas económicas

<sup>8</sup> En cuanto al ámbito se ha apuntado que se trata de una crisis que se inició “(...) *como crisis financiera global, transformada luego en crisis económica y renacida en la UE desde 2010 como crisis de la deuda soberana de los llamados países periféricos de la eurozona (...)*”. En M. López Escudero, “Las interminables reformas de la Gobernanza económica de la zona Euro”, *Revista General de Derecho Europeo*, n<sup>o</sup> 27, 2012. Extraída de [http://www.iustel.com/v2/revistas/detalle\\_revista.asp?id=13&numero=27](http://www.iustel.com/v2/revistas/detalle_revista.asp?id=13&numero=27), p. 1.

nacionales (...)”<sup>9</sup>, adoptando, con la finalidad de reforzar y hacer frente a estas insuficiencias y de “(...) *garantizar la disciplina presupuestaria en la tercera fase de la unión económica y monetaria (UEM)*”, el Pacto de Estabilidad y Crecimiento por Resolución del Consejo Europeo de 17 de junio de 1997<sup>10</sup>.

En él se determina la obligación de los Estados miembros “(...) *de salvaguardar unas finanzas públicas saneadas como medio de reforzar las condiciones para conseguir la estabilidad de los precios y un crecimiento fuerte y sostenible que favorezca la creación de empleo (...)*”, estableciendo medidas de carácter preventivo y sancionador, obligándose a evitar un déficit público excesivo, a garantizar que las políticas presupuestarias nacionales favorezcan políticas monetarias orientadas a la estabilidad y recogiendo el compromiso conjunto en orden a la importancia “(...) *de salvaguardar unas finanzas públicas saneadas como medio de reforzar las condiciones para conseguir la estabilidad de los precios y un crecimiento fuerte y sostenible que favorezca la creación de empleo*”, pudiendo el Consejo imponer sanciones y multas a los Estados que los incumplan.

La ineficacia de este Pacto ya fue advertida, de nuevo, por los expertos, en la medida en que las políticas económicas de cada país seguían teniendo muchas competencias<sup>11</sup>, siendo la actuación de las instituciones comunitarias muy débil en este sentido, mostrando lamentablemente

<sup>9</sup> M. López Escudero, “Las interminables reformas de la Gobernanza económica...” op. cit., p. 2. En términos similares Carrera Hernández, en el sentido de que “(...) *no se diseñó una verdadera política económica; tan solo algunos trazos de acercamiento de las políticas económicas nacionales (...)*”, teniendo la creencia errónea de que “(...) *para superar el concepto de mercado interior, podría ser suficiente conseguir una política monetaria y una moneda común entre el mayor número posible de socios; y que ya habría tiempo en el futuro de profundizar y caminar hacia una política económica (...)*”. En “El Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria: ¿Un impulso a la realización de la política económica de la Unión Europea o un Tratado Superfluo e innecesario?”, *Revista General de Derecho Europeo*, n° 28, 2012. (Extraída de [http://www.iustel.com/v2/revistas/detalle\\_revista.asp?id=13&numero=28](http://www.iustel.com/v2/revistas/detalle_revista.asp?id=13&numero=28)), p. 3.

<sup>10</sup> Esta norma se complementa con el Reglamento (CE) n° 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 y el Reglamento (CE) n° 1467/97 del Consejo, de 7 de julio de 1997, relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo.

<sup>11</sup> Se trataba de un modelo de “(...) *unión monetaria asimétrica que estaba abocado a la crisis debido (...)* a que carecía de medios que garantizasen de manera activa la convergencia económica (...) [siendo] *la reserva de las competencias nacionales (...)* una de las causas de la crisis de la deuda soberana (...)”. En E. Chiti, A.J. Menéndez y P.G. Teixeira, “El rescate europeo de la Unión Europea”, *Revista El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, n° 29, 2012, p. 59. Añade López Escudero la necesidad de que se modifique en este sentido el derecho originario. En “Las interminables reformas de la Gobernanza económica...”, *cit.*, p. 2.

esta realidad la crisis y endeudamiento excesivo en el que han entrado varios países de la Unión Europea a partir de 2008 pese a que existía un instrumento de coordinación y control<sup>12</sup>, siendo Grecia, a principios de 2010, el primer país en solicitar ayuda financiera a la Unión Europea.

Con esta situación, se planteó el grave problema consistente en que la Unión Europea no tenía ningún mecanismo conjunto para hacer frente a la misma, puesto que, en teoría, y aplicando los instrumentos que se tenían aprobados, no se debía producir esa situación. Difícilmente se podía ayudar a este país sin entrar en contradicción con el principio de no corresponsabilidad fiscal de la Unión Europea o de sus Estados miembros del art. 125 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea<sup>13</sup>.

Llama la atención en este sentido que sí estaba previsto en la normativa comunitaria el mecanismo para ayudar a Estados miembros acogidos a una excepción, es decir, “(...) *Estados miembros sobre los que el Consejo no haya decidido que cumplen las condiciones necesarias para la adopción del euro (...)*” según la definición del art. 139 del TFUE, determinando en el art. 143 que “(...) *en caso de dificultades o de amenaza grave de dificultades en la balanza de pagos de un Estado miembro acogido a una excepción, originadas por un desequilibrio global de dicha balanza o por el tipo de divisas de que disponga, que puedan, en particular, comprometer el funcionamiento del mercado interior o la realización de la política comercial común, la Comisión procederá sin demora a examinar la situación de dicho Estado, así como la acción que éste haya emprendido o pueda emprender con arreglo a lo dispuesto en los Tratados, recurriendo a todos los medios que estén a su alcance*”, pudiendo, en caso de que esto resulte insuficiente, recomendar “(...) *al Consejo, previa consulta al Comité Económico y Financiero, la concesión de una asistencia mutua y los métodos pertinentes (...)*”<sup>14</sup>.

<sup>12</sup> En consecuencia, como se ha señalado por la doctrina, “(...) *el efecto disuasorio de éste ha sido escaso (...)*”, no asegurando “(...) *la disciplina presupuestaria que pretendía a través de una estricta sanción de los déficit excesivos (...)*”, con lo que se puede concluir que este Pacto “(...) *no es garantía de estabilidad presupuestaria y su reforma no le hace perder credibilidad, porque la realidad lo había desacreditado previamente*”. M. López Escudero, “La reforma del Pacto de Estabilidad y Crecimiento”, *Revista Española de Derecho Europeo*, n<sup>o</sup> 16, 2005, p. 20.

<sup>13</sup> “*La Unión no asumirá ni responderá de los compromisos de los Gobiernos centrales, autoridades regionales o locales u otras autoridades públicas, organismos de Derecho público o empresas públicas de los Estados miembros, sin perjuicio de las garantías financieras mutuas para la realización conjunta de proyectos específicos. Los Estados miembros no asumirán ni responderán de los compromisos de los Gobiernos centrales, autoridades regionales o locales u otras autoridades públicas, organismos de Derecho público o empresas públicas de otro Estado miembro, sin perjuicio de las garantías financieras mutuas para la realización conjunta de proyectos específicos*”). Véase en este sentido E. Chiti, A.J. Menéndez y P.G. Teixeira, “El rescate europeo de la Unión Europea...” *cit.*, pp. 63-64.

<sup>14</sup> La forma concreta de esta asistencia puede ser, siguiendo el art. 143.2 del TFUE, “(...)

Ante esta realidad, la solución en cuanto a la situación de Grecia fue la de préstamo bilateral, mecanismo que no vulneraba el principio de no corresponsabilidad y que consistía en dotaciones económicas, realizadas junto al FMI, que se supeditaban al cumplimiento de un plan de ajuste, del que se realizaría un seguimiento trimestral por el citado organismo, junto con la Comisión Europea y el Banco Central Europeo (agrupación conocida como la *troika*), y cuyo cumplimiento daría la posibilidad de ir recibiendo los plazos en los que se había fraccionado la misma.

Esta situación hizo que en mayo de 2010, de forma urgente y provisional tras la solicitud de Grecia, y ante la posibilidad de que fueran más países los que solicitaran la misma ayuda a continuación, se instaurara a nivel comunitario, con la finalidad de hacer frente a la “(...) *situación excepcional que los Estados miembros no pueden controlar*”, lo que se denominó como una Facilidad Europea de Estabilización Financiera y un Mecanismo Europeo de Estabilización Financiera para preservar, como indica su denominación, la estabilidad financiera en Europa, permitiendo “(...) *dar una respuesta coordinada, rápida y eficaz a las dificultades agudas padecidas por un determinado Estado miembro (...)*”<sup>15</sup>, dando la posibilidad de otorgar a los Estados ayuda financiera en forma de préstamo o de una línea de crédito.

La fundamentación jurídica de su establecimiento se hizo en el art. 122.2 del TFUE que prevé que “*en caso de dificultades o en caso de serio riesgo de dificultades graves en un Estado miembro, ocasionadas por catástrofes naturales o acontecimientos excepcionales que dicho Estado no pudiere controlar, el Consejo, a propuesta de la Comisión, podrá acordar, en determinadas condiciones, una ayuda financiera de la Unión al Estado miembro en cuestión*”, interpretando que tales dificultades “(...) *pueden estar causadas por un deterioro grave del contexto económico y financiero internacional*”<sup>16</sup>.

Este mecanismo es el que utilizaron Irlanda, Portugal y España, países que solicitaron ayuda económica a la UE a continuación, y, de nuevo, Grecia, puesto que realizó una segunda petición, formalizada por la eurozona en

---

*una acción concertada ante otras organizaciones internacionales a las que puedan recurrir los Estados miembros acogidos a una excepción; (...) medidas necesarias para evitar desviaciones del tráfico comercial, cuando el Estado miembro acogido a una excepción que esté en dificultades mantenga o restablezca restricciones cuantitativas respecto de terceros países, [o] (...) concesión de créditos limitados por parte de otros Estados miembros, cuando éstos den su consentimiento”.*

<sup>15</sup> Reglamento n° 404/2010, de 11 de mayo de 2010, por el que se establece el Mecanismo Europeo de Estabilización Financiera.

<sup>16</sup> Se ha criticado esta interpretación en el sentido de que, atendiendo al tenor del artículo, resulta forzada. M. López Escudero, “Las interminables reformas de la Gobernanza económica...”, *cit.*, p. 3.

marzo de 2012. Las peticiones realizadas por esos países conllevaron que presentaran “(...) un proyecto de programa de ajuste económico y financiero a la Comisión y al Comité Económico y Financiero” y se fijaran por la Comisión, consultando con el Banco Central Europeo, “(...) las condiciones generales de política económica que acompañan a la ayuda financiera de la Unión, con vistas a restablecer una situación económica o financiera sana en el Estado miembro beneficiario y a restaurar su capacidad de financiarse en los mercados financieros (...)” (art. 3.3 del Reglamento 404/2010), desembolsándose la ayuda por tramos, previa verificación, a intervalos regulares, de “(...) la política económica del Estado miembro beneficiario [en orden a si] se adecua a su programa de ajuste y a las condiciones establecidas por el Consejo (...)” (art. 4.2 del Reglamento 404/2010).

Ahora bien, se trataba de un instrumento temporal, habiéndose puesto de manifiesto la necesidad de que los Estados miembros estableciesen un mecanismo permanente de crisis para salvaguardar la estabilidad financiera de la zona del euro en su conjunto, tal y como se puso de manifiesto en la sesión del Consejo Europeo de 17 de diciembre de 2010, acordando finalmente su creación en la celebrada el 25 de marzo de 2011<sup>17</sup>.

La materialización de ese acuerdo se hizo con la firma en Bruselas el 2 de febrero de 2012 del Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza de la Unión Europea, en el que se acordó, por 25 de los 27 Estados miembros<sup>18</sup>, la creación de una institución financiera internacional denominada Mecanismo Europeo de Estabilidad, que entró en vigor el 8 de octubre de 2012<sup>19</sup>, sustituyendo a los citados anteriormente y añadiendo un

<sup>17</sup> De hecho, como ha señalado la doctrina, la impotencia de la Unión Europea para hacer frente a la situación hizo “(...) aflorar, incluso la posibilidad de salida de algún Estado de la zona euro y con el correlativo temor a una fractura del euro, con las posibles consecuencias que ello acarrearía para el futuro del propio proceso de integración”. Véase J. Martín y Pérez de Nanclares, “El nuevo Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza de la UEM: Reflexiones a propósito de una peculiar reforma realizada fuera de los Tratados constitutivos”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n<sup>o</sup> 42, 2012, pp. 401-402.

<sup>18</sup> No firmaron el Tratado Reino Unido y la República Checa, pero por el contrario puede ser ratificado por Estados miembros de la Unión europea que no forman parte de la zona euro. Se ha establecido que el aspecto más peculiar del mismo se encuentra en su forma de celebración, que se ha realizado fuera de los procedimientos de revisión previstos en los tratados constitutivos de la UE, pero, sin embargo, su contenido “(...) afecta directamente a materias que son competencia de la Unión como son la política monetaria, el control presupuestario y la coordinación económica”, optándose por ese sistema de aprobación pues era imposible iniciar el procedimiento establecido en el art. 48 del Tratado de la Unión Europea dada la necesidad de adoptar medidas con urgencia. Véase J. Martín y Pérez de Nanclares, “El nuevo Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza...” *cit.*, pp. 402 y 404

<sup>19</sup> Tratado Constitutivo del Mecanismo Europeo de Estabilidad entre el Reino de Bélgica, la República Federal de Alemania, la República de Estonia, Irlanda, la República Helénica, el Reino de España, la República Francesa, La República Italiana, La República de Chipre, el

tercer párrafo al art. 136 del Tratado Fundacional<sup>20</sup>, consistente en que “*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 (...) concesión [que] se supeditará a condiciones estrictas*”, con lo que ya no se tenía que recurrir a la forzada interpretación que se había realizado hasta el momento del art. 122.2 del TFUE.

A partir del 1 de marzo de 2013 la concesión de ayuda financiera esta supeditada a la ratificación del Tratado, estando sometido, en caso de concesión, a una “*(...) estricta condicionalidad (...)*” (art. 3 del Tratado), que se definirá en un Memorándum de Entendimiento (art. 13 del Tratado)<sup>21</sup>.

## 2. La aplicación por los diferentes Estados

Atendiendo a la explicación realizada, se constata que la adjudicación de los préstamos bilaterales o ayudas de estabilidad, combinadas con una ayuda multilateral del FMI -que es como se ha denominado exactamente-, están supeditados al cumplimiento de unas directrices, impuestas por

---

Gran Ducado de Luxemburgo, Malta, el Reino De Los Países Bajos, la República de Austria, la República Portuguesa, la República de Eslovenia, la República Eslovaca y la República de Finlandia. Con su creación “*(...) se institucionaliza el método de la Unión, en cuanto legitimaba a los Estados para establecer mecanismos a través de la cooperación intergubernamental con el propósito de cumplir objetivos inherentes al funcionamiento de la UE*”. Véase E. Chiti, A.J. Menéndez y P.G. Teixeira, “El rescate europeo de la Unión Europea...” *cit.*, p. 64.

<sup>20</sup> Decisión del Consejo Europeo 2011/199/UE, de 25 de marzo de 2011, que modifica el artículo 136 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea en relación con un mecanismo de estabilidad para los Estados miembros cuya moneda es el euro. Esta reforma se ha caracterizado por la doctrina de superflua puesto que realizando una interpretación “*(...) restrictiva de las mutuas influencias e implicaciones entre la política económica y la política monetaria, (...) cumpliendo estrictamente el apartado 6 del artículo 48 del TUE (...)*” se conseguiría el mismo objetivo, ya que tras la STJUE de 27 de noviembre de 2012, “*(...) se deduce con claridad que los Estados miembros tenían y tienen la competencia para crear organismos como el previsto en el artículo 136 reformado del TFUE (...)*”, siendo lo destacado de este precepto que convierte “*(...) en compartida la competencia de la Unión para crear mecanismos capaces de afrontar las crisis económicas (...)*”. E. Linde Paniagua, “La mutación de la Unión Europea y de su Derecho originario: la modificación del art. 136 del TFUE, y otros Tratados (Tratados parásitos) suscritos por Estados de la Unión Europea, en particular, el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza de la Unión Europea”, *Revista de Derecho de la Unión Europea*, nº 23, 2012, pp. 90-91.

<sup>21</sup> Además, transcurrido un año desde que entre en vigor este Tratado, se deberá aplicar también una norma de equilibrio presupuestario. Este requerimiento junto con el de la ratificación, a juicio de la doctrina, serán difíciles de cumplir puesto que “*(...) aparecen en el preámbulo, pero no en el articulado del Tratado MEDE, [con lo que su aplicación estricta] (...) podría dejar sin posibilidad de rescate a un Estado de la zona euro que no cumpliera adecuadamente el TECC*”. M. López Escudero, “Las interminables reformas de la Gobernanza Económica...”, *cit.*, p. 4.

la agrupación gestora de las mismas (la *troika*), por parte de los Estados beneficiarios<sup>22</sup>, que, a su vez, se materializan en la adopción de nuevas normas o modificación de las existentes, sobre las que se ha cuestionado su ilegalidad por los agentes sociales y fuerzas políticas no gobernantes y así ha corroborado recientemente, de momento, el Comité Europeo de Derechos Sociales como posteriormente se analizará.

