

Metarreglamentación de las relaciones laborales en Europa: dinámicas de poder y competencia entre normativas nacionales

Theodoros PAPAPOULOS* y Antonios ROUMPAKIS**

Resumen. El término «metarreglamentación» describe un modo de gobernanza transnacional surgido en un intento de resolver el conflicto entre las normativas laborales y la libertad de provisión de servicios y de desplazamiento de trabajadores en toda la Unión Europea. Se sustenta en el principio de competencia, no solo entre trabajadores de diversos Estados miembros, sino también entre sus normativas laborales. Basándose en los conceptos de poder estructural y campo social, el artículo examina casos empíricos que ilustran la metarreglamentación paulatina de las relaciones laborales en la UE y demuestran que la asimetría que caracteriza las relaciones de poder entre trabajo y capital se está ampliando a favor de este último.

El mercado «común» [europeo] implicaba competencia entre empresas, pero cooperación entre Estados. Esta piedra angular de la construcción europea fue eliminada en el momento en que los Estados miembros y la Comisión hicieron suyo el proyecto de un mercado desregulado, con la supresión a gran escala en todos los países y sectores de las restricciones a la libre circulación de capital y mercancías. Este tipo de enfoque no puede sino socavar la solidaridad entre Estados miembros, creando competencia entre sistemas legales nacionales –en particular en el ámbito de la legislación laboral– dentro de la propia Unión Europea (Supiot, 2006, pág. 112).

El 21 de febrero de 2013 la Comisión de Mercado Interior y Protección del Consumidor (IMCO) del Parlamento Europeo aprobó una opinión en la que respalda la propuesta de una nueva directiva presentada por la Comisión de Empleo y Asuntos Sociales, referida a las garantías de cumplimiento de la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores de la Unión Europea en el marco de una prestación de servicios (Directiva 96/71). La opinión de la IMCO fue duramente criticada por la Confederación Europea de Sindicatos

* Profesor de Política Social, Departamento de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad de Bath (Reino Unido); dirección electrónica: T.Papadopoulos@bath.ac.uk. ** Profesor de Política Social Comparativa, Departamento de Política Social y Trabajo Social, Universidad de York (Reino Unido); dirección electrónica: antonios.roumpakis@york.ac.uk.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos solo incumbe a sus autores, y su publicación en la *Revista Internacional del Trabajo* no significa que la OIT las suscriba.

(CES) por primar la libertad de prestación de servicios en la UE antes que la protección de los derechos de los trabajadores desplazados. Veronica Nilsson, Secretaria Confederal de la CES, afirmó que esta opinión suponía una decepción enorme para la Confederación, que la consideraba inaceptable, e instó a la Comisión de Empleo y Asuntos Sociales a apartarse de la misma e iniciar un debate sobre cómo hacer frente a la explotación de los trabajadores y al *dumpin* social (CES, 2013).

A juicio de los autores del presente artículo, la opinión de la IMCO y las tensiones creadas en torno a la versión final de la nueva directiva no deberían verse como fenómenos aislados, sino como ejemplos de una lucha de poder que viene librándose desde hace mucho tiempo en torno al surgimiento de una «metarreglamentación» como modo de gobernar las relaciones laborales en toda la Unión Europea. El resultado definitivo de esta lucha será decisivo para las condiciones de trabajo y los derechos sociales de millones de trabajadores europeos durante muchos años.

Hemos tomado el término «metarreglamentación» de Morgan (2003), quien hace casi una década lo utilizó para describir la «economización» creciente de las políticas normativas de protección social en Australia. Para Morgan, la metarreglamentación es un modo de gobernanza que «excluye la contraposición entre diversas formas de interpretar las políticas normativas, lo que propicia que los burócratas ‘traduzcan’ aspectos de la protección social [...] al lenguaje de las deficiencias o las distorsiones del mercado» (*ibid.*, pág. 489). En el presente artículo aplicamos este concepto a las políticas normativas sobre relaciones laborales en Europa. Estudiamos la emergencia paulatina de la metarreglamentación como una forma nueva de gobernanza de las relaciones laborales, tanto entre los diferentes Estados miembros de la UE como dentro de ellos, que otorga un mayor protagonismo al mercado, y evaluamos sus implicaciones para los trabajadores europeos.