Comenzando por Grecia, país sobre el que se realizará el estudio más amplio puesto que es sobre el que ya se tienen interpretaciones que se han pronunciado en orden a la no adecuación a la normativa europea de las medidas de carácter laboral y de seguridad social que se ha visto obligado a establecer, fue el primero en demandar ayuda financiera a principios de 2010, realizando una segunda solicitud en marzo de 2012.

La primera dotación económica se supeditaba al cumplimiento de un plan de ajuste, que se desarrollaría durante tres años, y en el que el país se comprometía a reducir drásticamente el gasto público y a aumentar los ingresos fiscales. De este plan se realizó un seguimiento trimestral, dando su cumplimiento la posibilidad de ir recibiendo los plazos en los que se había fraccionado. Su carácter vinculante en todos los elementos se verifica con la forma jurídica en la que se recogen las indicaciones, en concreto, en Decisiones (art. 288 del TFUE).

La primera que se dictó es la Decisión 2010/320/UE del Consejo, de 8 de junio de 2010 dirigida a Grecia, con objeto de reforzar y profundizar la supervisión presupuestaria y de formular una advertencia a fin de que adopte las medidas para la reducción del déficit, considerada necesaria para poner remedio a la situación de déficit excesivo. En ella, se determina que las medidas que debe adoptar este país “(...) *lo más rápidamente posible y, a más tardar, en 2014*”, para poner fin a su actual situación de déficit excesivo, son, fundamentalmente las siguientes, que como luego se verá, son las que se han traducido en una serie de normas concretas (art. 2.1, 2 y 3)<sup>23</sup>:

<sup>22</sup> Esta afirmación se puede constatar de forma clara, por ejemplo, en la reciente Declaración del Vicepresidente de la Comisión Europea y responsable de Asuntos Económicos, Olli Rehn tras la segunda misión de revisión del programa para el sector financiero español, realizada el 4 de febrero de 2013, en el que señala que “(...) *la reparación y reforma del sector financiero español mantiene un buen ritmo (...)*”, resultando fundamental que “(...) *España siga centrando su atención tanto en unas finanzas públicas saneadas como en la aplicación decidida de las reformas económicas, en consonancia con las recomendaciones de la UE destinadas a cada país en concreto (...)*”. Extraído de [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-13-59\\_es.htm?locale=en](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-59_es.htm?locale=en) (4/2/2013).

<sup>23</sup> Se hace referencia principalmente a las medidas que directa o indirectamente están relacionadas con la materia laboral o de Seguridad Social que han sido objeto de reclamación posteriormente al Comité Europeo de Derechos Sociales. Los requerimientos fueron también, entre otros, aumentar el tipo del IVA, impuestos especiales sobre los carburantes, el tabaco y el alcohol, una ley de reforma y simplificación de las administraciones públicas locales,

a) Una ley de reforma del sistema de negociación salarial en el sector privado, que prevea una reducción de la retribución de las horas extraordinarias, una mayor flexibilidad en la gestión del tiempo de trabajo y la posibilidad de celebrar pactos territoriales locales para fijar un incremento salarial inferior al previsto en los acuerdos sectoriales.

b) Una ley sobre salarios mínimos que introduzca mínimos parciales para grupos de riesgo, como los desempleados jóvenes y de larga duración, y que contemple medidas para garantizar que los salarios mínimos actuales no varíen en términos nominales durante tres años.

c) Reducir el nivel global de las indemnizaciones por despido y garantizar que se apliquen las mismas condiciones de indemnización por despido a los trabajadores manuales y a los administrativos, aumentar el umbral mínimo de activación de las normas relativas a los despidos colectivos, sobre todo para las empresas más grandes, y facilitar un mayor recurso a los contratos temporales.

d) Una reforma de la legislación de protección del empleo, a fin de ampliar a un año el período de prueba en los nuevos trabajos.

e) Un recorte de las pensiones más elevadas y la congelación de las pensiones nominales.

f) La reducción de las primas y bonificaciones de Semana Santa, verano y Navidad abonadas a los funcionarios y la supresión de las mismas respecto de los pensionistas aunque protegiendo a los que perciben pensiones bajas.

g) Una ley de reforma del sistema de pensiones con objeto de garantizar su sostenibilidad a medio y largo plazo<sup>24</sup>.

Esta norma fue objeto de modificación tres meses después de su adopción por la Decisión 2010/486/UE, de 7 de septiembre, en la que se añadieron las siguientes indicaciones que el país tenía que adoptar (art. 1.6 y 13):

a) Una reforma de la legislación de protección del empleo, facilitando un mayor recurso a los contratos temporales.

---

con objeto de reducir costes de funcionamiento, el establecimiento de un grupo operativo, con el objetivo de mejorar el índice de absorción de los Fondos Estructurales y del Fondo de Cohesión, la canalización de los créditos presupuestarios destinados a la cofinanciación de los Fondos Estructurales y del Fondo de Cohesión a una cuenta central especial que no pueda utilizarse para ningún otro fin, la inclusión en el proyecto presupuestario de medidas que permitan ahorro (entre ellas, un régimen impositivo de estimación objetiva para los trabajadores o la aplicación de una ley de reforma de las administraciones públicas y una reorganización de las administraciones locales), una tabla salarial unificada y racionalizada en el sector público aplicable a todas las administraciones con remuneraciones que reflejen la productividad y las tareas, la reducción del empleo público, aparte de la medida que prevé la provisión de sólo una de cada cinco vacantes por jubilación en el sector público (art. 2.2, 5 y 6).

<sup>24</sup> Véase *infra* apartado 4.2 con las peticiones concretas que incluía esta directriz.

b) Una modificación de la regulación del sistema de arbitraje para permitir a cada una de las partes recurrir al arbitraje si no están de acuerdo con la propuesta del mediador.

c) Una ley por la que se revisen los principales parámetros del sistema de pensiones a fin de limitar el aumento de los gastos del sector público en pensiones durante el período 2010-2060 a menos del 2.5% del PIB “(...) *si las proyecciones a largo plazo previstas (...) muestran un incremento del gasto público en pensiones superior a esa cantidad*”.

d) Una revisión del funcionamiento de los regímenes públicos suplementarios o auxiliares de pensiones, con objeto de estabilizar el gasto y garantizar la neutralidad presupuestaria de dichas regímenes.

e) Una revisión de la lista de oficios duros y penosos, a fin de reducir su cobertura a un 10% como máximo de la población activa, aplicándose a partir del 1 de julio de 2011 a todos los trabajadores actuales y futuros.

El seguimiento que se realiza al país en cuanto al cumplimiento de las Decisiones se puede observar en las Comunicaciones 439 final, de 19 de agosto de 2010, 739 final, de 9 de diciembre de 2010, 85 final, de 24 de febrero de 2011 y 422 final, de 1 de julio de 2011, que evalúan las reformas adoptadas, analizando las medidas presupuestarias destinadas a reducir el déficit público y las amplias reformas estructurales que se están adoptando y poniendo en práctica<sup>25</sup>, en las que se puede establecer la

<sup>25</sup> En la primera de ellas se concluye que Grecia “(...) *está dando satisfactorio cumplimiento a la Decisión (...) a la luz de la información disponible, las medidas presupuestarias adoptadas (...) hasta la fecha se antojan suficientes para alcanzar los objetivos fijados (...) siempre y cuando se mantenga un control del gasto sumamente riguroso que permita reducir el total del gasto público (...) frente a lo programado, contrarrestando así la insuficiencia de ingresos o un desvío en los gastos en otros sectores de la administración (...). Siempre y cuando las medidas programadas se apliquen debida y oportunamente, y el escenario macroeconómico evolucione conforme a las expectativas, las previsiones disponibles dan pie a pensar que podrán respetarse los límites de déficit y deuda públicos fijados para el período 2011-2014 (...)*”.

Por lo que se refiere a la segunda, se concluye que Grecia “(...) *está adoptando las medidas específicas indicadas (...) pero se registran retrasos en diversas áreas y después de la pausa estival ha disminuido el ritmo de la reforma (...). Serán necesarias nuevas medidas de carácter duradero para mantener la reducción del déficit en los años siguientes y poner fin al déficit excesivo en 2014 a más tardar (...). Por consiguiente, la Comisión concluye que Grecia está dando satisfactorio cumplimiento a la Decisión (...)*”.

En cuanto a la tercera, se concluye que, a pesar de la desviación presupuestaria registrada en 2010, Grecia se está preparando a fin de adoptar las medidas necesarias y aplicar las políticas requeridas para mantener el rumbo adecuado, con vistas a poner fin a su situación de déficit excesivo en 2014, está dando satisfactorio cumplimiento a la Decisión del Consejo de 10 de mayo de 2010, atendiendo a la Recomendación del Consejo de 16 de febrero de 2010 y aplicando las medidas enunciadas en el Memorando de Política Económica y Financiera y el Protocolo de Acuerdo actualizados de 22 de noviembre de 2010.

Finalmente, en la cuarta se señala que “(...) *no se ha respetado el límite máximo de déficit público para 2010 establecido en la Decisión (...). En 2011 se deberán adoptar nuevas medidas*

relación directa entre las medidas señaladas anteriormente y las normas aprobadas como cumplimiento de las mismas, en concreto, la Ley 3845 de 6 de mayo de 2010, la Ley 3847 de 11 de mayo de 2010, la Ley 3863 de 15 de julio de 2010, la Ley 3865 de 21 de julio de 2010, la Ley 3868 de 15 de julio de 2010, la Ley 3899 de 17 de diciembre de 2010, la Ley 3896 de 1 de julio de 2011 y la Ley 4024 de 27 de octubre de 2011.

Se realizaron más modificaciones, en concreto, por la Decisión 2011/57/UE, de 20 de diciembre de 2010 y la Decisión 2011/257/UE, de 7 de marzo de 2011, que añadieron como obligaciones la necesidad de aprobar, entre otros aspectos, lo siguiente (art. 1.8 h) y 14 de la primera y art. 1.11 de la segunda):

- a) Leyes que refuercen la institución del mercado de trabajo y que establezcan la primacía de los convenios de ámbito empresarial sobre los convenios sectoriales y profesionales, sin restricciones indebidas.
- b) La no aplicación de restricciones a los convenios colectivos de ámbito empresarial basadas en el tamaño de las empresas.
- c) La eliminación de la aplicación de convenios sectoriales y profesionales a partes no representadas en las negociaciones.
- d) La ampliación del período de prueba para puestos de trabajo nuevos.
- e) La eliminación de las limitaciones temporales en el recurso a agencias de trabajo temporal.
- f) La supresión de las trabas a un mayor recurso a contratos de tiempo determinado.
- g) La eliminación de la disposición que estipula para los trabajadores a tiempo parcial una retribución horaria superior, y la autorización de una gestión más flexible del tiempo de trabajo, incluido el trabajo por turnos a tiempo parcial.
- h) La congelación de las pensiones nominales y de las suplementarias y una reducción de las tasas de sustitución para los derechos adquiridos en fondos con déficit.
- i) Una reforma de los regímenes públicos secundarios o suplementarios de pensiones, mediante la fusión de fondos y el inicio del cálculo de las prestaciones partiendo del nuevo sistema de cotizaciones definidas ficticias.

Las diversas reformas señaladas hicieron que finalmente la Decisión 2010/320/UE fuera sustituida, derogando todas las normas vinculantes

---

*para no rebasar el límite máximo de déficit (...) se necesitarán medidas permanentes de saneamiento fiscal (...) se espera que un plan de privatización a mayor escala reduzca el ratio de deuda (...). A pesar de la desviación presupuestaria (...), Grecia está adoptando las medidas necesarias a fin de aplicar las políticas requeridas y mantener el rumbo adecuado, con vistas a poner fin a su situación de déficit excesivo en 2014 a más tardar, conforme a la Decisión del Consejo".*

citadas anteriormente, por la Decisión 2011/734/UE del Consejo, de 12 de julio de 2011, que reitera las obligaciones anteriores, refunde en una norma todos los cambios posteriores, haciendo referencia a la misma en el art. 2.2 n) y 2.3 z), y añade nuevas indicaciones.

La evidencia de que Grecia iba a incumplir el objetivo de déficit, que las estimaciones y proyecciones de la actividad económica para 2011-2014 eran más sombrías que las que se realizaron en el momento de adoptar la Decisión 2011/734/UE y la suscripción el 14 de marzo de 2012 de un nuevo Protocolo de Acuerdo que establece las Condiciones Específicas de Política Económica como consecuencia de la solicitud de un segundo rescate, llevaron a que se hayan tenido que adoptar modificaciones a la misma, por las Decisiones 2011/791/UE de 8 de noviembre de 2011, 2012/211/UE de 13 de marzo de 2012 y 2013/6/UE de 4 de diciembre de 2012.

El seguimiento de los compromisos adoptados se puede observar en la Comunicación 117 final, de 9 de marzo de 2012, en la que se determina que aunque las medidas anunciadas por el Gobierno griego son compatibles con el logro del objetivo para 2012 “(...) *los riesgos que conlleva su aplicación son muy elevados*”, por lo que “(...) *habrá que aplicar nuevas medidas de saneamiento fiscal significativas para corregir la situación de déficit excesivo (...)*” y en la Comunicación 739 final, de 30 de noviembre de 2012, concluyéndose que si bien el país “(...) *ha tomado medidas eficaces para corregir la situación de déficit excesivo de conformidad con la Decisión 2011/734/UE, (...) actualmente se prevé una actividad económica mucho más débil de lo esperado en el momento de adoptar la Decisión (...)*”, recomendando la Comisión al Consejo “(...) *que prorrogue dos años el plazo para la corrección del déficit excesivo (hasta 2016), que revise los objetivos presupuestarios (...) y que fije nuevos objetivos para 2015 y 2016 (...)*”.

En cumplimiento de lo ordenado, el país ha tenido que seguir aprobando más normas, destacando la Ley de 7 de noviembre de 2012, que ha recortado, de nuevo, el salario mínimo, dejándolo en 586 euros (510 para los menores de 25 años), adoptando la congelación de su importe hasta que la tasa de desempleo esté por debajo del 10%, ha suprimido para funcionarios y jubilados del sector público y privado todas las extras de Navidad y Pascua, ha introducido la posibilidad de despedir sin preaviso a los empleados con menos de un año de antigüedad, ha suspendido todas las nuevas contrataciones de la Administración pública, ha anticipado al año 2013 las medidas previstas por la Ley 3863/2010 que se empezaban a aplicar a partir del año 2015, ha reducido, otra vez, las pensiones, ha determinado que los salarios se regirán por lo que disponga esta ley y no por los convenios colectivos y ha modificado las prestaciones familiares

reduciendo su cuantía y los requisitos de acceso<sup>26</sup>.

Como se puede observar, en todo momento se atiende por las instituciones europeas a la fijación de obligaciones, la necesidad de su cumplimiento por parte del Estado miembro y su control, es decir, hay una correlación entre el contenido de las Decisiones comunitarias y las consiguientes normas aprobadas y/o modificadas por un país, olvidándose de la adecuación a la normativa de las medidas adoptadas o su posible vulneración de derechos reconocidos a los trabajadores, no sólo por normas de otras instituciones internacionales o europeas, como la OIT o el Consejo de Europa, sino también por la normativa vigente en la UE, debiéndose recordar, en este sentido, la Carta Europea de Derechos Fundamentales o las numerosas Directivas aprobadas.

En este sentido, es el Comité Europeo de Derechos Sociales el que se ha erigido como uno de los instrumentos al que recurrir ante la manifiesta vulneración de los derechos de los trabajadores y de los ciudadanos que se está produciendo, siendo un importante referente a tener en cuenta desde el momento que sus resoluciones son vinculantes y, en consecuencia, deben ser observadas por los países que han suscrito la Carta Social Europea y por los tribunales que la apliquen, como normativa que forma parte del marco jurídico de un país.

En relación con los otros países que han seguido la senda iniciada por Grecia, las exigencias son similares. Por lo que se refiere a Irlanda, es el segundo país en solicitar oficialmente ayuda financiera de la Unión Europea el 21 de noviembre de 2010, alcanzando una semana después un acuerdo a nivel técnico en torno a un paquete global de medidas para el período 2010-2013.

El Programa de ajuste económico y financiero económico elaborado por las autoridades irlandesas, refrendado por la Decisión del Consejo 2011/77/UE, de 7 de diciembre de 2010, relativa a la concesión por la Unión de ayuda financiera a Irlanda, y establecido en un Memorando de Política Económica y Financiera y en un Protocolo de Acuerdo sobre Condiciones Específicas de Política Económica, contiene tres elementos principales, centrándome en el tercero de ellos que prevé la realización de reformas estructurales, en particular en el mercado de trabajo, con vistas a facilitar el ajuste y reformar el potencial de crecimiento de la economía<sup>27</sup>, que se

<sup>26</sup> Véase *Revista Actualidad Social Internacional*, 2012, n° 164, pp. 16 a 20.

<sup>27</sup> El primero de esos elementos se refiere a una estrategia dirigida al sector financiero consistente en un proceso fundamental de reducción del tamaño, desapalancamiento y reestructuración del sector bancario, que se completará, en la medida de lo necesario, con una adecuada recapitalización, mientras que el segundo consiste en una ambiciosa estrategia de saneamiento presupuestario, basada en el Plan de Recuperación Nacional 2011-2014, que contiene medidas pormenorizadas de saneamiento presupuestario destinadas a situar

debe concretar en lo siguiente:

a) Adopción de legislación con la finalidad de elevar la edad para cobrar una pensión del Estado a 66 años en 2014, 67 en 2021 y 68 en 2028, con el propósito de mejorar la sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas y reforma, con efectos a partir de 2011, de las disposiciones en materia de derecho a pensión de los nuevos funcionarios. Se revisará el régimen de jubilación anticipada para determinadas categorías de funcionarios y la indexación de las pensiones a los precios de consumo, debiendo las pensiones basarse en el sueldo medio durante la vida laboral y la edad de jubilación de los nuevos funcionarios se vinculará a la edad mínima para cobrar una pensión del Estado.

b) Aprobación de disposiciones legales para reformar el salario mínimo, de tal forma que se estimule la creación de empleo y se prevengan las distorsiones causadas por los salarios mínimos sectoriales, y realización, de común acuerdo con la Comisión, de una evaluación independiente del marco constituido por los convenios laborales registrados y las ordenanzas de reglamentación del empleo.

c) Reforma del sistema de prestaciones por desempleo, a fin de incentivar una salida rápida de la situación de desempleo.

d) Reducción del 10% en los sueldos de los nuevos funcionarios, unido a un ajuste adecuado en relación con la masa salarial de la función pública para compensar la insuficiencia de los ahorros que se prevé realizar a través de las eficiencias administrativas y reducciones de los efectivos de la función pública.

Con posterioridad, esta norma ha sido objeto de varias modificaciones por las Decisiones de Ejecución del Consejo 2011/542, de 2 de septiembre de 2011, 2011/682, de 11 de octubre de 2011, 2011/827, de 30 de noviembre de 2011 y 2012/375, de 22 de junio de 2012, que añadió más compromisos a los ya señalados.

Estas indicaciones se llevaron a la práctica a través de leyes de presupuestos de 2009 a 2012 y de leyes especializadas de Seguridad Social, que trataron de ejecutar un recorte anunciado en el documento *The National Recovery Plan 2011-2014*<sup>28</sup>, adoptando, entre otras medidas, la congelación del sueldo de los funcionarios, la reducción de los fondos destinados a formación, la congelación del salario mínimo interprofesional, la modificación del sistema para la determinación de los salarios, la

---

la deuda pública bruta en una firme trayectoria decreciente a medio plazo.

<sup>28</sup> Ello supone, en opinión de Del valle y Garvey que se trata de "(...) un ajuste esencialmente coyuntural, que podría tener cierta "marcha atrás" en el futuro, con la finalidad de mejorar donde ahora se recorta (...) y eminentemente cuantitativo (más que cualitativo) (...) que afecta a las cuantías de muchas instituciones jurídicas pero sin tocar sus esencias (...)". En "Informe sobre la República de Irlanda 2012: políticas económicas y sociales frente a la crisis", *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, 2012, n° 31, p. 452.

elevación de las aportaciones a la Seguridad Social, el control de acceso a los servicios públicos y sociales, la reducción de las ayudas sociales para pensionistas y trabajadores, recortes sobre la protección por desempleo y la elevación de la edad de jubilación junto con la incentivación del retiro, en ciertos supuestos, de los trabajadores del sector público<sup>29</sup>.

En cuanto a Portugal, se trata de un país que solicitó la ayuda oficialmente el 7 de abril de 2011, llegando a un acuerdo el 3 de mayo de 2011. Con anterioridad a la formalización de la petición, se adoptaron medidas con la finalidad de evitarla, consistiendo fundamentalmente en “(...) *la imposición de límites a las compensaciones por extinción de contratos de trabajo, la creación de un fondo destinado a soportar, total o parcialmente, el coste de esas compensaciones, y la agilización del régimen del lay-off (suspensión de contratos de trabajo o reducción de períodos de trabajo, en situaciones de crisis empresarial)*”<sup>30</sup>, que, posteriormente, fueron reforzadas por un acuerdo firmado entre el Gobierno, la patronal y los principales sindicatos, consistiendo, entre otras, en una reducción de las indemnizaciones por despido, que se redujo a 20 días de salario por año, con el límite de 12 meses de salario, frente al mes de salario al que se tenía derecho, sin límite máximo y con el mínimo de 3 meses<sup>31</sup>.

No siendo suficientes, como consecuencia de la ayuda concedida, la *troika* estableció un amplio programa económico trienal hasta mediados de 2014, determinado en un Memorando de Política Económica y Financiera y un Protocolo de Acuerdo sobre Condiciones Específicas de Política Económica, aprobado en la Decisión de Ejecución del Consejo 2011/344, de 30 de mayo de 2011, relativa a la concesión de ayuda financiera de la Unión a Portugal y que prevé una amplia acción también en tres frentes<sup>32</sup>.

---

<sup>29</sup> Un estudio completo de todas las reformas en J.M. Del Valle y A.M. Garvey, “Informe sobre la República de Irlanda 2012...”, *cit.*, pp. 455 a 469.

<sup>30</sup> A. Monteiro Fernandes, “El impacto de la crisis en la situación laboral portuguesa”, *Revista General de Derecho del Trabajo y Seguridad Social*, 2013, n° 33, pp. 281 y 283 ss. Señala el autor que este país fue en todo momento muy reactivo en lo que se refiere a la intervención sobre la legislación laboral y las pensiones, a pesar de que internamente y a nivel europeo se le indicaba que era indispensable flexibilizar el mercado de trabajo, adoptando en principio medidas que sólo afectaban básicamente a los funcionarios del Estado y de otras entidades públicas y a pensionistas.

<sup>31</sup> *Ídem*, p. 282.

<sup>32</sup> Los otros dos son una estrategia de saneamiento presupuestario creíble y equilibrada, respaldada de medidas estructurales y un mejor control presupuestario sobre las asociaciones público-privadas y las empresas públicas, con el fin de situar la ratio de deuda pública bruta/PIB en una firme senda decreciente a medio plazo y una estrategia para el sector financiero basada en la recapitalización y en el desapalancamiento con esfuerzos para proteger al sector financiero frente a un proceso desordenado del mismo, empleando mecanismos de mercado respaldados por dispositivos de reserva.

Centrándome en el primero de ellos, indica que el país procederá a la realización, de forma rápida, de modificaciones estructurales profundas para potenciar el crecimiento, crear empleo y mejorar la competitividad, conteniendo reformas, entre otros, en el mercado de trabajo, que se concretan en la obligación de:

a) Aumento de las cotizaciones sociales gracias a una inspección más estricta y a la cotización obligatoria de los trabajadores en prácticas.

b) Adopción de medidas encaminadas a reforzar el funcionamiento del mercado de trabajo, limitando las indemnizaciones por despido y aumentando la flexibilidad de los acuerdos sobre el horario de trabajo.

c) Reforma del régimen del seguro de desempleo, con inclusión de una reducción del período máximo de obtención del subsidio de desempleo a 18 meses, limitación de las prestaciones de desempleo a 2.5 veces el índice de ayuda social, reducción de las prestaciones durante el período de desempleo, una disminución del período mínimo de contribución y la extensión a determinadas categorías de trabajadores por cuenta propia.

d) Armonización del sistema de indemnizaciones por despido con las prácticas de otros Estados miembros de la Unión, según lo estipulado en el Protocolo de Acuerdo.

e) Flexibilización de la normativa sobre la retribución de las horas extraordinarias y aumento de la flexibilidad de los acuerdos sobre el horario.

f) Promoción de una evolución de los salarios compatible con los objetivos de fomentar la creación de empleo y mejorar la competitividad de las empresas, a fin de corregir los desequilibrios macroeconómicos. En consecuencia, sólo se podrá aumentar el salario mínimo si ello está justificado por la evolución de la situación económica y del mercado de trabajo, tomando, además, medidas tendentes a eliminar los puntos débiles de los actuales regímenes de negociación salarial, con inclusión de legislación encaminada a redefinir los criterios y modalidades de la extensión de los convenios colectivos y a facilitar los acuerdos a nivel de empresa.

Con posterioridad, esta Decisión fue modificada varias veces, en concreto, por las Decisiones de Ejecución del Consejo 2011/541, de 2 de septiembre de 2011, 2011/683, de 11 de octubre de 2011, 2012/224, de 29 de marzo de 2012, 2012/409, de 10 de julio de 2012, 2012/658, de 9 de octubre y, finalmente, por la 2013/64, de 20 de diciembre de 2012. En ellas, por lo que se refiere a los aspectos laborales, se pone énfasis en la necesidad de que el país siga reforzando el funcionamiento del mercado laboral y adopte “(...) especialmente medidas que reformen la legislación en materia de protección de empleo, fijación de salario y las políticas activas del mercado de trabajo”, concretándose las directrices en la necesidad

de reducir las indemnizaciones por despido a la media de la UE de ocho a doce días por año trabajado, suspender la aplicación de extensiones de los convenios colectivos, reducir el personal permanente y temporal y el pago de horas extraordinarias.

La materialización de las mismas se produjo fundamentalmente a través de la Ley 64-B/2011, de 30 de diciembre, que aprobó los Presupuestos del Estado para 2012 y en el Compromiso para el Crecimiento, Competitividad y Empleo, firmado en enero de 2012 entre el Gobierno y los agentes sociales, refundidos posteriormente en la Ley 23/2012, de 25 de junio. La primera de ellas, volvió a incidir en los trabajadores del sector público, manteniendo las reducciones salariales según tablas progresivas, prohibiendo los ascensos y otras formas de revalorización retributiva, suspendiendo el cómputo de tiempo de servicio para futuras evoluciones en las carreras y el abono de pagas extras a trabajadores y pensionistas que reciban cantidades iguales o superiores a 1.100 euros, reduciendo las pagas extras a los que cobren entre 600 y 1.100 euros así como el incremento retributivo por trabajo extraordinario, eliminando la posibilidad del descanso compensatorio<sup>33</sup>.

En cuanto al segundo, constituye formalmente “(...) *la verdadera pauta orientadora (y, al mismo tiempo legitimadora) de aquello que vino a ser la reforma laboral de 2012 (...)*”, abordando, entre otras materias, la organización el tiempo de trabajo (reducción de horas extraordinarias, eliminación de su descanso compensatorio, etc.), reducción de festivos y descuento de las faltas injustificadas contiguas a los mismos, reducción o suspensión de la actividad en situación de crisis empresarial, regulación del despido por extinción del puesto de trabajo y por inadaptación, reducción de las compensaciones por extinción del contrato, alargamiento de la duración de los contratos de corta duración y la promoción de la mediación y arbitraje<sup>34</sup>.

En relación a España, el 25 de junio de 2012 solicitó oficialmente ayuda financiera en el contexto del actual proceso de reestructuración y recapitalización del sector bancario. Si bien en la Decisión del Consejo 2012/198, de 23 de julio de 2012, dirigida a España sobre medidas concretas para reforzar la estabilidad financiera, se recogen fundamentalmente medidas de recapitalización y reestructuración del sistema bancario, con carácter previo, en la Recomendación de julio de 2012, sobre el Programa Nacional de Reforma de 2012 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de España para 2012-2015,

<sup>33</sup> A. Monteiro Fernandes, “El impacto de la crisis en la situación laboral portuguesa...”, *cit.*, pp. 284 y 285.

<sup>34</sup> Un estudio completo de todas las medidas y su régimen jurídico en A. Monteiro Fernandes, “El impacto de la crisis en la situación laboral portuguesa...”, *cit.*, pp. 287 a 289.

señala la necesidad de adoptar medidas para “asegurar que la edad de jubilación vaya aumentando en función de la esperanza de vida a la hora de regular el 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 con medidas concretas encaminadas a desarrollar más el aprendizaje permanente, mejorar las condiciones laborales y fomentar la reincorporación de este grupo de trabajadores al mercado de trabajo”, así como “aplicar la reformas del mercado laboral y tomar medidas adicionales encaminadas a aumentar la eficacia (...)”, que prácticamente se habían comenzado a realizar en el Real Decreto-ley 3/2012, de 10 de febrero, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral, posteriormente convalidado en la Ley 3/2012, de 6 de julio, y en otras normas posteriores, como el Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad<sup>35</sup>.

Finalmente, en cuanto a Chipre, actualmente está negociando las condiciones de la solicitud de asistencia financiera que realizó en junio de 2012 en el Memorando de entendimiento, pendiente también de las elecciones legislativas de febrero de 2013. No obstante en la Recomendación del Consejo de 10 de julio de 2012, relativa al Programa Nacional de Reforma de 2012 de Chipre y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de Chipre para 2012-2015, ya se marcan las líneas de actuación que debe seguir este país, señalando que debe “(...) asegurar un aumento en la edad efectiva de jubilación, entre otros medios mediante el ajuste de la edad legal de jubilación al aumento de la esperanza de vida”, o “mejorar la competitividad, especialmente mediante la reforma del sistema de indexación salarial, en consulta con los interlocutores sociales y en consonancia con las prácticas nacionales, con el fin de reflejar mejor la evolución de la productividad (...)”.

### III. LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS SOCIALES POR EL CONSEJO DE EUROPA

En el inicio de estudio, se ha apuntado que, además de la normativa de la Unión Europea, existen también otras normas, a nivel europeo e internacional que, una vez ratificadas, otorgan protección a los trabajadores, debiendo, en consecuencia, ser acorde la totalidad del ordenamiento jurídico que se adopta en un país con todas las normas que lo componen.

<sup>35</sup> Véase *supra* nota al pie 23.

Ante la realidad que se ha explicado en el apartado anterior consistente en que los países que son objeto de ayuda económica se ven obligados a aprobar normas o modificar las existentes, en cumplimiento de las obligaciones exigidas por la Unión Europea, en las que se están obviando derechos que los trabajadores tienen reconocidos, los agentes sociales han recurrido a utilizar los mecanismos de protección que tienen, a nivel internacional y/o europeo al haber suscrito sus países convenios y reglamentaciones, con la finalidad de reivindicar y conseguir el reconocimiento de los derechos que están siendo vulnerados. Estos son, entre otros, las reclamaciones y quejas ante la OIT<sup>36</sup> y el sistema de reclamaciones colectivas ante el Comité Europeo de Derechos Sociales.

Centrándome en el segundo de ellos por ser el único que se ha pronunciado, hasta el momento, respecto de la legalidad o no de las medidas adoptadas como consecuencia de las exigencias fijadas a nivel comunitario, se ha de señalar, en principio, que la Carta Social Europea del Consejo de Europa supone el reconocimiento a nivel internacional de los derechos humanos de carácter social.

Adoptada originariamente en Turín el 18 de octubre de 1961 con la finalidad, como señala su Preámbulo, de que el goce de los derechos sociales quede garantizado sin discriminación por motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, proveniencia nacional u origen social en los países que forman parte del Consejo de Europa, establece, como compromisos de las partes contratantes, a considerarse vinculadas por una serie de derechos y obligaciones, entre ellos, garantizar el efectivo derecho al trabajo (art. 1), a unas condiciones de trabajo equitativas (art. 2), a la seguridad e higiene en el trabajo (art. 3), a una remuneración equitativa (art. 4), a promover la libertad sindical de los trabajadores y

---

<sup>36</sup> La OIT tiene regulados en su Constitución dos procedimientos frente a los incumplimientos en que puedan incurrir sus Estados que la forman de la normativa que apruebe, siendo en concreto el de reclamaciones (arts. 24 y 25) y el de quejas (arts. 26 a 29). Estos procedimientos los han utilizado los agentes sociales para solicitar que se declare que la normativa instaurada en su país vulnera los Convenios de este organismo, citando como ejemplo, Grecia, pudiendo encontrar la relación de las Quejas que se han presentado contra el Gobierno por la Confederación General de Trabajadores de Grecia (GSEE), la Confederación de Funcionarios Públicos (ADEDY), la Federación General de Trabajadores de la Empresa Nacional de Electricidad (GENOP-DEI-KIE) y la Federación de Empleados del Sector Privado de Grecia (OIYE) apoyada por la Confederación Sindical Internacional (CSI) en el Informe nº 365 del Comité de Libertad Sindical de la OIT de noviembre de 2012, y España, en la que los agentes sociales (CCOO y UGT) presentaron el 10 de mayo de 2012 dos Quejas ante el Director General de la OIT contra el RDL 3/2012, de 10 de febrero, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral, una por violación de la libertad sindical y del derecho a la negociación colectiva ante el Comité de Libertad Sindical y la otra por violación de derechos de los trabajadores referido a la terminación de la relación de trabajo.

empleadores (art. 5), a la negociación colectiva (art. 6), a la protección de niños y adolescentes (art. 7), a la protección de las trabajadoras (art. 8), a la orientación y formación profesional (arts. 9 y 10), a la seguridad social (art. 12), a la asistencia social y médica (art. 13), a los beneficios de los servicios sociales (art. 14), a la formación profesional y readaptación profesional y social de las personas física o mentalmente disminuidas (art. 15) a la protección social, jurídica y económica de la familia, las madres y niños (arts. 16 y 17), al ejercicio de una actividad lucrativa en el territorio (art. 18) y, finalmente, a la protección y asistencia de los trabajadores migrantes y sus familias (art. 19).