Nuestro punto de partida es una perspicaz observación de Supiot, quien afirma que, de entrada, «hay una contradicción manifiesta entre las reglas que tienen su origen en el viejo proyecto de mercado común (dirigidas a armonizar las legislaciones de los Estados miembros, en especial en los campos social y medioambiental) y las que parten del nuevo proyecto de mercado global (encaminadas a poner a los sistemas legales nacionales en competencia entre sí)» (Supiot, 2006, pág. 112). Vamos a demostrar que, en lo que se refiere a las relaciones laborales, esta «contradicción manifiesta» se está resolviendo actualmente en términos muy poco favorables para los sindicatos europeos, y para los trabajadores europeos en general. En particular, exponemos de qué modo una serie de iniciativas políticas emprendidas por la Comisión Europea «desde instancias superiores» y otras iniciativas emprendidas «con un enfoque ascendente» por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) se han traducido en una «economización» gradual de la reglamentación de las relaciones laborales en la UE. Esta «economización» se produce, fundamentalmente, al tratar de resolver el conflicto a nivel transnacional entre los principios, las normas y los derechos colectivos establecidos en la legislación

laboral y en los convenios colectivos de los Estados miembros y los principios, normas y derechos relativos a la libre circulación de servicios y al desplazamiento de trabajadores en todos los Estados miembros de la UE. Concluimos con una exposición sobre cómo el surgimiento de esta metarreglamentación coincide con –y contribuye a– la emergencia de un «campo social» *transnacional* de relaciones laborales (trabajo y capital) en la UE, en el cual se ha recortado drásticamente la capacidad de los trabajadores para ejercer algún tipo de influencia estructural. Ante este panorama, nuestro análisis responde a la petición de Lillie y Greer (2007) de que todo estudio comparativo de las relaciones laborales tenga en cuenta seriamente la conexión entre las medidas adoptadas a nivel nacional y transnacional (véanse también Peck, 1996, y Langille, 1994) sobre la «reespacialización» de la relación asimétrica entre el trabajo y el capital. Además, nuestro estudio viene a engrosar la cada vez más abundante literatura crítica en las materias siguientes: la dirección de la integración europea (Nousios, Overbeek y Tsolakis, 2012; Streeck, 2012; Supiot, 2006); la legislación laboral europea (Ales y Novitz, 2010; Novitz, 2008, 2010a y 2010b); la situación del modelo social europeo antes y después de la crisis (Moreau, 2011; Schulz-Forberg y Stráth, 2010); la transformación neoliberal de las relaciones laborales en Europa (Baccaro y Howell, 2011; Bieler, 2011); y las oportunidades para la acción sindical en el ámbito transnacional (Meardi, 2010).

El artículo está estructurado en tres partes. En la primera definimos dos conceptos esenciales para fundamentar nuestro análisis; en concreto, «el poder estructural» y «el campo social». En la segunda examinamos una serie de casos empíricos que jalonan casi una década de tentativas de institucionalizar gradualmente la metarreglamentación de las relaciones laborales en la UE. El primero de los casos se refiere a la Directiva relativa a los servicios en el mercado interior (2006/123/CE), que se analiza aquí como una tentativa temprana desde instancias superiores de metarreglamentar dichas relaciones. A ello le sigue un análisis de cinco sentencias importantes pronunciadas por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), que se examinan como iniciativas «ascendentes» que han conducido a una metarreglamentación por vía jurisprudencial. En último lugar, se analiza el «Reglamento Monti II» como un intento malogrado, acometido recientemente desde las altas instancias, por legitimar políticamente los resultados de las decisiones del TJUE. En la tercera parte consideramos las implicaciones de estos casos para la gobernanza de las relaciones laborales en Europa y, en líneas generales, para los trabajadores europeos, prestando especial atención a su repercusión sobre la capacidad de los trabajadores para ejercer una influencia estructural y volver a incluir la relación entre el trabajo y el capital en la agenda de las instituciones europeas. Concluimos que la metarreglamentación, intencionadamente o no, se traduce en la creación de un «mercado» de normativas nacionales sobre relaciones laborales, en el cual será el capital antes que el trabajo el que ejercerá «la soberanía de los consumidores». Estas tentativas –en particular las sentencias pronunciadas por el TJUE– giran básicamente en torno a la lucha por

establecer la jerarquía de normas y valores por los que se regirá el incipiente ámbito de las relaciones laborales transnacionales en la UE a lo largo de las próximas décadas. Se trata de una lucha que, hasta el momento, parecen estar perdiendo los trabajadores europeos. En este contexto, nuestro artículo no se propone únicamente describir la evolución de este proceso y sus repercusiones, sino también poner a prueba un marco conceptual que facilite nuestra comprensión de la envergadura y la naturaleza de las transformaciones que han tenido lugar en los últimos tiempos dentro del panorama institucional de las relaciones laborales en Europa.