Posteriormente fue modificada con la aprobación de tres Protocolos, siendo el primero de 5 de mayo de 1988, que añade cuatro derechos, el derecho a la igualdad de oportunidades y de trato en materia de empleo y de profesión, sin discriminaciones por razones de sexo, el derecho a la información y consulta dentro de la empresa, el derecho a tomar parte en la determinación y mejora de las condiciones de trabajo y del entorno laboral y, por último, el derecho a la protección social de las personas ancianas. El segundo Protocolo es de 21 de octubre de 1991, que modifica algunos artículos de la Carta Social Europea con la finalidad de mejorar “(...) la eficacia de la Carta y, en particular, el funcionamiento de su mecanismo de control” y, finalmente, el tercero de 9 de noviembre de 1995, que adiciona a la Carta Social Europea un importante procedimiento de reclamaciones colectivas con el objetivo de “(...) mejorar la aplicación efectiva de los derechos sociales garantizados por la Carta”, reforzando “(...) la participación de los empresarios y trabajadores, así como de las organizaciones no gubernamentales”. La necesidad de ordenar este panorama hizo que se aprobara el 3 de mayo de 1996 la Carta Social Europea revisada, formada por la Carta Social Europea originaria, el Protocolo primero, la inclusión de ocho nuevos derechos y de dos cláusulas, una transversal de no discriminación y la otra de aceptación del procedimiento de reclamaciones colectivas.

Se trata de una norma muy importante, tanto en su versión originaria como en la revisada que, sin embargo, es desconocida por muchos países a todos los niveles<sup>37</sup>, olvidándose que se trata de una norma que forma parte de los ordenamientos internos de los países que la ratifican y, en consecuencia, es fuente de derechos y obligaciones exigibles en el organismo encargado a nivel europeo de su vigilancia y correcta aplicación, el Comité Europeo de Derechos Sociales, así como en la

---

<sup>37</sup> En este sentido véase L. Jimena Quesada, “Retos pendientes del Estado Social español: en especial, la ratificación de la Carta Social Europea revisada de 1996”, *Nuevas Políticas Públicas: Anuario multidisciplinar para la modernización de las Administraciones Públicas*, n° 2, 2006, pp. 42-45.

jurisdicción nacional, como norma que forma parte del marco normativo de un país.

Los procedimientos de control establecidos respecto de la Carta Social Europea son dos, por un lado, el sistema de informes y, por otro lado, el de reclamaciones colectivas, estando regulados en la normativa señalada anteriormente y en el Reglamento del Comité Europeo de Derecho Sociales de 29 de marzo de 2004, máximo órgano encargado de la interpretación, defensa y control de esa normativa, que, sin tener formalmente carácter jurisdiccional, emite conclusiones y decisiones de fondo de carácter vinculante<sup>38</sup>.

El primero, aplicable a todos los Estados pertenecientes al Consejo de Europa, consiste en la remisión anual por las partes contratantes de informes al órgano aludido así como a las organizaciones sindicales y empresariales más representativas de ámbito nacional sobre la aplicación de la misma en cuanto a las disposiciones que hubieran aceptado en el momento de la ratificación, aprobación o en una notificación posterior<sup>39</sup>. Esa documentación pasa a ser examinada por el Comité Europeo de Derechos

<sup>38</sup> Señala Jimena Quesada que es frecuente la utilización del término “jurisprudencia” del Comité Europeo de Derechos Sociales, que estima adecuado “(...) tanto de la emanada del sistema de informes como de la aparecida como resultado de la sustanciación de las reclamaciones colectivas”, puesto que “(...) en el sistema de reclamaciones colectivas, (...) actúa conforme a parámetros jurisdiccionales (fase de inadmisibilidad y fase de enjuiciamiento en cuanto al fondo) y dicta decisiones de fondo que presentan la misma estructura que las sentencias judiciales (...)”. En *La jurisprudencia del Comité Europeo de Derechos Sociales, Sistema de reclamaciones colectivas*. Vol. I, 1998-2005, Tirant lo Blanch, Valencia, 2007, pp. 31-32.

<sup>39</sup> El sistema de ratificación de la Carta Social Europea es peculiar, en el sentido que es posible que no todos los Estados estén vinculados por los mismos preceptos, puesto que se comprometen, según la redacción de la Carta Social Europea de 1961 “(...) a considerar la Parte I de la presente Carta como una declaración de los objetivos que tratará de alcanzar por todos los medios adecuados (...) a considerarse obligada por al menos cinco de los siete artículos siguientes de la Parte II de la Carta (...)” y “a considerarse obligada, además, por un número adicional de artículos o párrafos numerados de la Parte II de la carta que elija dicha parte contratante, siempre que el número total de los artículos y de los párrafos numerados a los que quedará obligada no sea inferior a 10 artículos o a 45 párrafos numerados”, o según la redacción de la Carta, que modifica las dos últimas referencias en orden “(...) a considerar la Parte I de la presente Carta como una declaración de los objetivos que tratará de alcanzar por todos los medios adecuados (...) a considerarse obligada por al menos seis de los nueve artículos siguientes de la Parte II de la Carta (...) a considerarse obligada por un número adicional de artículos o párrafos numerados de la Parte II de la Carta que ella elija, siempre que el número total de los artículos y de los párrafos numerados a los que quedará obligada no sea inferior a dieciséis artículos o a sesenta y tres párrafos numerados”. Esta modalidad de ratificación se ha señalado que, si bien es flexible, presenta inconvenientes puesto que los Estados pueden caer “(...) en la tentación (...) de aceptar sólo aquellos artículos que no les comprometen a demasiados esfuerzos (...)”. M. Belogey, “La Carta Social Europea del Consejo de Europa y su órgano de control: el Comité Europeo de Derechos Sociales”, *Revista de Derecho Político*, 2007, n° 70, p. 351.

Sociales, que finalmente dicta una Conclusión en la que determina la conformidad o no del país a la Carta Social Europea. En el caso que se estime que no es conforme determinada normativa aprobada o práctica realizada de un país, debe modificarla o suprimirla, y en caso de que no se observe lo señalado, el Comité de Ministros puede emitir, además, una Recomendación solicitando que modifique y adapte su normativa a los dictados del Convenio. En las últimas Conclusiones XX-1 (2012) publicadas en enero de 2013<sup>40</sup>, que analiza el grupo temático <empleo, formación profesional e igualdad de oportunidades>, se ha resuelto en relación a Grecia que de 16 situaciones analizadas, 6 conclusiones fueron de conformidad y 6 de no conformidad con la Carta Social Europea, solicitando a ese país de las 4 restantes información adicional que, en caso de no ser remitida, se estimará que no son conformes. En cuanto a Irlanda, de 20 situaciones analizadas, se han dictado 6 conclusiones de conformidad y 8 de no conformidad, solicitando información de las restantes. Por lo que se refiere a Portugal, también se han examinado 20 situaciones, siendo 12 conclusiones de conformidad y 5 de no conformidad, requiriendo también información adicional de las no analizadas, y, citando un último ejemplo, España, de 16 situaciones analizadas, 10 conclusiones han sido de conformidad y 3 de no conformidad y, al igual que en los otros países, se solicita información de las 3 no analizadas.

Por lo que se refiere al segundo, se trata de un procedimiento al que se puede acudir directamente sin necesidad de agotar previamente los procedimientos jurisdiccionales nacionales, siendo un instrumento al que pueden recurrir, entre otros, las organizaciones internacionales y nacionales representativas de empleadores y de trabajadores (art. 1). No puede utilizarse, como su denominación indica, para reclamaciones individuales como sí puede hacerse para el sistema establecido en defensa del Convenio Europeo de Derechos Humanos, por lo que no se está ante un mecanismo que restablezca un derecho a una persona concreta<sup>41</sup>.

La reclamación se tramita por el Comité de Derechos Sociales que adopta una Decisión en la que se pronunciará sobre el fondo del asunto, que transmitirá a las partes y al Comité de Ministros<sup>42</sup>, siendo publicada

<sup>40</sup> Véase [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Conclusions/ConclusionsIndex\\_fr.asp](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Conclusions/ConclusionsIndex_fr.asp) (15/02/2013).

<sup>41</sup> Vid. J. Martínez Otero, "Controversias jurisdiccionales en materia social en Europa. Potenciales divergencias entre el Comité Europeo de Derechos Sociales y el Tribunal de Justicia de la Unión Europea", *Revista Europea de Derechos Fundamentales*, n<sup>o</sup> 14, 2009, p. 287.

<sup>42</sup> Se ha establecido que no se trata de una "(...) *justicia delegada*, sino [de] (...) *una justicia retenida* (...)", puesto que es el Comité de Ministros el que le da el carácter ejecutivo a las decisiones del Comité Europeo de Derechos Sociales o que se trata de "(...) la fase de

en un plazo máximo de cuatro meses. El procedimiento finaliza con la emisión de una Resolución por el Comité de Ministros y, en su caso, de una Recomendación en la que determina que la normativa no es acorde con el articulado de la Carta Social Europea e invita a la adopción de medidas al respecto, estando obligado el Estado a informar sobre su cumplimiento en el siguiente informe que presente.

Este procedimiento de reclamaciones colectivas ha supuesto que la relevancia de la Carta Social Europea se haya acentuado recientemente en la medida en que ha mejorado su eficacia, más tras la publicación recientemente de las Decisiones de fondo pronunciadas como consecuencia de las reclamaciones colectivas que han interpuesto los principales sindicatos de Grecia ante la aprobación de algunas de las normas que se han señalado anteriormente que han impuesto unas condiciones laborales claramente vulneradoras de derechos reconocidos a los trabajadores, procedimiento que, con anterioridad, ya había recibido valoraciones positivas por su simplicidad en la tramitación, su eficacia, por tratar no sólo derecho positivo sino también prácticas y por la clarificación e interpretación que realiza de las disposiciones de la Carta Social Europea que no son, en ocasiones, muy claras<sup>43</sup>.

Debe tenerse en cuenta que los agentes sociales de ese país han podido utilizar este sistema de reivindicación porque se había ratificado el Protocolo Adicional de 22 de junio de 1995 y la Carta Social revisada, pudiendo ser utilizado también por Portugal, Irlanda y Chipre.

Sin embargo, en España no puede ser utilizado puesto que sigue, a día de hoy sin ratificar la Carta Social Europea revisada de 1996 ni el Protocolo Adicional de 22 de junio de 1995, fruto de las reticencias que tiene la Unión Europea a la misma ante la posibilidad de que se produzcan resoluciones divergentes entre el Tribunal de Justicia de la Unión Europea y el Comité Europeo de Derechos Sociales<sup>44</sup>. Resulta absurdo en este

---

“seguimiento político” de las decisiones del CEDS (...). Vid. M. Belogey, “La Carta Social Europea del Consejo de Europa y su órgano de control...”, *cit.*, pp. 353 y 354 y R. Prieto Suárez, “La Carta Social Europea y el Comité Europeo de Derechos Sociales (El sistema de informes y las reclamaciones colectivas)”, *Revista Europea de Derechos Fundamentales*, n° 11, 2008, p. 361.

<sup>43</sup> *Ídem*. pp. 354 a 357.

<sup>44</sup> Señala Jimena Quesada que “(...) no existe una solución a escala europea (lo mismo que sucede cuando se producen contenciosos paralelos entre el Tribunal de Luxemburgo y el Tribunal de Estrasburgo), de modo que el operador jurídico interno se habría visto ante un dilema de difícil resolución”, añadiendo que en todo caso si se presenta esta situación, “(...) si la solución más favorable a los derechos sociales fuera la de la UE, no habría problema alguno desde la perspectiva de la Carta Social Europea, pues ésta contiene una cláusula de estándar mínimo susceptible de ser mejorado por otra normativa supranacional o nacional (...) [mientras que] si la solución <al alza> procediera del Consejo de Europa, tal vez se generaría mayor complejidad, derivada en gran medida de la fuerte impronta de los principios

sentido, que la Unión Europea se haya adherido al Convenio Europeo de Derechos Humanos y, sin embargo, no lo haya hecho respecto de la Carta Social Europea, olvidando el principio de indivisibilidad de los derechos humanos, no pudiendo ser clasificados o separados entre los que tienen carácter social, político, económico o de otra índole, sino que todos tienen la misma importancia, valor y están conectados unos con otros<sup>45</sup>.

No habiendo España ratificado el sistema de reclamaciones colectivas, no es posible utilizarlo para hacer frente a vulneraciones de derechos reconocidos en la misma. No obstante, la Carta Social Europea, al igual que otros Convenios internacionales, puede ser invocada ante los tribunales jurisdiccionales, al igual que estos pueden resolver atendiendo a los derechos reconocidos en ella como consecuencia de la aplicación, por un lado, del art. 96 de la CE, en el que expresamente se reconoce a los Tratados internacionales válidamente celebrados, una vez publicados oficialmente, como normas que forman parte del ordenamiento interno, y, por otro lado, del art. 10.2 de la CE, en el que se dispone la necesidad de interpretar las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución española reconoce "(...) de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los Tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España".

La tendencia de los tribunales es la de contener referencias a la Carta Social Europea muy marginales, citando como ejemplos pronunciamientos como las SSTC 28/2005, de 14 de febrero de 2005, rec. 687/2002 y 259/2007, de 19 de diciembre de 2007, rec. 1640/2001<sup>46</sup>, siendo conveniente que se cambie esa tendencia y se incorpore de forma expresa como fundamento

---

*de primacía y efecto directo del Derecho comunitario europeo (...) siendo la solución ideal (...) la ratificación de la Carta Social Europea por parte de la Unión Europea (...)*. En *La jurisprudencia del Comité Europeo de Derechos Sociales... cit.*, p. 24 y "La factibilidad de los derechos sociales en Europa: debate actual y perspectivas", *Estudios de Economía Aplicada*, 2009, vol. 27-3 (extraído de <http://revista-eea.net/volumen.php?id=70&vol=27&ref=3>), pp. 755 y 756. Véase también C. Milione, "¿Es razonable que España no haya ratificado todavía la Carta Social Europea revisada en 1996?", *Revista Jurídica de los Derechos Sociales Lex Social*, n° 2, 2012, p. 124.

<sup>45</sup> L. Jimena Quesada, *La jurisprudencia del Comité Europeo de Derechos Sociales... cit.*, pp. 13-14.

<sup>46</sup> Un análisis de la jurisprudencia constitucional en la que se hace referencia a la Carta Social Europea en F. Jiménez García, "La Carta Social Europea (revisada): entre el desconocimiento y su revitalización como instrumento de coordinación de las políticas sociales europeas", *Revista electrónica de Estudios Internacionales*, 2009, n° 17 (extraído de <http://www.reei.org/index.php/revista/num17/articulos/carta-social-europea-revisada-entre-desconocimiento-su-revitalizacion-como-instrumento-coordinacion-politicas-sociales-europeas>), pp. 16-21. Ejemplos en la jurisprudencia del Tribunal Supremo se pueden ver en la STS de 9 de junio de 1992 (*La Ley* 9680/1992) o en la STS (CA) de 9 de enero de 2007 (Rec. 40/2005).

de los fallos<sup>47</sup>, para resolver, aplicando el principio de jerarquía de la normativa ratificada a nivel internacional, de forma contraria a lo que pueda reglamentar la normativa interna, si ésta la vulnera. Asimismo, deben también los tribunales seguir la misma indicación e incorporar en sus resoluciones la jurisprudencia del Comité Europeo de Derechos Sociales, tal y como puede encontrarse en algunas sentencias pudiendo citarse, entre otras, las SSTSJ de la Comunidad Valenciana, Sala de lo Contencioso-administrativo, de 8 de marzo de 2011, rec. 2256/2008 y de 12 de noviembre de 2012, rec. 494/2009<sup>48</sup>.

Esto es lo que ocurrió en Francia que, con la aprobación de la Ordenanza 893 de 2 de agosto de 2005, creó un nuevo contrato, denominado de *nouvelles embauches*, en el que durante los dos primeros años, a contar desde su celebración, podía ser finalizado por el empresario sin alegar causas, entendiéndose que durante ese tiempo se encontraba “en suspenso” o en período de consolidación la aplicación de la normativa relativa a la causalidad del despido. Fue impugnado ante los tribunales franceses, dictándose dos resoluciones, la primera del Tribunal de Apelación de París el 6 de julio de 2007, que fue confirmada por el Tribunal Supremo el 1 de julio de 2008, con la sentencia n° 1210<sup>49</sup>, en las que se reconoció

---

<sup>47</sup> E. Gravel y Q. Delpech, “Normas del trabajo y complementariedad de los ordenamientos nacionales con el derecho internacional”, *Revista de Derecho Internacional*, n° 4, 2008. Extraído de [http://www.ilo.org/public/spanish/revue/download/pdf/s5\\_gravel.pdf](http://www.ilo.org/public/spanish/revue/download/pdf/s5_gravel.pdf) (20/11/2012), p. 452.

<sup>48</sup> Expresamente señala la primera de ellas en el Fundamento Jurídico Cuarto que “(...) resulta pertinente traer a colación la jurisprudencia del Comité Europeo de Derechos Sociales. Éste, en la importante decisión de fondo de 30 de marzo de 2009, de resolución de la Reclamación n° 45/2007 (*Interights contra Croacia*) declaró por unanimidad que había habido violación del artículo 11 de la Carta Social (derecho a la educación en materia de salud sexual y reproductiva), tanto de manera autónoma como en combinación con la cláusula de no discriminación, especialmente por cuanto algunos elementos incluidos en los libros de texto escolares recogían manifestaciones homófobas (...)” y la segunda en el Fundamento Jurídico Tercero que “(...) la Sala considera que no se ha vulnerado el derecho de libertad sindical de la organización recurrente, en su concreto contenido del derecho a la negociación colectiva, en el sentido exigido por la jurisprudencia constitucional (...) o por la jurisprudencia europea (entre otras, decisión de 12 de septiembre de 2012 del Comité Europeo de Derechos Sociales, de resolución de la Reclamación n° 73/2011, *Sindicato de Defensa de Funcionarios contra Francia*)”. En términos similares las SSTSJ de Castilla-La Mancha, Sala de lo Contencioso-administrativo de 3 de febrero de 2009, rec. 230/2007, y de la Comunidad Valenciana, Sala de lo Contencioso-administrativo de 10 de junio de 2009, rec. 468/2005, 23 de octubre de 2009, rec. 1504/2006 y 8 de marzo de 2010, rec. 490/2008.

<sup>49</sup> Véase [http://www.courdecassation.fr/jurisprudence\\_2/chambre\\_sociale\\_576/arret\\_n\\_11710.html](http://www.courdecassation.fr/jurisprudence_2/chambre_sociale_576/arret_n_11710.html). Sobre el régimen jurídico de este contrato pueden verse los estudios de J.P. Camby, “Le contrat première embauche et le Conseil constitutionnel”, *Revue du droit public*, n° 3, 2006, pp. 769 ss., y S. Laulom, “L’avenir du contrat “nouvelles embauches” après la disparation du contrat “première embauche”, *Le Droit Ouvrier*, 2006, n° 699, pp. 465 ss.

la aplicación directa del derecho internacional, en concreto el Convenio n<sup>o</sup> 158 de la OIT, y, en consecuencia, resolvieron de forma favorable al trabajador con fundamento en la misma, en contra de la normativa aprobada por el Gobierno.

Asimismo, se puede avanzar la interpretación que probablemente realizará el Comité Europeo de Derechos Sociales en el procedimiento de Informes de la reciente normativa aprobada en la reforma laboral en España en relación, en concreto, al período de prueba fijado para el contrato de apoyo a emprendedores<sup>50</sup>, en la que declarará que vulnera el art. 4.4 de la Carta Social Europea, puesto que ese ha sido el criterio fijado en una de las decisiones de fondo que se van a analizar a continuación.

## **IV. REFORMAS LABORALES ADOPTADAS FRENTE A LA CRISIS: CONTROL Y LÍMITES**

Como se ha estudiado en los apartados anteriores, los países de la UE, como consecuencia de las normas vinculantes que dicta el Consejo, deben proceder a adoptar medidas de carácter legislativo prácticamente de forma automática puesto que la concesión de la ayuda se condiciona a ello, sin valorar la posible vulneración de las garantías y derechos establecidos en la normativa europea e internacional. Ello ha conllevado que se recurra, con la finalidad de que se proceda a su supresión o modificación, a organismos supranacionales, procediendo en este apartado a analizar los primeros pronunciamientos que se han dictado por el Comité de Derechos Sociales como consecuencia de la interposición de reclamaciones colectivas por las organizaciones sindicales de Grecia, teniendo gran relevancia puesto que, hasta el momento, son los únicos existentes y, como se mostrará, los primeros que han resuelto que algunas de esas directrices exigidas vulneran la normativa europea.

### **1. Las medidas en materia de negociación colectiva: el establecimiento de nuevas reglas y modalidades de articulación de los convenios colectivos**

En Grecia, la normativa que regula, promueve y garantiza la libre negociación colectiva y que constituye el marco legislativo en relación a la concertación de convenios colectivos, de conformidad con lo dispuesto

---

<sup>50</sup> El último informe que se ha emitido es de 28 de octubre de 2011 y analiza el período entre el 1 de enero de 2007 y el 31 de diciembre de 2010. En [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Reporting/StateReports/Spain24\\_fr.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Reporting/StateReports/Spain24_fr.pdf) (30/11/2012).

en los Convenios de la OIT nº 98 y 154, está presidida desde hace años por la Ley 1876 de 3 de agosto de 1990, sobre la libertad en negociación colectiva.

Se trata de una normativa aplicable a todos los trabajadores vinculados mediante una relación de trabajo dependiente, empleados en los sectores público y privado<sup>51</sup>. En su momento, se adoptó, por unanimidad, como resultado de un Pacto Social por todos los partidos políticos en el Parlamento, confirmado por el consenso obtenido de las organizaciones de empleadores y trabajadores más representativas. Por ello, su establecimiento logró un sistema plenamente integrado y equilibrado que había demostrado su validez, eficacia e influencia a lo largo del tiempo.

Su aplicación determina, en primer lugar, que los convenios colectivos establecen, a través de su ámbito, las disposiciones obligatorias relacionadas con las condiciones de trabajo y la relación entre las partes contratantes (art. 2), es decir, las disposiciones que serán de ejecución inmediata y vinculante, formalizándose a través de la negociación directa de los sindicatos y de la asociación empresarial o empresarios individuales.

Las modalidades de convenios colectivos son las siguientes:

a) Convenio colectivo general nacional. Es el convenio que establece las condiciones mínimas de empleo, aplicable a todos los trabajadores y empresarios de Grecia, salvo que estén cubiertos por un convenio colectivo nacional, local, sectorial u ocupacional.

b) Convenio colectivo sectorial. Es el convenio aplicable a trabajadores de empresas y negocios similares o conexos de una rama económica concreta, ya sea en una localidad, zona determinada o en todo el país.

c) Convenio colectivo empresarial. Es el convenio que se aplicará a los trabajadores de una empresa.

d) Convenio colectivo profesional que puede ser nacional, aplicable a los trabajadores que ocupen el mismo puesto o puestos u oficios conexos en todo el país, o local, con un ámbito limitado a una localidad o zona determinada.

De conformidad con la Ley 1876/1990, el CCGN, negociado entre la Confederación General de Trabajadores de Grecia, organización unitaria más representativa de todos los trabajadores empleados en régimen de contratación privada, y las organizaciones de empresarios más representativas o nacionales, se aplica a todos los trabajadores

---

<sup>51</sup> Y por la Ley 2738 de 9 de septiembre de 1999, que regula el procedimiento de negociación colectiva en la administración pública griega, otorgando a los sindicatos de funcionarios públicos el derecho de negociar con la administración en lo que respecta a la contratación y las condiciones de trabajo que trabajan en servicios públicos, antes de derecho público y organizaciones de autoridades locales.

del territorio griego -independientemente de que estén afiliados a un sindicato- vinculados por una relación de empleo en un régimen de contratación privada a un empleador (griego o extranjero) o a una actividad, empresa o servicio en los sectores público o privado de la economía nacional, incluidos los trabajadores contratados en los sectores de la agricultura, la ganadería u ocupaciones afines, y los trabajadores a domicilio, quienes, si bien no tienen una relación de empleo, realizan su actividad en una situación de dependencia y requieren una protección similar a la que tienen los trabajadores remunerados.

En consecuencia, este CCGN funciona como un mecanismo que establece las condiciones de empleo y los niveles salariales mínimos obligatorios que deben observarse por todos los empresarios del país, puesto que es el que primará sobre cualquier disposición, garantizando, en opinión de la GSEE, “(...) una red de seguridad sumamente importante y generalmente aplicable a todos los trabajadores sin discriminación alguna”.

El valor añadido institucional que se otorga al CCGN como procedimiento legal para establecer las condiciones de empleo y los niveles salariales mínimos para proteger a los trabajadores, se reforzaba aún más por los principios protectores previstos en dos preceptos fundamentales de la Ley 1876/1990, en concreto:

a) Ningún convenio sectorial o de empresa, y ningún convenio por oficio nacional o local, deberá contener disposiciones menos favorables para los trabajadores que las establecidas en los convenios generales nacionales (art. 3.2).

b) En los casos en que una relación de trabajo se rija por más de un convenio colectivo en vigor, prevalecerá el convenio que contenga las condiciones más favorables para los trabajadores (art. 10). Para comparar y optar por las condiciones que deberán aplicarse en cada caso, deberá tomarse en cuenta la uniformidad en materia de remuneración, y la uniformidad respecto de otras condiciones.

Por aplicación de este principio de primacía de las cláusulas más favorables a los trabajadores, se deducía lo siguiente:

a) Las disposiciones del contrato individual prevalecen sobre los convenios colectivos y sobre la ley únicamente si son más favorables para el trabajador.

b) Los salarios mínimos diario y mensual estarán regulados por el CCGN, que prevalecerá sobre las disposiciones de otros convenios colectivos por oficio u ocupación, industriales y de empresa que puedan resultar menos favorables, siendo toda esta normativa compatible con las garantías internacionales relativas al ejercicio de los derechos sindicales y la libertad de negociación colectiva.

Atendiendo a esta regulación y articulación de la negociación colectiva, el Gobierno tuvo que adoptar medidas que lo modificaran impuestas en

el marco de la política de austeridad, consistentes estas imposiciones en que “(...) *los salarios del sector privado deben ser más flexibles para lograr una moderación de los costos durante un período de tiempo prolongado, (...) el Gobierno reformará el marco jurídico de la negociación salarial en el sector privado (...)*”, para lo que se deben adoptar medidas encaminadas a “(...) *reformar el sistema de negociación salarial en el sector privado, las cuales deberían prever una deducción de las tasas de remuneración correspondientes (...), permitir la suscripción de pactos territoriales locales para fijar el aumento salarial por debajo de los convenios sectoriales e introducir el concepto de pago variable para establecer un vínculo entre los salarios y los resultados de las empresas en términos de productividad (...)* o *reformar el mecanismo de negociación colectiva, entre las que cabe señalar la supresión de la extensión automática de los convenios sectoriales a los que no están representados en las negociaciones (...)*”, estableciendo reglas por las que “(...) *los convenios de empresa tengan prelación sobre los convenios sectoriales que, a su vez, priman sobre los convenios de oficio (...)*”.

Una de esas medidas fue la establecida por la Ley 3899 de 17 de diciembre de 2010, que derogó las garantías señaladas anteriormente, estableciendo en su artículo 13, un nuevo párrafo 5 al art. 3 de la Ley 1876/1990, que señalaba lo siguiente:

a) Por un lado, una nueva modalidad de convenio colectivo, denominado convenio colectivo especial de empresa, que puede incluir disposiciones relativas a las condiciones de trabajo, remuneración, ordenación del tiempo de trabajo, al número de empleos que se conservarán, a las condiciones del trabajo a tiempo parcial, a la transición al trabajo a tiempo parcial, a la suspensión del trabajo, y cualquier otra disposición de aplicación, incluidos la duración y los salarios, que pueden ser diferentes o derogar los fijados por un convenio colectivo sectorial, pero no de lo dispuesto en los convenios colectivos generales nacionales, no aplicándose tampoco la garantía que tenía establecida el art. 10 de la Ley 1876/1990.

Se trata, además, de una modalidad de convenio que puede ser concertada por cualquier empresario, con independencia del número de trabajadores que tenga.

Este nuevo nivel de negociación, según el tenor de la propia norma, protegía en mayor medida la libertad de negociación de las partes interesadas e impedía la injerencia del Estado en el proceso de negociación, reforzando la autonomía colectiva, puesto que la introducción provisional de un nuevo nivel de negociación con el tipo de convenio colectivo correspondiente, hacía necesaria una negociación previa y exhaustiva entre las organizaciones sindicales competentes de trabajadores y de empleadores, de conformidad con las disposiciones pertinentes de la Ley

1876/1990.

b) Y, por otro lado, se permite entablar negociaciones con el sindicato de rama o federación correspondiente cuando no exista ningún sindicato de empresa. Habida cuenta de que cualquiera de las partes puede someter el caso a arbitraje, a las organizaciones querellantes les preocupa el hecho de que una organización de rama se encuentre en tal situación que el arbitraje obligatorio fuerce a los trabajadores de una empresa a respetar un acuerdo que nadie ha aceptado.

Se ha señalar, en este sentido, que estos aspectos novedosos sólo estuvieron vigentes desde la entrada en vigor de la Ley 3899/2010, hasta la promulgación de la nueva Ley 4024/2011, de 27 de octubre, norma que derogó las modificaciones aludidas<sup>52</sup>, pero durante ese breve período se negociaron 14 convenios de esa modalidad.

Esa reforma fue objeto de impugnación ante el Comité Europeo de Derechos Sociales por el procedimiento de reclamaciones colectivas, en concreto, la Reclamación n<sup>o</sup> 65/2011 interpuesta por la Federación General de Trabajadores de la Empresa Nacional de Electricidad (GENOP-DEI) y la Confederación de Funcionarios Públicos (ADEDY) contra Grecia, presentada el 21 de febrero de 2011, admitida a trámite el 30 de junio de 2011, siendo resuelta por la Decisión sobre el fondo de 23 de mayo.

En la reclamación, los sindicatos pretenden la anulación de la reforma impuesta por el Gobierno, argumentando lo siguiente:

1<sup>o</sup>. Supone una injerencia del Estado en la autonomía colectiva al haber adoptado e impuesto medidas “estructurales” permanentes invocando los intereses nacionales.

2<sup>o</sup>. Con ella se violan claramente los principios de proporcionalidad y la necesidad de moderación, provocando un debilitamiento considerable de la práctica fundamental del convenio colectivo de pretender siempre la mejora de las condiciones en el caso de fijar una regulación menos favorable. En suma, la posibilidad de que los sindicatos de empresa puedan determinar condiciones de trabajo para los trabajadores de una empresa menos favorables que las establecidas en el convenio sectorial vulnera la normativa europea.

3<sup>o</sup>. Asimismo, la posibilidad de que, en ausencia de un sindicato de empresa, el convenio se pueda concertar con los sindicatos sectoriales o

---

<sup>52</sup> No sólo se deroga el párrafo 5A del artículo 13 de la Ley 3899/2010, sino que además, por primera vez, se prevé que, en caso de que en la empresa no exista una organización sindical, una “asociación de personas”, ya existente o creada al efecto al menos por tres quintas partes de los trabajadores de la empresa, podrá celebrar un convenio colectivo de empresa. El empleador también puede celebrar convenios colectivos de empresa sin importar el número de personas que trabajen en ella. Esta asociación de personas se establece, según lo dispuesto expresamente en la legislación, con independencia del número total de trabajadores que tenga la empresa y sin límite de duración.

la federación correspondiente, supone una vulneración del derecho de los trabajadores de contribuir a la determinación y mejora de sus condiciones de trabajo desde el momento que son fijadas por sujetos externos a la empresa.

4º. Finalmente, una ley que permite excepciones al imperativo de que los convenios colectivos de más alto nivel deben establecer los niveles mínimos, infringe necesariamente la obligación dimanante de los convenios internacionales de promover y fomentar la negociación colectiva en todos los niveles.

En resumen, se solicita que se declare que, con la normativa reformadora que está aprobando el Gobierno griego<sup>53</sup>, no se han tenido en cuenta los importantes principios establecidos en relación con las excepciones, que deben ser limitadas en el tiempo, ofrecer garantías adecuadas para los más vulnerables y ser fruto de consultas entabladas con las organizaciones de empleadores y de trabajadores para llegar a un acuerdo.

La fundamentación legal a esa reclamación la sitúan en el art. 3.1 del Protocolo adicional a la Carta Social Europea de 5 de mayo de 1988, que reconoce el compromiso de las Partes firmantes “(...) a tomar o promover medidas que permitan a los trabajadores o a sus representantes, de conformidad con la legislación y la práctica nacionales, contribuir, entre otros aspectos, a la determinación y mejora de las condiciones y organización del trabajo y del entorno laboral de la empresa”, vulnerándose el precepto citado con la reforma pretendida.

Esta regulación se complementa con lo establecido en el Anexo al Protocolo en el sentido de que “(...) la expresión representantes de los trabajadores designará a las personas reconocidas como tales por la legislación o la práctica nacionales (...)” y “(...) la expresión la legislación y la práctica nacionales se referirá, según el caso, además de a las leyes y los reglamentos, a los convenios colectivos, a otros acuerdos entre los empleadores y los representantes de los trabajadores, a las costumbres y la jurisprudencia pertinentes”.

Frente a esta pretensión, el Gobierno griego se opuso a la misma señalando lo siguiente:

1. Partiendo de la capacidad de determinar las condiciones de trabajo mediante convenios colectivos por oficio, de empresa y sectoriales y de que es posible que dichos acuerdos difieran entre sí y del acuerdo nacional, la nueva regulación no afecta en modo alguno a la libertad de negociación colectiva, puesto que cada convenio colectivo será vinculante por ley para

---

<sup>53</sup> Con posterioridad se aprobó, entre otras, la Ley 3845 de 6 de mayo de 2010, que permite que los pactos territoriales locales prevean excepciones, inclusive menos favorables a los trabajadores, a los convenios interprofesionales nacionales. Fue aprobada sin concertación previa con los sindicatos.

las personas representadas por las partes en el convenio, no contraviniendo esta disposición reglamentaria el principio de representación.

2. Habida cuenta de la crisis financiera que tiene el país, la medida se adoptó porque el Gobierno de Grecia consideró que el sistema de convenios colectivos, previsto en la Ley 1876/1990, debería promover la descentralización de la negociación colectiva mediante un nuevo tipo de convenio colectivo de ámbito empresarial, cuyo principal objetivo sería respaldar la sostenibilidad y la competitividad de las empresas que soportan graves presiones económicas.

3. Las nuevas disposiciones fortalecen la libertad de negociación colectiva y no constituyen un impedimento a esta libertad ni suponen una injerencia del Estado.

4. Añade que se han adoptado medidas para otros colectivos laborales en las que no se aplican, excepcionalmente, los salarios de los convenios nacionales<sup>54</sup>. Estas disposiciones constituyen medidas de política laboral necesarias para combatir el desempleo y no contravienen la libertad de negociación colectiva ni infringen los derechos sindicales fundamentales.