Dos conceptos clave: poder estructural y campo social

En primer lugar, cuando utilizamos el concepto de poder, distinguimos intencionadamente entre poder como relación dinámica y poder como recurso. En vez de referirnos a los actores sociales como los que detentan el poder (que es el uso más coloquial del término), en el presente artículo entendemos por tales aquellos que ejercen su influencia movilizándolo recursos de poder¹. El concepto de «poder estructural», en contraposición a poder relacional y discursivo, lo utilizamos en nuestro análisis para referirnos a la capacidad «instauradora» de los actores sociales, en un sentido similar a lo que Hay (2002) describe como «el aspecto de la acción social que configura el contexto». Los actores sociales tienen la capacidad de mantener o alterar «las reglas del juego» mediante la acumulación y la movilización de recursos de poder para influir en el modo de distribución de dichos recursos. Dentro de este marco, consideramos las instituciones y formas de gobernanza, como por ejemplo las que regulan las relaciones laborales, como «estructuraciones de poder y residuos de conflicto» (Korpi, 2001); esto es, al mismo tiempo como resultado del poder estructural y como marcos para el ejercicio del mismo. Por consiguiente, entendemos que los cambios en el modo de gobernanza constituyen manifestaciones empíricas de las transformaciones en las dinámicas de poder entre actores sociales. Son el resultado provisional de las pugnas por controlar la gobernanza y el modo en que esta se reproduce y legitima en un «campo social» determinado.

¹ El ejercicio del poder, tal como lo entendemos nosotros, supone la movilización de los recursos de poder en cualquiera o en todas sus dimensiones: la estructural, la relacional y la discursiva. Ejercer el poder relacional supone que uno o más actores sociales movilizan recursos materiales dentro de un espacio social de acción a fin de compeler a otros actores sociales a comportarse de una manera que estos últimos no estarían muy dispuestos a aceptar si hubiera otra distribución de recursos materiales. El ejercicio del poder discursivo supone que uno o más actores sociales movilizan recursos conceptuales/discursivos para lograr la hegemonía cultural sobre los procesos de significación social en uno o más ámbitos sociales; y –mediante el control sobre las formas en que otros actores sociales reconocen, comprenden e interpretan las categorías sociales, incluyendo sus propios intereses– con la finalidad de legitimar o modificar el tipo de gobernanza en estos campos sociales. Por consiguiente, los recursos de poder tienen propiedades relacionales, estructurales y discursivas (véase Papadopoulos, 2005). Esta conceptualización del poder es una síntesis teórica inspirada en Lukes (1974), Hay (2002) y Bourdieu (2005).

En segundo lugar, utilizamos la expresión «campo social» para referirnos a una entidad sociohistórica, delimitada espacial y temporalmente, creada por una dinámica de poder entre actores sociales. Por ejemplo, la reglamentación *nacional* de las relaciones laborales forma parte del campo social (de un país determinado), definido por la dinámica de poder entre los actores sociales que representan el trabajo y el capital. El término se inspira en Bourdieu (1985), pero también se basa en Fligstein y Stone Sweet (2002), autores que lo aplicaron a su estudio sobre la integración europea. Un campo social es un espacio de acción social que combina al menos tres elementos: los actores sociales con sus recursos de poder, el tipo específico de gobernanza del campo (normas, procesos, base jurídica) y la época histórica en la que se inscribe y dentro de la cual tiene lugar la interacción de los actores sociales, de conformidad con su tipo de gobernanza específico. En todos los campos sociales, el modo de gobernanza, territorial e históricamente contingente, y el principio rector que lo articula (ya sea la competencia, la cooperación, la redistribución o la solidaridad) determinan el modo de asignación de los recursos de poder entre los actores dentro de dicho campo.

Dado que tienen ámbitos normativos distintos (esto es, local, nacional o transnacional), los campos sociales se remiten también unos a otros en una relación jerárquica. De hecho, establecer una jerarquía forma parte de la lucha por la gobernanza de los campos sociales. Esto se pone especialmente de manifiesto en instituciones transnacionales como la UE, donde la gobernanza de una esfera normativa supone no solo administrar la interacción entre los diversos ordenamientos jurídicos nacionales dentro de dicha esfera, sino también la interacción entre diversas esferas interfronterizas (por ejemplo, los convenios colectivos de un país por una parte, y por la otra, la prestación de servicios y el desplazamiento de trabajadores a través de las fronteras de la UE). Se trata de una acción radicalmente política que significa también, en el caso de las relaciones laborales en la UE, el surgimiento de un nuevo ámbito de reglamentación, un campo social transfronterizo que está surgiendo a partir de las tentativas de reglamentar el conflicto entre los convenios colectivos de varios países y la libertad de cada país para prestar servicios y destinar a sus trabajadores a otros países de la UE.

Dentro de este marco conceptual, utilizamos el término «metarreglamentación» (Morgan, 2003) para describir un modo particular de gobernanza transnacional de las relaciones laborales en la UE. El principio rector que sustenta este modo de gobernanza es la competencia, no solo entre los trabajadores de diversos Estados miembros, sino también entre sus diversas normativas al respecto. En la sección siguiente presentamos un análisis, caso por caso, de cómo esta lógica de la competencia va imponiéndose poco a poco en lo que respecta a la reglamentación transnacional de las relaciones laborales en la UE. Después sintetizaremos las consecuencias de estos casos para los trabajadores europeos, analizando cómo la metarreglamentación está mermando la capacidad de los sindicatos para actuar como actor colectivo en el incipiente campo social europeo.

Metarreglamentación de trabajo y capital en el campo social europeo: de la armonización a la competencia

Directiva relativa a los servicios en el mercado interior (2006/123/CE)

El primer caso que vamos a examinar es la Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a los servicios en el mercado interior (Directiva 2006/123/CE), cuyos orígenes se remontan a la propuesta de 2004², formulada por Frits Bolkestein, el entonces comisario europeo encargado del mercado interior y los servicios. La propuesta de Bolkestein iba encaminada a seguir liberalizando la prestación de servicios en la UE, en un intento de crear un mercado único de servicios conforme a lo previsto en la Agenda de Lisboa aprobada en 2000³. En la citada propuesta se autorizaba la compra de servicios en cualquier país de la UE con las tasas salariales del país de origen del proveedor de los servicios. De haberse adoptado esta propuesta, los mecanismos de negociación colectiva en los Estados miembros de la UE habrían resultado gravemente menoscabados, y se habría creado simultáneamente un marco normativo que hubiera desencadenado una competencia salarial a la baja entre todos ellos.

La propuesta desató protestas airadas, especialmente en los Estados miembros con «economías de mercado coordinadas» (véanse Hall y Soskice, 2001; Menz, 2005). A pesar de la controversia, Charlie McCreevy, nombrado posteriormente Comisario de Mercado Interior y Servicios, y José Manuel Barroso, posteriormente Presidente de la Comisión Europea, situaron la adopción de la mencionada directiva de servicios en el centro de su programa de reformas. No obstante, la directiva era a todas luces impopular, especialmente en Francia, donde el temor a la idea de un «fontanero polaco» instalándose en el país y socavando los salarios y las condiciones de trabajo de los fontaneros franceses hizo mella en la conciencia colectiva y en el debate que tuvo lugar durante el proceso previo al referéndum por la adopción de la Constitución europea. Tanto es así que la victoria del «No» en mayo de 2005 confirmó hasta qué punto los franceses se oponían a la propuesta de una Constitución europea.

En febrero de 2006, tras un prolongado periodo de movilizaciones para modificar la propuesta, en las que la CES participó muy activamente, la Directiva relativa a los servicios en el mercado interior (Directiva 2006/123/CE) fue votada en el Parlamento Europeo con enmiendas significativas para limitar el impacto de la «armonización» (Dølvik y Ødergård, 2009). Los partidos socialdemócratas y democristianos apoyaron la propuesta modificada. Por su parte,

² Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a los servicios en el mercado interior (COM(2004)2). Se encuentra en <<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52004PC0002:ES:HTML>> [consultada el 18 de abril de 2013].

³ Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Lisboa, 23 y 24 de marzo de 2000. Se encuentra en <http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_es.htm> [consultado el 18 de abril de 2013].

los partidos liberales expresaron su preocupación por el hecho de que la citada propuesta no cumpliera las exigencias de un mercado de trabajo «armonizado», y los eurodiputados conservadores de la República Checa, España, Hungría, Países Bajos, Polonia y Reino Unido rechazaron la propuesta modificada. Los partidos de izquierdas y comunistas votaron también contra la propuesta. Los resultados de la votación reflejan en gran medida la fractura entre izquierda y derecha combinada con una lucha entre diversos modelos de capitalismo (Höpner y Schäfer, 2007, pág. 14). Por último, la Comisión Europea presentó una propuesta modificada que incorporaba las enmiendas votadas por los eurodiputados, y el Consejo de la Unión Europea la aprobó por unanimidad en diciembre de 2006.