El Gobierno recalca que se trata de una política legislativa sin precedentes en Grecia, al igual que la crisis financiera que afecta la economía del país. La complejidad de las cuestiones económicas y políticas, las consultas políticas con las organizaciones internacionales (UE y FMI) y con los Estados Miembros y, en general, las condiciones en que el mecanismo de apoyo europeo para la economía griega fue articulado, no dieron cabida a la celebración de consultas previas con las organizaciones sindicales. La necesidad perentoria de reducir el gasto público, argumenta, ha obligado a reducir los gastos laborales de los funcionarios públicos y de todos los trabajadores contractuales en todo tipo de iniciativa pública, no pudiendo satisfacerse rápida y armoniosamente esa necesidad mediante la negociación colectiva, que redundaría en la revisión de todos los convenios colectivos.

De acuerdo con la Constitución nacional, el Gobierno de Grecia está obligado a consolidar la paz social y a proteger el interés general,

---

<sup>54</sup> En virtud de los párrafos 8 y 9 del artículo 74 de la Ley n<sup>o</sup> 3863/2010, la remuneración ofrecida a las personas de hasta 25 años de edad que se incorporan al mercado de trabajo por primera vez se ha establecido, excepcionalmente, en el 84 por ciento del monto establecido en el CCGN, mientras que la remuneración ofrecida a los jóvenes de entre 15 y 18 años de edad que concluyan contratos de aprendizaje se ha fijado en el 70 por ciento de lo establecido en el CCGN. Estos salarios mínimos han sido establecidos por ley, paralelamente a la subvención de los gastos de seguridad social, tomando en cuenta la falta de experiencia profesional de los jóvenes y la necesidad de ofrecer incentivos para que la adquieran, siendo necesaria dicha normativa para reestructurar el mercado de trabajo y luchar contra el desempleo de los jóvenes, resultando imperativa independientemente de la actual crisis financiera, que la vuelve urgente. Véase *infra* apartado III.3.2.

mediante la planificación y la coordinación de la actividad económica del país (párrafo 1 del artículo 106) y la garantía de los derechos de los seres humanos en calidad de individuos y de miembros de la sociedad, con el fin de lograr el progreso social y la solidaridad nacional. Si bien, en algunos casos, puede restringir esos derechos, debe respetar el principio de proporcionalidad (párrafo 1 del artículo 25).

En el párrafo 2 del artículo 106 se establece que *“no se deberá permitir el desarrollo de la iniciativa económica privada en detrimento de la libertad y de la dignidad humana o de la economía nacional”*, sosteniendo el Gobierno que no se puede considerar que se han infringido los Convenios de la OIT nº 98 y 154, habida cuenta del carácter grave y excepcional de la crisis económica nacional.

5. El Tribunal Administrativo Supremo de Grecia y el Consejo de Estado, han conocido de la compatibilidad de estas medidas con el ordenamiento jurídico nacional y, en particular, con la Constitución, así como con los Convenios Internacionales para la protección de los derechos civiles y sociales, a raíz de las quejas presentadas por empleados individuales y sindicatos, con inclusión de la GSEE.

El Consejo de Estado expresamente señaló que las medidas *“(...) se justificaban por motivos imperiosos de interés público vinculados a la necesidad de reducir el déficit fiscal excesivo y la deuda externa del país, habida cuenta de las obligaciones que el país contrajo en el marco de la Unión Económica y Monetaria”*.

Añade, en suma, que pese al actual contexto de crisis económica, el Gobierno sigue firmemente comprometido a proteger los derechos humanos y considera que los derechos sindicales y la libertad de negociación colectiva contemplados en los convenios de la OIT coadyuvan a la cohesión social y son absolutamente necesarios en tiempos de crisis, junto con las políticas del Gobierno. La salida de la crisis financiera presupone la necesidad de adoptar medidas estructurales en el ámbito de las relaciones laborales que deben caracterizarse como *“(...) proporcionales a la gravedad de la crisis económica sin precedentes”* y, *“(...) no constituyen una violación de los convenios de la OIT ni de los derechos fundamentales de los trabajadores garantizados mediante otros convenios internacionales”*.

6. Finalmente, el Gobierno considera, en particular, que las opiniones de la GSEE han generado inquietudes injustificadas y reflejan el temor a posibles actos disuasorios que impidan a los trabajadores afiliarse a sindicatos. El Gobierno estima que la libertad del movimiento sindical y su función política deben ejercerse libremente en el entorno social, sin la intervención legislativa o administrativa del Gobierno, lo que no excluye que el Gobierno adopte, en general, medidas de política respecto de las normas sobre salarios y condiciones de trabajo mínimas.

Atendiendo a las alegaciones de las partes, el Comité Europeo de Derechos Sociales, en principio, recuerda que la crisis económica, en ningún caso, puede permitir una reducción de la protección de los derechos que tienen reconocidos los trabajadores en la Carta Social Europea, siendo obligación de los Estados adoptar medidas que garanticen esa protección, más aún en los momentos en que la misma es más necesaria.

Una vez realizada esa advertencia, el Comité resuelve, por 14 votos a favor y uno en contra, que el art. 3.1 del Protocolo no entra dentro del campo de aplicación de la cuestión planteada sino que se refiere al derecho a la negociación colectiva, estando reconocido éste en los arts. 5 y 6 de la Carta Social Europea de 1961, no pudiendo ser examinada la materia alegada por los demandantes puesto que son preceptos que Grecia no ha aceptado.

Se ha de tener en cuenta el voto en contra que emite uno de los miembros del Comité Europeo de Derechos Sociales<sup>55</sup>. En este sentido, señala que la negociación colectiva sí que está dentro del campo de aplicación del art. 3.1 del Protocolo de 1988, lo que se puede deducir de la explicación común a los arts. 2 y 3 que se recoge en el Anexo al protocolo, en la que expresamente se señala que cuando se hace referencia a *“la legislación y la práctica nacionales”* se incluye a los convenios colectivos, otros acuerdos o cualquier otra forma de negociación voluntaria entre empresarios y representantes de los trabajadores.

En su opinión, una interpretación literal de ese precepto conlleva que, en primer lugar, un convenio colectivo, sea negociado a nivel de empresa, sectorial o de otro nivel, debe permitir la participación de los trabajadores o sus representantes *“(…) en la determinación y, acumulativamente, mejora de las condiciones, de la organización y del medio de trabajo (…)”*.

En consecuencia, la reforma establecida por el art. 13 de la Ley 3899/2010 vulnera el art. 3 del Protocolo de 1988, puesto que determina una participación y contribución de los representantes de los trabajadores encaminada por la finalidad de empeorar o deteriorar las condiciones de trabajo, que es *“(…) diametralmente opuesta a la fijada imperativamente por la normativa que consiste en mejora de las condiciones”*, aspecto que se ve corroborado por el hecho de que el nuevo apartado 5 del art. 5<sup>a</sup>.1 recomienda a los convenios colectivos de empresa *“(…) tener en cuenta la necesidad de mejorar la capacidad de adaptación de las empresas a las condiciones del mercado, con la finalidad de crear o preservar el empleo y mejorar la competitividad de las empresas reduciendo los costes laborales”*.

En segundo lugar y último lugar, estima que *“(…) la posibilidad de negociar el convenio colectivo de una empresa por parte de un sindicato de*

<sup>55</sup> El voto lo emite M. Petros Stangos.

*nivel superior, en ausencia de un sindicato de empresa o de un sindicato, de acuerdo a las exigencias que determina la ley*", vulnera también, de forma suplementaria, el art. 3.1 del Protocolo. Aparentemente, la medida, en principio, puede dar la sensación que refuerza la capacidad negociadora de los trabajadores allí dónde no hay representantes o, de existir, su presencia es débil, aspecto que sólo es aplicable para determinadas empresas de un sector o zona geográfica. Sin embargo, este aspecto "(...) es diferente para los supuestos de determinadas empresas en las que las negociaciones deben ser llevadas a cabo sólo por sus representantes de los trabajadores puesto que si no tienen el riesgo de ver ignorados o sacrificados sus intereses por otras prioridades".

En resumen, el Comité de Europeo de Derechos Sociales no entra en el fondo del asunto en relación a la reclamación planteada, al estimar que el precepto aplicable no está ratificado por el país, dictándose un voto particular que estima la aplicación de la Carta Social Europea y, en consecuencia, la vulneración de la misma, por la modificación legislativa aprobada por el Gobierno griego en materia de articulación de la negociación colectiva, con base en el derecho a tomar parte en la determinación y mejora de las condiciones de trabajo y del entorno laboral reconocido en el art. 3.1 del Protocolo adicional de 1988, que sí está ratificado.

## 2. Las medidas en materia de pensiones

Entre las primeras exigencias que el Consejo impuso a Grecia en la Decisión 2010/320/UE, fue la de aprobar una ley de reforma del sistema de pensiones con objeto de garantizar su sostenibilidad a medio y largo plazo, debiendo contemplar, entre otros aspectos, "(...) *la unificación de la edad preceptiva de jubilación en los 65 años (hombres y mujeres); una fusión de los fondos de pensiones existentes en tres fondos y un nuevo régimen unificado de pensiones para todos los asalariados actuales y futuros (aplicable a partir del 1 de enero de 2013); una disminución del límite superior de las pensiones; un aumento gradual del período mínimo de cotización para acceder a la pensión completa, de 37 a 40 años (en 2015, a más tardar); el establecimiento de la edad mínima de jubilación en los 60 años de aquí al 1 de enero de 2011 (también en el caso de los trabajadores que desempeñen actividades penosas y los que hayan cotizado 40 años); la supresión de las normas especiales en favor de las personas aseguradas antes de 1993 (manteniendo al mismo tiempo los derechos adquiridos); (...) una reducción de las pensiones (un 6 % anual) para los trabajadores que se jubilen entre los 60 y 65 años con un período de cotización inferior a 40 años; la creación de un mecanismo de ajuste automático que vincule*

*la edad legal de jubilación al aumento de la esperanza de vida (a partir de 2020); la creación de una renta mínima garantizada en función de los recursos para las personas con una edad superior a la edad preceptiva de jubilación; el endurecimiento de los criterios de concesión de las pensiones de invalidez y su revisión periódica; la modificación de la fórmula de cálculo de las pensiones en el régimen de cotizaciones, a fin de reforzar el vínculo entre las cotizaciones pagadas y las prestaciones recibidas (con una tasa de devengo limitada a una tasa media anual del 1,2 %); y la extensión del período considerado para el cálculo de la pensión a toda la vida laboral (manteniendo al mismo tiempo los derechos adquiridos) (...)*<sup>56</sup>.

Numerosas han sido las normas adoptadas con la finalidad de cumplir todas las indicaciones, siendo objeto de impugnación gran parte de ellas por las organizaciones sindicales más representativas. Para ello, se recurrió al procedimiento de reclamaciones colectivas, interponiendo las Reclamaciones n<sup>o</sup> 76, 77, 78, 79 y 80 por la Federación de pensionistas de Grecia (IKA-ETAM), la Federación Panhelénica de pensionistas de servicios públicos (POPS), el Sindicato de pensionistas del ferrocarril (ISAP), la Federación Panhelénica de pensionistas de la empresa pública de electricidad (POS-DEI), el Sindicato de pensionistas de la banca agrícola (ATE), la Federación General de Trabajadores de la Empresa Nacional de Electricidad (GENOP-DEI) y la Confederación de Funcionarios Públicos contra Grecia (ADEDY) contra Grecia, presentadas el 2 de enero de 2012, admitidas a trámite del 23 de mayo de ese mismo año, habiendo sido resueltas el 7 de diciembre de 2012.

Las normas cuestionadas son fundamentalmente la Ley 3845 de 6 de mayo de 2010, la Ley 3847 de 11 de mayo de 2010, la Ley 3863 de 15 de julio de 2010, la Ley 3865 de 21 de julio de 2010, la Ley 3896 de 1 de julio de 2011 y, finalmente, La Ley 4024 de 27 de octubre de 2011, que, con carácter general, habían establecido, entre otros aspectos, las siguientes medidas<sup>57</sup>:

a) Reducción de las pensiones de base de los menores de 55 años en un 40% de la cifra que supere los 1.000 euros, y para los que tengan esa edad o superior que cobren una pensión por encima de 1.200 euros,

<sup>56</sup> Véase *supra* en el apartado II.2 el estudio de la Decisión 2010/320/UE del Consejo, de 8 de junio de 2010 dirigida a Grecia, con objeto de reforzar y profundizar la supervisión presupuestaria y de formular una advertencia a Grecia a fin de que adopte las medidas para la reducción del déficit, considerada necesaria para poner remedio a la situación de déficit excesivo.

<sup>57</sup> Las organizaciones que interponen la reclamación complementan este listado de normas con las siguientes, aunque no dan una descripción detallada de su contenido: Ley 3833 de 15 de marzo de 2010, Ley 3866 de 26 de mayo de 2010, Ley 3986 de 1 de julio de 2011, Ley 4002 de 22 de agosto de 2011, Ley 4051 de 28 de febrero de 2012 y Ley 4093 de 12 de noviembre de 2012.

la reducción es del 20% de la cifra que supere esa cuantía. En el caso de jubilación anticipada, la reducción que se adopta es de un 50% aproximadamente, y en el caso de pensionistas que cobren dos pensiones, la reducción se aplicará en todas.

b) Reducción de las pensiones complementarias, estando en función del sector y de la entidad aseguradora (caja) que la gestione. En concreto, respecto de las que se refieren a la función pública, se acuerda que sea del 20%, y en el caso de que, después de aplicarla, la pensión restante supere los 500 euros, será reducida un 50% más.

c) Reducción o supresión, dependiendo de la edad, de las primas de las festividades de Navidad y Pascua, así como las primas de vacaciones reconocidas para los pensionistas o los beneficiarios de asistencia social (en concreto se suprimen para los que tengan una pensión mensual superior a 2.500 euros, y se dejan en 400 euros la de Navidad y 200 euros la de Pascua y verano respecto de los que cobren menos de esa cuantía).

d) Creación de una contribución general obligatoria denominada de solidaridad imputable a los pensionistas que cobren pensiones superiores a 1.400 euros, siendo la aportación entre el 3 y el 14%, no pudiendo la cuantía de la pensión ser inferior, después de aplicar la deducción, al umbral señalado. Adicionalmente se creó una contribución adicional a la anterior, para los pensionistas menores de 60 años, siendo el porcentaje entre el 6% (pensiones entre 1.700 y 2.300 euros) y el 10% (pensiones superiores o iguales a 2.900 euros).

e) Suspensión o reducción de las pensiones en caso de ocupación, en el sentido de que los pensionistas menores de 55 años que ejerzan una actividad profesional no pueden recibir una pensión de jubilación principal o complementaria, y si superan esa edad, podrán cobrarla reducida en un 70% (asalariados no especializados) o en un 50% (profesiones liberales y trabajadores independientes) respecto de la cuantía que supere 30 días de salario.

f) Reducción de la prestación de solidaridad social de los pensionistas del sector privado. Se trata de una prestación no contributiva destinada a los pensionistas que tienen muy pocos ingresos como consecuencia de cobrar unas pensiones de jubilación o invalidez muy bajas, siendo la cuantía de la prestación entre 230 y 57.50 euros, dependiendo de los ingresos, habiéndose adoptado una reducción entre el 5 y el 20%, unido a la supresión de las pagas que se ha señalado anteriormente.

Atendiendo a todas estas medidas adoptadas, los sindicatos que han interpuesto la reclamación señalan que dos son los preceptos de la Carta Social Europea de 1961 que se vulnera el art. 12 de la Carta Social Europea

de 1961, en combinación con el art. 31.1<sup>58</sup>, que reconocen el derecho de las partes que han suscrito ese texto “a establecer o mantener un régimen de Seguridad Social (...), a mantener el régimen de Seguridad Social en un nivel satisfactorio (...) [y] a esforzarse por elevar progresivamente el nivel del régimen de Seguridad Social (...)”. Concretan que las reformas violan el principio de proporcionalidad pues las pensiones han sido reducidas seis veces, sin contar las disposiciones que se han aprobado adoptando modificaciones simultáneas de carácter fiscal, pudiendo haber adoptado otro tipo de medidas más eficaces (venta de patrimonio inmobiliario de carácter público, establecimiento de impuestos sobre el capital u operaciones bursátiles, lucha contra el fraude fiscal, empleo más rentable, etc.).

El Gobierno griego ha contestado en las alegaciones presentadas que las reformas realizadas no vulneran la Carta Social Europea señalando de forma general, sin entrar a valorar y contestar los aspectos concretos que los demandantes señalan sobre las normas cuestionadas, que fueron aprobadas por el Parlamento nacional, siendo necesarias con la finalidad de proteger el interés público que está en peligro como resultado de la grave situación financiera que atraviesa el país, estando obligado a cumplir las obligaciones internacionales como consecuencia del mecanismo de préstamo adoptado de común acuerdo con la *troika*, añadiendo que en su adopción se ha tenido en cuenta su inaplicación respecto de las categorías sociales más vulnerables, con el objetivo de asegurar una protección social suficiente al conjunto de la población.