La Confederación Europea de Sindicatos, satisfecha con la supresión de la cláusula del «país de origen», consideró que el resultado había sido satisfactorio. No obstante, se mostró más escéptica en cuanto a la introducción por el Consejo de términos ambiguos en relación con la exclusión del derecho del trabajo y con el respeto por los derechos fundamentales (CES, 2006a). Este escepticismo no carecía de justificación. La Directiva 2006/123/CE, en su versión aprobada por el Parlamento Europeo, deja la resolución de todos los conflictos que su aplicación suscite entre las legislaciones laborales de los Estados miembros que han de respetar el derecho comunitario, en particular sobre el derecho de emprender acciones sindicales, en manos del Tribunal de Justicia de la Unión Europea para que este decida «caso por caso» (Unión Europea, 2006, párrafo 14). La citada directiva no atenta directamente contra la acción sindical, pero la hace depender de la jurisprudencia del TJUE sobre la proporcionalidad de las restricciones a la libertad de prestación de servicios (Novitz, 2008). Sin embargo, un examen más atento de la historia de las sentencias del TJUE (véase Höpner y Schäfer, 2010) revela la existencia de una serie de decisiones favorables a la actividad y la competitividad empresariales que ponen en tela de juicio la competencia jurisdiccional del Tribunal para pronunciarse en casos que tienen repercusiones políticas cruciales para la relación entre trabajo y capital en la Unión Europea. Si aceptamos también el argumento de que la legislación comunitaria no protege por sí sola los derechos de los trabajadores (véase Davies, 1997), no podemos sino concluir que la Directiva relativa a los servicios en el mercado interior, en su versión modificada, constituyó una victoria pírrica para los trabajadores europeos. Con ella se aprobaba el principio rector de la competitividad, al tiempo que se establecía un mecanismo de solución de conflictos en virtud del cual se otorgaba a una autoridad judicial el derecho de adoptar lo que, en realidad, constituyen decisiones políticas importantes, sirviéndose de la lógica del mercado para orientarlas.

Se han hecho otros intentos de introducir este mismo principio rector. En su comunicación titulada «Legislar mejor para potenciar el crecimiento y el empleo en la Unión Europea» (COM(2005) 97 final)⁴, la Comisión Europea afirmó que «es fundamental mejorar la legislación para promover la competitividad tanto a escala de la UE como en los Estados miembros». A estos

⁴ Véase también COM(2005) 462 final, en Comisión de las Comunidades Europeas, 2005.

efectos, la Comisión propuso que se profundizase en la evaluación del impacto de la nueva legislación para que esta incluyera la competitividad y, en consecuencia, que se actualizaran las directrices sobre la evaluación del impacto. A fin de facilitar la concepción de medidas para legislar mejor, tanto a nivel nacional como de la UE, la Comisión debía crear un grupo de expertos nacionales de alto nivel. Los criterios de evaluación del impacto priorizaban la competitividad y se anticipaban a cualquier intento significativo de poner en cuestión esta lógica dominante (Comisión de la Comunidades Europeas, 2002, 2005 y 2006). Cualquier otra tentativa de reglamentar esta materia debería reducirse al mínimo y situarse dentro de un marco favorable a la lógica del mercado. Así pues, como Supiot (2006) concluía acertadamente en su artículo citado, la lógica del mercado «ya no está limitada al ámbito de la economía; constituye ahora el precepto organizativo de la esfera jurídica» (pág. 110). De este modo, la competencia se convierte en el fundamento de la formulación de políticas y se pone en marcha un mecanismo legislativo que rechaza cualquier propuesta política percibida como nociva para dicha competencia, autorizando únicamente aquellas que no atentan contra esta lógica del mercado. Esta metarreglamentación (Supiot, 2006) es equiparable, a nivel de la UE, a lo que Morgan, valiéndose del mismo término, describió como la razón de ser de la política normativa del Estado del bienestar en Australia:

[La metarreglamentación] tiende a excluir o a sofocar toda divergencia en cuanto a la interpretación de las opciones políticas legislativas. Institucionaliza un presupuesto a favor de las leyes del libre mercado, propiciando que los burócratas reformulen o «traduzcan» aspectos del bienestar social que anteriormente podían expresarse como necesidad, vulnerabilidad o perjuicio social en términos de fallos o distorsiones del mercado. Esta «traducción» no solo tiende a silenciar determinadas formas críticas de exigir justicia, en particular, las que se basan en valores morales o distributivos, sino que, además, las soluciones *institucionales* que los burócratas promueven para garantizar la implantación de los valores sociales «traducidos» hace a estos últimos vulnerables políticamente (Morgan, 2003, pág. 2).

Al autorizar al TJUE como órgano de resolución de controversias, la Directiva 2006/123/CE abrió la puerta a la utilización de la jurisprudencia como mecanismo para resolver el conflicto entre los sistemas nacionales de relaciones laborales y el derecho a prestar servicios y desplazar trabajadores a otros Estados miembros de la Unión Europea. Surgió así un nuevo campo social de alcance transfronterizo, y tan solo era una cuestión de tiempo que los actores relevantes empezaran a luchar por la gobernanza del mismo. En el apartado siguiente nos detendremos en el más importante de los intentos «ascendentes» por consolidar «la economización» de este nuevo campo social.

Acción colectiva frente a la libertad de prestación de servicios: el caso Laval (C-341/05)

En 2004, tras una licitación para renovar un centro escolar del municipio de Vaxholm en Suecia, el Ayuntamiento de esta localidad seleccionó a una empresa de construcción con domicilio social en Letonia, Laval un Partneri Ltd.,

para que se encargara de la ejecución de las obras. En el contrato firmado entre ambas partes se estipulaba que, para que el convenio colectivo entre la empresa y sus empleados tuviera efectos en Suecia, la negociación colectiva debería atenerse a la legislación laboral sueca e incluir a los sindicatos suecos de trabajadores de la construcción.

Laval inició las negociaciones con el sindicato de la construcción sueco (Byggnads), pero no aceptó las condiciones de trabajo ni los salarios establecidos en la normativa de negociación colectiva vigente en Suecia. A continuación decidió desplazar a sus trabajadores a Suecia, afirmando que tenía el derecho de negociar los salarios de acuerdo con lo establecido en los convenios colectivos vigentes en Letonia. Byggnads, en nombre de los trabajadores, ejerció su derecho a la acción sindical y, de conformidad con la legislación laboral sueca, reaccionó con una convocatoria de huelga y un bloqueo de las obras en Vaxholm.

Aquel mismo año, Laval había firmado un primer convenio colectivo con el sindicato letón de los trabajadores de la construcción, que cubría únicamente a los afiliados a dicho sindicato. No obstante, la empresa no pudo solicitar que se aplicara dicho convenio porque su personal no estaba afiliado. Así pues, la empresa firmó un segundo convenio colectivo en Letonia. Este segundo convenio, que cubría al conjunto de los trabajadores de su plantilla, estipulaba que los trabajadores de empresas letonas tan solo podían ser representados legalmente por sindicatos de este país y que cualquier convenio colectivo debía atenerse a lo establecido en la legislación letona (Byggnads, 2005). La decisión estratégica del Gobierno de Letonia de extender la cobertura del convenio colectivo demuestra el papel fundamental que desempeña el Estado en la ampliación de su ventaja competitiva y en la búsqueda de sus intereses económicos.

La empresa letona pudo aprovecharse de la divergencia entre la legislación laboral sueca y el Derecho comunitario. En virtud de este último, y del principio de libertad de establecimiento, todos los empleadores deberán pagar a los trabajadores en plantilla al menos el salario mínimo. Sin embargo, en Suecia, el sistema de relaciones laborales no ha definido todavía un salario mínimo. Parte de la fuerza que tienen los sindicatos suecos radica precisamente en su capacidad para negociar salarios ventajosos con los empleadores, por lo que la existencia de un salario mínimo mermaría su poder como organizaciones e interlocutores sociales. Además, los convenios colectivos en Suecia no obligan a la totalidad de los trabajadores y los empleadores, y el Estado no los aplica⁵. No obstante, debido a la existencia de unos sindicatos y unos empleadores bien organizados, los convenios colectivos suecos proporcionan –o solían proporcionar– una cobertura amplia a los trabajadores, y son las principales organizaciones laborales las que se ocupan de los problemas que plantean las acciones sindicales. Laval declaró que, puesto que en Suecia no existía un salario mínimo y los convenios colectivos suecos no eran vin-

⁵ Sucede lo mismo con los convenios colectivos en Alemania y Dinamarca.