El Comité Europeo de Derechos Sociales comienza a valorar la situación señalando que, siguiendo la doctrina fijada anteriormente<sup>59</sup>, “(...) una evolución restrictiva de un sistema de seguridad social no supone determinar automáticamente que es contrario al art. 12.3”, pudiendo un Estado establecer medidas restrictivas o con limitaciones, siempre que lo realice conforme al art. 31.1 de la Carta<sup>60</sup>, puesto que se tiene que asegurar

<sup>58</sup> Los demandantes alegan de forma separada la vulneración, por un lado, del art. 12 y, por otro lado, del art. 31.1, señalando el Comité Europeo de Derechos Sociales que este segundo precepto no puede ser invocado de forma separada sino en combinación con otro precepto de fondo, con lo que una reclamación no se admite si sólo alega ese precepto, aplicando la jurisprudencia de la Decisión sobre el fondo de 15 de junio de 2005, reclamación n° 26/2004.

<sup>59</sup> Véase en este sentido las Conclusiones III-4, Conclusiones XIV-1 de Austria, Bélgica y Francia y la Conclusión XVI, en la observación interpretativa a ese precepto.

<sup>60</sup> “Los derechos y principios enumerados en la Parte I, una vez llevados a la práctica, así como su ejercicio efectivo con arreglo a lo dispuesto en la Parte II, no podrán ser objeto de restricciones o limitaciones que no estén especificadas en las Partes I y II, salvo las establecidas por la Ley y que sean necesarias en una sociedad democrática para garantizar el respeto de los derechos y libertades de terceros o para proteger el orden público, la seguridad nacional, la salud pública o las buenas costumbres”.

y salvaguardar el sistema de seguridad social, siendo, en ocasiones, necesarias en una sociedad democrática, si se adoptan con la finalidad de proteger el orden público, la seguridad nacional, la salud pública o las buenas costumbres.

Ahora bien, teniendo en cuenta ese aspecto, la determinación de la compatibilidad o no a la Carta Social Europea de la adopción de restricciones en materia de Seguridad Social se ha de realizar valorando una serie de criterios, en concreto, el contenido de las modificaciones (campo de aplicación, duración, condiciones de acceso a las prestaciones), los motivos y el marco de la política social y económica en que aquellas se encuadran así como su relevancia (categoría y número de personas afectadas, cuantía de las prestaciones después de la modificación), la necesidad de la reforma y su adecuación a la situación que la origina (fines perseguidos), la existencia de instrumentos de asistencia social destinados a las personas destinatarias de las modificaciones o los resultados obtenidos por esas modificaciones (Conclusiones XIV-1).

La aplicación de estos criterios a las medidas adoptadas lleva al Comité Europeo de Derechos Sociales a decidir que algunas de las restricciones mencionadas, en concreto, las relativas a las primas de vacaciones, las referidas respecto de las pensiones más elevadas y las que afectan a beneficiarios que tienen una edad en la que sería más normal que formaran parte de la población activa que del colectivo de jubilados, no vulneran la Carta de 1961.

Ahora bien, en relación con las otras medidas adoptadas, se han de valorar atendiendo al art. 4.1 del Protocolo que señala que “(...) *con el fin de garantizar el ejercicio efectivo del derecho a protección social de las personas ancianas, las Partes se comprometen a tomar o promover (...) las medidas adecuadas encaminadas, en particular (...) a permitir a las personas ancianas seguir siendo, durante el mayor tiempo posible, miembros de pleno derecho de la sociedad mediante (...) recursos suficientes que les permitan llevar una existencia decorosa y desempeñar un papel activo en la vida pública, social y cultural (...)*” y a la necesidad de que los ingresos de estos superen el umbral de pobreza, que respecto de las personas mayores se fija en el 50% de la renta media calculada según los datos publicados por el Eurostat en relación al mismo<sup>61</sup>.

En consecuencia, el conjunto de medidas adoptadas conlleva el efecto de una “(...) *degradación significativa del nivel de vida y condiciones de vida de los pensionistas (...)*”, conllevando el riesgo de empobrecer de forma considerable a la mayoría de la población<sup>62</sup>, no pudiendo valorar,

<sup>61</sup> Sobre este aspecto véase supra punto I Introducción e infra punto IV.3.2

<sup>62</sup> Así lo habían advertido, entre otras organizaciones internacionales, la OIT (*Observations*

para resolver en otro sentido, la situación de crisis económica que tiene el país o que el origen de las medidas está en las obligaciones dictadas por la *troika*, puesto que el país debería haber realizado estudios e investigaciones en orden a la posibilidad de adoptar otras medidas así como salvaguardar, en todo momento, una protección suficiente respecto de las personas más vulnerables de la sociedad.

En resumen, el efecto acumulado y de hecho de todas las medidas restrictivas contenidas en las normas contra las que se interpuso la reclamación constituyen una violación del art. 12.3 de la Carta Social Europea, debiendo, en consecuencia el país, dado el carácter vinculante de la Decisión del Comité Europeo de Derechos Sociales, adoptar medidas en este sentido.

A mi juicio, se trata de una decisión muy importante puesto que en este supuesto el Comité Europeo de Derechos Sociales ha realizado una valoración en conjunto de todas las medidas adoptadas teniendo en cuenta la afectación de las mismas a toda la sociedad, siendo muy positivo, y a la vez arriesgado, que haya optado por esa valoración global en lugar de ir analizando una por una las concretas medidas, puesto que resulta patente la complicada situación en la que se encuentra la mayoría de la población tras su puesta en práctica, que carece de unas condiciones de vida mínimas y dignas. Este aspecto, debería ser valorado principalmente por la *troika* en el momento de dictar las indicaciones a los países, puesto que esas mismas garantías que han de respetarse teniendo en cuenta la Carta Social Europea deben de ser observadas según la normativa comunitaria, siendo criticable este aspecto, y más aún que se esté erigiendo en un organismo más protector de los derechos sociales el Comité Europeo de Derechos Sociales que la propia Unión Europea.

La adopción de medidas legislativas obviando condiciones laborales y de vida básicas de los ciudadanos no puede realizarse actualmente de forma automática sin tener en cuenta los efectos perjudiciales, e incluso irreparables en muchos supuestos, que están produciendo, debiendo erigirse en este sentido las instituciones internacionales y europeas en las principales defensoras, aunque ello suponga un enfrentamiento, como ocurre en este supuesto, con la Unión Europea, puesto que el origen de todas ellas radica en las exigencias impuestas por este organismo.

---

*sur la mise en oeuvre de la Convention n° 102 de la OIT pour la Grèce, 29e Rapport annuel 2011) y la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa (Résolution 1884, 26/06/2012. Mesures d'austérité – un danger pour la démocratie et les droits sociaux). En [http://assembly.coe.int/ASP/Doc/XrefATDetails\\_F.asp?FileID=18916](http://assembly.coe.int/ASP/Doc/XrefATDetails_F.asp?FileID=18916) (28/02/2013)*

### 3. Las medidas en materia de contratación laboral

#### 3.1. El ingreso en la empresa

Cumpliendo con la exigencia comunitaria consistente en que adopte a finales de 2010 *“una reforma de la legislación de protección del empleo, a fin de ampliar a un año el período de prueba en los nuevos trabajos (...)”*, Grecia aprobó la Ley 3899 de 17 de diciembre de 2010<sup>63</sup>, en la que el art. 17.5 a) establece la ampliación del período de prueba en el trabajo de dos a doce meses para todos los trabajadores, sin disposiciones especiales según su especialización y la especificación del trabajo para el que son contratados, durante el que la empresa tiene derecho a rescindir la relación laboral sin aviso previo, no teniendo el trabajador derecho a percibir indemnización alguna, salvo que se haya pactado en contra por las partes contratantes.

Contra esta norma, la Federación General de Trabajadores de la Empresa Nacional de Electricidad (GENOP-DEI) y la Confederación de Funcionarios Públicos contra Grecia (ADEDY) interpusieron contra Grecia la Reclamación n° 65/2011, presentada el 21 de febrero de 2011, admitida a trámite el 30 de junio de 2011, habiendo resuelto el Comité Europeo de Derechos Sociales en la Decisión sobre el fondo de 23 de mayo.

En ella se solicita que se declare la violación del art. 4.4 de la Carta Social Europea por el art. 17.5 de la Ley 3899/2010, argumentando, entre otros aspectos, que la duración del período de prueba debe estar en función de la cualificación que tenga un trabajador, no pudiendo ser la misma para todos los trabajadores, que esa duración va en contra del principio de proporcionalidad reconocido por la Corte Europea de los Derechos del Hombre y por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, y que todo trabajador tiene derecho a un plazo de preaviso razonable cuando el empresario va a dar por finalizada la relación laboral.

El Comité Europeo de Derechos Sociales se ha pronunciado con anterioridad respecto del período de prueba y la necesidad o no de que las legislaciones establezcan un plazo de preaviso. Así, en primer lugar, en la Conclusión XIII-4 de 30 de septiembre de 1996 en relación con Bélgica, señaló que los Estados que acepten el art. 4.4 de la Carta Social Europea se comprometen a reconocer a todos los trabajadores el derecho a un plazo de preaviso razonable cuando finaliza una relación laboral.

---

<sup>63</sup> Así lo señala expresamente la Comunicación de la Comisión al Consejo de 24 de febrero de 2011, relativa al seguimiento de la Decisión 2010/320/UE del Consejo, en la que se evalúan las medidas aplicadas por Grecia en el periodo comprendido entre noviembre de 2010 y mediados de febrero de 2011, determinándose que con la Ley 3899/2010 *“(...) se han cumplido las exigencias de ampliar el periodo de prueba en los nuevos empleos a un año (...)”*.

En segundo lugar, en la Conclusión de 30 de noviembre de 1998 en relación con Irlanda, se resolvió que si bien la Carta Social Europea admite el despido sin preaviso en caso de falta grave, un plazo de preaviso razonable se debe asegurar a todos los trabajadores, lo que incluye a los funcionarios en los supuestos en que finalice su trabajo por otros motivos, no siendo conforme a la Carta Social Europea una normativa que no contenga este aspecto.

En tercer y último lugar, en la Conclusión de 22 de octubre de 2010 en relación con Ucrania, resolvió sobre diversos aspectos, en concreto, los siguientes:

a) La principal finalidad del art. 4.4 de la Carta Social Europea revisada, aplicable también a la de 1961, es la de dotar al trabajador de un tiempo para explorar o sondear el mercado de trabajo con anterioridad a que su trabajo haya finalizado, siendo admisible que, en caso de que no se dé el plazo de preaviso, perciba una compensación económica. En este sentido, este plazo, para ser conforme con el precepto aludido, debe tener en cuenta la antigüedad del trabajador, resolviendo que un plazo de dos meses no es razonable cuando los trabajadores tienen más de quince años de antigüedad.

b) A ello añadió que el derecho a un plazo de preaviso razonable, cuando la relación se va a dar por finalizada, se aplica a todas las categorías de trabajadores, lo que comprende a los que tienen una relación atípica y a aquellos que están en período de prueba, con un contrato de duración determinada o parcial.

c) En consecuencia, resolvió que un plazo de preaviso de dos meses no es razonable para los trabajadores que tienen una antigüedad de diez o más años.

Frente a estas alegaciones sindicales, el Gobierno griego señala que el preaviso que se recoge en la normativa no se aplica durante el período de prueba de un trabajador, siendo razonable la normativa que ha establecido la duración del mismo en un año.

La Decisión del Comité Europeo de Derechos Sociales es tajante y unánime en el sentido de estimar que el art. 17.5 de la Ley 3899/2010 viola el art. 4.4 de la Carta Europea de Derechos Sociales, precisando lo siguiente:

1º. Todos los trabajadores tienen derecho a la protección en materia de sus derechos sociales, que incluye el derecho a un plazo de preaviso razonable en el caso de que se vaya a dar por finalizada su relación laboral. En la medida en que no se puede establecer un concepto general de qué debe entenderse por razonable, se tendrá que analizar caso por caso, teniendo en cuenta el tiempo que se lleva prestando servicios.

2º. La finalidad del plazo de preaviso es la de darle al trabajador la posibilidad de ir buscando otro empleo sin que haya perdido aún el

anterior, admitiéndose la posibilidad de que se le indemnice en el supuesto de que no se cumpla.

3º. Sólo es posible el despido inmediato en caso de falta grave del trabajador.

4º. El Comité Europeo de Derechos Sociales no se había pronunciado hasta ahora sobre la duración de un período de prueba, entendiéndose que se trata de una figura admisible en la medida que se encuentra establecida con la finalidad de que el empresario pueda verificar la cualificación del trabajador y la adaptación del mismo a las exigencias del puesto que va a ocupar. Ahora bien, esto no puede permitir que la duración de ese período sea muy larga puesto que se estaría privando al trabajador de los derechos que tiene atribuidos en materia de preaviso e indemnización, estimando que la duración de un año es excesiva.

En consecuencia, resuelve por unanimidad el Comité Europeo de Derechos Sociales que el art. 17.5 de la Ley 3899/2010 vulnera el art. 4.4 de la Carta Social Europea puesto que no establece un plazo de preaviso ni indemnización compensatoria en caso de finalización del contrato de trabajo, así como por la fijación de una duración del período de prueba de un año, no estimándose que es razonable atendiendo a una interpretación del mismo puesto que, lógicamente, un período de una duración tan larga en realidad está permitiendo a un empresario celebrar, de forma encubierta, un contrato temporal sin tener que fundamentarlo en una causa, permitiendo que se pueda dar finalizado sin observar ninguna formalidad durante el primer año. Claramente se puede observar que esa duración no responde a la naturaleza jurídica de la institución del período de prueba, desnaturalizando su régimen jurídico y finalidad.

### **3.2. Las medidas destinadas a favorecer la inserción de los jóvenes**

El Gobierno griego, dentro de las medidas adoptadas impuestas en el marco de la política de austeridad adoptada en el contexto del mecanismo de préstamo internacional en favor de la economía griega, se había comprometido a “(...) adoptar leyes sobre los salarios al nivel de comienzo de carrera con el fin de promover la creación de empleo en favor de los colectivos en situación de riesgo, como los jóvenes (...)”.

Como consecuencia de este compromiso, aprobó la Ley 3863 de 15 de julio de 2010, en la que se determinan dos aspectos en relación a la medida exigida:

a) Por un lado, la posibilidad de concertar contratos especiales de aprendizaje entre empresarios y jóvenes de 15 a 18 años con una duración máxima de un año, fijándose la remuneración en el 70% del salario fijado

en el CCGN (art. 74.9).

En cuanto al tiempo dedicado al aprendizaje, para los mayores de 16 años, no podrá ser superior a 8 horas por día o 40 horas por semana, mientras que para los menores de esa edad, no podrá ser superior a 6 horas por día o 30 horas semanales. Se prohíbe la realización de trabajo nocturno, al tiempo que quedan excluidos del marco protector del CCGN y de las disposiciones protectoras de la legislación laboral (incluidas las disposiciones relativas al horario de trabajo autorizado, el comienzo y el final de la jornada de trabajo teniendo en cuenta los horarios de los cursos, los períodos de descanso obligatorios, las vacaciones anuales remuneradas obligatorias, el tiempo libre para asistir a la escuela, para el estudio, las licencias de enfermedad, etc.).

b) Y, por otro lado, se determina que la remuneración de los menores de 25 años que se incorporen al mercado de trabajo será como máximo del 84% del salario fijado en el CCGN, siendo sus cotizaciones a la seguridad social reducidas, obteniendo, a su vez, una protección en el mismo sentido (art. 74.8).

Esta normativa fue objeto de impugnación con la interposición de la Reclamación n<sup>o</sup> 66/2011 por la Federación General de Trabajadores de la Empresa Nacional de Electricidad (GENOP-DEI) y la Confederación de Funcionarios Públicos (ADEDY) contra Grecia, presentada el 21 de febrero de 2011, admitida a trámite el 30 de junio de 2011, siendo resuelta por la Decisión sobre el fondo de 23 de mayo.

En concreto, la medida adoptada en relación a los contratos especiales de aprendizaje se impugnó alegando la vulneración de los arts. 1.1, 7.2, 7.7, 7.9, 10.2 y 12.3 de la Carta Social Europea.

Señala el art. 1.1 de la Carta Social Europea, en relación con el derecho al trabajo para garantizar el ejercicio efectivo del mismo, que las partes contratantes se comprometen "(...) a reconocer como uno de sus principales objetivos y responsabilidades la obtención y el mantenimiento de un nivel lo más elevado y estable posible del empleo, con el fin de lograr el pleno empleo".

Atendiendo a su tenor literal, los sindicatos que interponen la reclamación estiman que esa modalidad de contrato de aprendizaje especial es un contrato precario de duración máxima de un año, que priva a los jóvenes de un mecanismo de protección del derecho del trabajo, imponiendo restricciones desproporcionadas a cambio de tener algo de protección en materia de seguridad social.

Frente a ello, el Gobierno argumenta que se trata de unos contratos que tienen en cuenta la falta de experiencia profesional de los jóvenes y la necesidad de ofrecer incentivos para que la adquieran, siguiendo las tendencias definidas mediante negociaciones colectivas libres a escala nacional. Añade que dicha normativa es necesaria para reestructurar

el mercado de trabajo y luchar contra el desempleo de los jóvenes, y resulta imperativa independientemente de la actual crisis financiera, que la vuelve urgente, constituyendo estas disposiciones medidas de política laboral necesarias para combatir el desempleo de los jóvenes, no contraviniendo la libertad de negociación colectiva ni infringiendo los derechos sindicales fundamentales.