culantes para sus trabajadores, no estaba obligada a abonar a estos el salario acordado por los interlocutores sociales suecos (Woolfson y Sommers 2006, pág. 59). En diciembre de 2004, la empresa presentó una demanda ante la Magistratura de Trabajo (*Arbetsdomstolen*) de este país, para que declarara la ilegalidad del bloqueo de las actividades que afectaban a sus obras y pusiera fin a estas acciones. Pese a que el Gobierno sueco de centro-derecha respaldó a las organizaciones sindicales, la Confederación de Empresas Suecas apoyó y financió el caso de Laval ante los tribunales (*ibid.*, pág. 61). La Magistratura de Trabajo sueca remitió el caso al Tribunal de Justicia de la Unión Europea, planteándole una petición de decisión prejudicial sobre si el derecho de los sindicatos suecos a la negociación colectiva era incompatible con la libertad de prestación de servicios.

La sentencia del TJUE de 18 de diciembre de 2007⁶ suscitó reacciones contrapuestas. Por una parte, la Confederación de Empresas Suecas, sumamente satisfecha con la sentencia, afirmó: «Es una buena noticia para la libertad de prestación de servicios. No pueden ponerse trabas a las empresas extranjeras que quieren venir a Suecia» (*Financial Times*, 2007). La CES, por su parte, manifestó su «decepción» por la sentencia del TJUE, estimando que «ponía en cuestión el modelo sueco de flexiseguridad, que funcionaba perfectamente» (CES, 2007a). Del texto de la sentencia se desprende con claridad (párrafo 99) que el TJUE priorizó la competitividad y la libertad de prestación de servicios antes que el derecho a adoptar medidas de acción sindical («conflicto colectivo»):

[...] es preciso señalar que el derecho de las organizaciones sindicales de un Estado miembro a adoptar medidas de conflicto colectivo mediante las cuales las empresas establecidas en otros Estados miembros puedan verse obligadas a adherirse a un convenio colectivo de la construcción que tiene algunas cláusulas que difieren de las disposiciones legales al establecer condiciones de trabajo y empleo más favorables en relación con las materias contempladas en el artículo 3, apartado 1, párrafo primero, letras a) a g), de la Directiva 96/71 y otras cláusulas que se refieren a materias no previstas en dicha disposición, puede hacer menos interesante, e incluso más difícil, para dichas empresas la ejecución de obras de construcción en el territorio sueco y constituye, por este motivo, una restricción a la libre prestación de servicios en el sentido del artículo 49 CE.

Acción coordinada frente a la libertad de establecimiento: el caso Viking (C-438/05)

Este caso, en el que intervienen el barco de pabellón finlandés *Rosella* y la sociedad propietaria del mismo, la empresa finlandesa Viking, pone también de manifiesto cómo la UE está promoviendo en la práctica la competencia entre las normativas de los diversos Estados miembros. En octubre de 2003,

⁶ Caso C-341/05 – Laval un Partneri Ltd contra Svenska Byggnadsarbetareförbundet y otros. Se encuentra en <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62005CJ0341:ES:HTML>> [consultada el 20 de abril de 2013].

Viking, que operaba en la ruta marítima entre Helsinki (Finlandia) y Tallinn (Estonia), descubrió que si su barco enarbolaba pabellón estonio en vez de finlandés, podría pagar salarios más reducidos a las tripulaciones y, por tanto, adquirir una mayor ventaja competitiva sobre otras empresas del sector. Así pues, proyectó cambiar el pabellón del barco registrándolo en Estonia. En noviembre del mismo año, el Sindicato de Marineros Finlandeses (FSU) se puso en contacto con la Federación Internacional de los Trabajadores del Transporte (ITF) para comunicarle que cuestionaba la legalidad de los planes de Viking. La ITF informó al FSU de que, de conformidad con la política en materia de «pabellón de conveniencia», los salarios de la tripulación y las condiciones de trabajo deberían atenerse a un convenio colectivo finlandés, puesto que el barco era propiedad de una empresa de esta nacionalidad, con independencia de si figuraban trabajadores estonios en su tripulación. De conformidad con la política de la ITF, solo el FSU tenía derecho a concluir convenios colectivos con el armador del buque. La ITF envió pues, en nombre del sindicato, una circular a sus afiliados, en la que los instaba a abstenerse de entablar negociaciones con Viking apelando al principio de solidaridad entre sindicatos. El FSU inició conversaciones con la empresa, con la promesa de esta última de que el cambio de pabellón no provocaría el despido de los marinos finlandeses. Las negociaciones se bloquearon en noviembre de 2003, tras lo cual el FSU lanzó un comunicado en el que hacía un llamamiento a la huelga, en el ejercicio de su «derecho constitucional a la libertad sindical, consagrado por el artículo 13 de la Constitución de Finlandia» (ITF, 2007, pág. 5). En diciembre de 2003 ambos actores entablaron nuevamente negociaciones y se llegó a un nuevo acuerdo revisado según el cual Viking no reiniciaría ningún trámite para el cambio de pabellón antes de 2005.