El Comité Europeo de Derechos Sociales resuelve que el art. 1.1 de la Carta Social Europea hace referencia a la obtención y mantenimiento de un nivel de empleo, no haciendo referencia a los mecanismos protectores del derecho del trabajo o la protección social, no pudiendo deducirse de esa modalidad contractual concreta si la situación de Grecia es conforme o no a la Carta Social Europea, reconociendo que los Estados disponen de un amplio margen en la elaboración de sus políticas laborales.

Por lo que se refiere al art. 7 apartados 2, 7 y 9 de la Carta Social Europea, los países se comprometen a “(...) fijar una edad mínima más elevada para la admisión al trabajo en ciertas ocupaciones consideradas peligrosas e insalubres”, “(...) a fijar una duración mínima de tres semanas para las vacaciones pagadas de los trabajadores menores de dieciocho años” y “(...) a disponer que los trabajadores menores de dieciocho años ocupados en ciertos empleos determinados por las leyes o reglamentos nacionales sean sometidos a un control médico regular”.

Las organizaciones que impugnan la nueva normativa estiman que estos contratos de aprendizaje no prevén ninguna especialidad en relación con la edad, control médico regular ni el derecho a vacaciones pagadas, siendo la respuesta del Gobierno que todos esos aspectos eran aplicables a estos contratos.

El Comité Europeo de Derechos Sociales puso de manifiesto que se observaban algunas contradicciones entre la respuesta que daba a la Reclamación el Gobierno griego y el Informe presentado respecto de ese año<sup>64</sup>, solicitando, por escrito de 6 de febrero de 2012, una aclaración, en dos aspectos concretos:

- Que determinen si estos trabajadores tienen derecho a tres semanas como mínimo de vacaciones pagadas.
- Si prevén que estos trabajadores, para ciertos trabajos que determine la normativa, estén sometidos a un control médico regular.

En contestación a ese requerimiento, por lo que se refiere al segundo aspecto, expresamente señaló que la normativa relativa a la seguridad y salud de los trabajadores se aplica a este contrato, resolviendo, en consecuencia el Comité Europeo de Derechos Sociales que no hay violación de la normativa europea. Por el contrario, en relación con el primero, se

<sup>64</sup> Véase *supra* apartado III.

contestó que no tienen derecho a vacaciones anuales retribuidas puesto que no se les aplica la normativa laboral, resolviendo el Comité Europeo, en consecuencia, que en relación con este aspecto hay una violación del art. 7.7 de la Carta Social Europea.

En cuanto al art. 10.2 de la Carta Social Europea, que regula el derecho a la formación profesional, determina el compromiso de las partes contratantes de “(...) *asegurar o favorecer un sistema de aprendizaje y otros sistemas de formación de los jóvenes de ambos sexos en sus diversos empleos*”.

Los sindicatos reclamantes estiman que se vulnera este precepto por la normativa aprobada puesto que en la regulación de estos contratos especiales no se determina ningún aspecto en relación a la formación a adquirir o el reparto entre la que tiene carácter teórico y práctico.

El Gobierno griego argumenta en su defensa que estos contratos se establecen con el único objetivo de adquirir experiencia profesional, con independencia de si las personas contratadas siguen un programa educativo, estableciendo que las lagunas reguladoras de este contrato se completan con lo establecido en la Ley 3475/2006, reguladora del aprendizaje a nivel secundario.

Resuelve el Comité Europeo que hay violación del precepto puesto que no se han regulado en ese contrato cuestiones relativas a la formación teórica y práctica o a la selección de los aprendices y maestros, no estando clara la aplicación subsidiaria de la normativa que ha señalado el Gobierno, con lo que, en consecuencia, se ha de resolver en ese sentido.

Por último, en relación con la vulneración del art. 12.3 de la Carta Social Europea, que regula el derecho a la Seguridad Social y establece el compromiso de las partes contratantes “*a esforzarse por elevar progresivamente el nivel del régimen de Seguridad Social*”, las partes que reclaman estiman que la cobertura en materia de seguridad de esta modalidad contractual es demasiado limitada, ya que en el seguro por enfermedad sólo se reconoce el derecho a prestaciones pero no a indemnizaciones ni el reembolso por la compra de medicamentos, así como la cobertura por accidentes de trabajo. El Gobierno no da ningún argumento en defensa de la regulación que ha establecido.

El Comité Europeo de Derechos Sociales resuelve determinando que hay vulneración del precepto señalado ya que establece una protección demasiado reducida para este colectivo de trabajadores.

En cuanto a la reducción del salario acordada, con carácter general, para los menores de 25 años, los sindicatos impugnan la medida argumentando, por un lado, la violación del art. 4.1 de la Carta Social Europea, que reconoce el derecho de los trabajadores a “(...) *una remuneración suficiente que les proporcione a ellos y a sus familias un nivel de vida decoroso*” en combinación con el art. 1.2 que recoge el compromiso de las partes

contratantes a “(...) *proteger de manera eficaz el derecho del trabajador a ganarse la vida mediante un trabajo libremente elegido*”, precepto que incluye la eliminación de cualquier forma de discriminación en el trabajo, teniendo ese carácter la diferencia salarial establecida para los menores de 25 años puesto que se fundamenta únicamente en el hecho de ser la primera vez que se insertan en el mercado de trabajo y en la edad.

El Gobierno justifica la medida con base en que se trata de insertar en el mercado de trabajo a un colectivo con unos índices de desempleo muy altos, unido a que el salario que se les ha fijado asegura un nivel de vida decente.

El Comité a la hora de resolver la cuestión distingue dos aspectos, el primero, el relativo a si la remuneración fijada es suficiente y, el segundo, la valoración de si es discriminatoria.

La determinación en orden a si una remuneración es suficiente o no, se fija atendiendo a que la cifra resultante no sea inferior al umbral de pobreza. Se trata de un elemento valorador que lamentablemente se escucha en los últimos tiempos con frecuencia, dando incluso a la aparición de expresiones como la de “trabajadores pobres” para hacer referencia a “(...) *personas que ocupan un empleo de baja calidad, mal pagados y sin protección social y con ingresos inferiores al umbral de la pobreza, y que no les permite vivir con dignidad, ni integrarse plenamente en la sociedad* (...)”<sup>65</sup>.

Brevemente señalaré que se calcula recopilando datos estadísticos extraídos de la encuesta de condiciones de vida, armonizados en toda la UE<sup>66</sup>. Su determinación se sitúa en el 60% de la media nacional de la renta disponible equivalente, expresándose, a menudo, en paridades del poder adquisitivo, para tener en cuenta las diferencias entre países en el coste de

<sup>65</sup> Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, M, “Trabajadores pobres y Derecho del Trabajo”, *Relaciones Laborales*, nº 17, 2009, p. 2.

<sup>66</sup> En 2003 se pusieron en marcha las estadísticas de la UE sobre la renta y las condiciones de vida (EU-SILC) gracias a un acuerdo voluntario entre Eurostat, seis Estados miembros (Austria, Bélgica, Dinamarca, Grecia, Irlanda y Luxemburgo) y Noruega. Comenzaron a funcionar oficialmente en 2004 en quince países y se han ampliado posteriormente con la finalidad de cubrir la totalidad de los Estados miembros. Con anterioridad, el criterio que se seguía era el del Panel de Hogares de la Unión Europea (PHOGUE), pero en la reunión anual de Directores de Estadísticas Sociales del 13 y 14 de junio de 1999 se decidió su sustitución a partir de 2002, por otra encuesta que adaptara sus contenidos a las nuevas necesidades de información provenientes de estamentos públicos y privados. La decisión estuvo basada en la necesidad de actualizar la fuente estadística según las nuevas demandas políticas y en la conveniencia de mejorar la calidad de la información, en particular respecto al calendario con el que se pretende que los datos estén disponibles. Fte. [http://www.ine.es/daco/daco42/condivi/ecv\\_metodo.pdf](http://www.ine.es/daco/daco42/condivi/ecv_metodo.pdf) y [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics\\_explained/index.php/Income\\_distribution\\_statistics/es#Tasa\\_y\\_umbral\\_de\\_riesgo\\_de\\_pobreza](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Income_distribution_statistics/es#Tasa_y_umbral_de_riesgo_de_pobreza) (19/1/2013)

la vida, con lo que no se aplica un umbral común para todos los países sino atendiendo a las peculiaridades que presenta cada uno<sup>67</sup>.

El Comité Europeo de Derechos Sociales ha tenido que aplicar este umbral a la hora de valorar si el salario fijado para los menores de 25 años está por encima o debajo del mismo, atendiendo al salario medio del país, deduciendo los impuestos y las cotizaciones sociales, es decir, el salario medio neto. Los parámetros de comparación que se tienen en cuenta son, en primer lugar, todos los sectores de la economía o los más representativos, siendo en este sentido el nivel de salarios del sector de la industria una buena aproximación de la media general de los salarios de toda la economía, unido a que tiene normalmente el mayor número de trabajadores y es el sector del que se poseen más datos estadísticos a nivel nacional e internacional, advirtiendo el Comité que, no obstante, ese número está disminuyendo en los últimos años y que, en algunos casos, los salarios del mismo son bajos.

En segundo lugar, otro índice a valorar es el salario mínimo interprofesional en los países que lo tengan fijado, y, en tercer y último lugar, en cuanto a los países que no lo tengan fijado, el salario mínimo negociado en los convenios colectivos y/o el salario abonado en la práctica en el mercado laboral.

Una vez se tiene ese salario medio neto, el umbral de pobreza se sitúa en el 60%, salvo que un país demuestre que ese salario asegura un nivel de vida decente<sup>68</sup>. Este es el nivel que se estima que asegura a un trabajador, y no a su familia, una vida decente, añadiendo la importante salvedad de que, incluso sin tener en cuenta ese porcentaje, un salario que no asegure ese nivel de vida decente en términos reales, no es conforme a las exigencias de la Carta Social Europea aunque lo supere (Conclusions XIV-2 Tome 1, 30/11/1998).

Volviendo a la cuestión concreta planteada en la reclamación, tomando como salario medio 730 euros, y fijando el nivel de pobreza en aproximadamente 580 euros, el salario fijado para este colectivo vulnera la Carta Social Europea, más si se tiene en cuenta que por Acto del Consejo ministerial n<sup>o</sup> 6 de 28 de febrero de 2012, se derogó el art. 74.8 de la Ley

<sup>67</sup> Fte.

[http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics\\_explained/index.php/Income\\_distribution\\_statistics/es#Tasa\\_y\\_umbral\\_de\\_riesgo\\_de\\_pobreza](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Income_distribution_statistics/es#Tasa_y_umbral_de_riesgo_de_pobreza) (19/1/2013)

<sup>68</sup> Véase en este sentido, por ejemplo, las Observaciones respecto a la interpretación del art. 4.1 de la Carta Social Europea de 1961 Conclusions XIV-2 Tome 1, 30/11/1998, Austria; Conclusions XVI-2, Tome 2, 30/6/2004, España, en la que se determinó que el salario mínimo fijado era muy inferior a ese umbral debiendo adoptar medidas al respecto aunque no sean muy numerosos los trabajadores que lo perciban; Conclusions XVI-2, Tome 2, 30/6/2004, Reino Unido, en relación también con el salario mínimo nacional, del que se determina que no alcanza el umbral requerido.

3863/2010, y se determinó aplicable la reducción del salario del 32% para los menores de 25 años.

Respecto del último aspecto analizado en esta reclamación, precisa el Comité que, toda alegación de discriminación, debe partir del art. 4.1 de la Carta Social Europea en combinación con su Preámbulo, cuando contiene la referencia a “(...) *que el goce de los derechos sociales debe quedar garantizado sin discriminación por motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, proveniencia nacional u origen social*”. No habiendo realizado ninguna alegación el Gobierno, el Comité señala, en un principio, que es admisible que un Estado justifique, de manera objetiva, la fijación de un salario inferior para los jóvenes, pudiendo justificarse la medida en objetivos de política de empleo, siempre que sea una medida proporcionada.

Ahora bien, plasmados esos aspectos en la medida adoptada por Grecia, se estima que vulnera el art. 4.1 de la Carta Social Europea, en combinación con la cláusula de no discriminación, puesto que la reducción es desproporcionada, incluso teniendo en cuenta las circunstancias económicas particulares que está viviendo el país, unido a la forma en que es aplicada con carácter general a todos los trabajadores menores de 25 años.

En resumen, la adopción de medidas por parte de Grecia consistentes en el no reconocimiento del derecho de vacaciones o el establecimiento de salarios muy bajos para los trabajadores jóvenes lógicamente vulneran la Carta Social Europea y, a mi juicio, cualquier normativa que garantice derechos laborales, resultando sorprendente que actualmente se adopten medidas de ese tipo que vulneran de forma obvia condiciones básicas de los trabajadores como el derecho a un salario digno y el de vacaciones.

## V. CONCLUSIONES

A lo largo de este completo estudio se ha podido constatar que actualmente algunos países están aprobando medidas laborales que, de forma patente, vulneran los derechos que tienen reconocidos los trabajadores en las normas de carácter supranacional, siendo, algunas de ellas, absolutamente inadmisibles, como puede ser el establecimiento de una modalidad contractual sin derecho a vacaciones, la fijación de un salario por debajo del umbral de pobreza o el sometimiento de los contratos a un período de prueba excesivamente largo, poniendo de manifiesto que se está produciendo un retroceso en la determinación de las condiciones laborales a los años en los que la clase trabajadora carecía prácticamente de derechos laborales y su trabajo se desempeñaba en

condiciones infrahumanas.

En este sentido, llama la atención que su adopción no es libre, sino que viene determinada por las exigencias fijadas por la Unión Europea, como condicionante a la ayuda económica prestada a algunos países que se encuentran en una situación financiera muy complicada, institución que desde hace mucho tiempo tiene garantizados esos mismos derechos, dando el visto bueno a esas medidas. Ahora bien, la existencia de otros organismos internacionales o supranacionales, con normativa reguladora de los derechos sociales, está siendo el instrumento por el que se puede obtener el reconocimiento y la protección que se está produciendo, debiendo citar, en este sentido, al Comité Europeo de Derechos Sociales y a la Organización Internacional de Trabajo.

El primero de esos organismos citados es el que se ha atrevido, por el momento, a declarar muchas de esas nuevas condiciones como ilegales, debiendo valorar de forma muy positiva este aspecto puesto que se convierte en un garante de los derechos laborales frente a la Unión Europea, afirmación que se habría cuestionado hace unos años.

Este panorama ha dado lugar a que, en muchos trabajadores y representantes laborales presida, ante las medidas legislativas adoptadas por los países, la sensación de estar viviendo con gran inseguridad jurídica en cuanto a la pérdida y vulneración de los derechos y garantías reconocidos desde hace mucho tiempo, debiendo añadir a todo esto que el sacrificio y esfuerzo que se está realizando no se está materializando en la finalidad para la que se aprobaron, es decir, la mejora de la situación del país, puesto que los niveles de paro y condiciones de vida distan mucho, transcurridos unos años desde que se desencadenó la crisis, de haber mejorado, llegando, incluso, a empeorar de forma alarmante. Con Decisiones de fondo como las que se acaban de analizar y organismos como el Comité Europeo de Derechos Sociales, esa sensación debe desaparecer, puesto que a la hora de valorar las reformas laborales se priorizan los derechos básicos de los trabajadores y los ciudadanos, por encima de las necesidades de ajuste económico y financiero que precisa un país.

## TITLE

ECONOMIC CRISIS, LABOUR MARKET MEASURES AND VIOLATION OF THE EUROPEAN SOCIAL CHARTER

## SUMMARY

I. INTRODUCTION.- II. AN ESSENTIAL STARTING POINT: ADJUSTMENT

MECHANISMS INTRODUCED BY THE MEMBER STATES OF THE EUROPEAN UNION: 1. The Community instruments. 2. The implementation by the different States.- III. THE PROTECTION OF SOCIAL RIGHTS BY THE COUNCIL OF EUROPE.- IV. REFORMS ADOPTED TO FACE THE CRISIS: CONTROL AND LIMITS: 1. The measures in the field of collective bargaining: the introduction of new rules and modalities of articulation of collective agreements. 2. The measures in the field of pensions. 3. The measures in the field of labour contracts: 3.1. *Being employed by a company*. 3.2. *The measures aiming at facilitating the insertion of young workers*.- V. CONCLUSIONS.

## KEY WORDS

European Social Charter; Collective complaint procedure; Economic crisis; Social rights.

## ABSTRACT

As a result of the economic crisis, some countries belonging to the European Union have felt the necessity to ask for financial help in a view of facing and overcoming the public deficit level they are experiencing. The conditions to which they are submitted to, once the award of this financial aid is approved, are obliging them to adopt a set of legislative measures which impose, in a severe way, restrictions to workers' rights being so basic such as to enjoy some days of annual holiday with pay, a fair remuneration, an adequate social protection or labour contracts with basic conditions at work. The present essay proceeds to an exhaustive analysis of the origin of all these measures, by examining the existing co-ordination between the directives from community institutions, its follow-up and supervision as well as the relevant provisions and amendments put into force by different countries. Then, this study tackles the first decisions adopted by other European bodies (in particular, within the Council of Europe) having declared that such measures violate labour rights and, therefore, they must be modified or repealed. This last approach clearly shows a reality, that is to say that workers are getting recognition and protection of their rights before bodies outside the framework of the European Union and, consequently, such recognition and protection are acquiring a more prominent role in terms of protection of the working class.

Fecha de recepción: 18/10/2013

Fecha de aceptación: 09/12/2013