El 18 de agosto de 2004, dado que la ITF tiene su sede en Londres, Viking presentó una demanda ante el Tribunal Superior de Comercio del Reino Unido para que declarara que la medida emprendida por la ITF y el FSU vulneraba el artículo 43 CE, ordenara la retirada de la circular ITF en la que pedía a los sindicatos afiliados que se abstuvieran de entablar negociaciones con Viking, que seguía en vigor, y ordenara asimismo al FSU que no obstaculizara el ejercicio de los derechos de Viking con arreglo al Derecho comunitario. El mencionado órgano jurisdiccional británico estimó la demanda de Viking por entender que las medidas de acción sindical y las amenazas de emprender tales medidas por parte de la ITF y del FSU imponían restricciones a la libertad de establecimiento de Viking que vulneraban el artículo 43 CE. Los sindicatos finlandeses recurrieron esta resolución y el caso se remitió al TJUE.

En su sentencia de 11 de diciembre de 2007⁷, el TJUE declaró que una empresa privada puede invocar su derecho a la libertad de establecimiento (artículo 43 CE) en caso de un conflicto laboral con un sindicato o una asocia-

⁷ Caso C-438/05, Federación Internacional de los Trabajadores del Transporte y el Sindicato de Marineros Finlandeses frente a Viking Line ABP (Viking) y Laval un Partneri. Se encuentra en <<http://curia.europa.eu/juris/celex.jsf?celex=62005CJ0438&lang1=es&type=NOT&ancre>> [consultada el 20 de abril de 2013].

ción de sindicatos⁸. Al mismo tiempo, en los párrafos 44 y 45 de la sentencia, el Tribunal reconoció el derecho a adoptar una medida de conflicto colectivo, incluido el derecho a la huelga, como derecho fundamental, siempre y cuando se hayan agotado las demás vías de protesta y la acción no vaya en detrimento de la libertad de prestación de servicios. Resulta manifiesta la contradicción en la que incurre la sentencia: ¿cómo puede un derecho ser fundamental y al mismo tiempo estar sujeto a restricciones, especialmente cuando los fundamentos de estas no están muy claros?

La CES recibió con más entusiasmo la sentencia *Viking*. Sin embargo, en nuestra opinión, este entusiasmo estaba fuera de lugar, ya que, en realidad, había quedado menoscabado un recurso estratégico muy importante de poder político. Mientras que, en teoría, el TJUE amparaba el derecho de los trabajadores a emprender acciones colectivas, en la práctica, el Tribunal estaba dispuesto a impedir una acción colectiva coordinada por parte de los sindicatos nacionales dentro de este incipiente campo social europeo, ya que en su decisión ordenaba que, en Europa, los sindicatos no adoptaran medidas de bloqueo para expresar su solidaridad, considerando que tales acciones pondrían en riesgo la libre circulación de personas y servicios (véase sentencia del TJUE, párrafos 57-66; y también Achtsioglou, 2010). La sentencia *Viking* muestra cómo el TJUE impide la coordinación de la acción sindical en el campo social europeo de las relaciones laborales, prefiriendo en cambio situar los requisitos de la competitividad por encima del derecho a la acción colectiva.

Los casos *Dirk Rüffert* (C-346/06), *Comisión contra Alemania* (C-271/08) y *Comisión contra Luxemburgo* (C-319/06)

Otros tres casos de interés se plantearon ante el TJUE, con resultados muy similares. El primero de ellos es el caso *Dirk Rüffert*, que gira en torno al derecho de una empresa subcontratante polaca a prestar servicios de construcción en Alemania, abonando a los obreros empleados en la obra el 46,5 por ciento del salario mínimo al que están legitimados en Alemania. El TJUE, en su sentencia de 3 de abril de 2008⁹, estimó que –al igual que en el caso *Laval*–, dado que en el estado de Baja Sajonia no existe ningún salario mínimo ni hay un convenio colectivo de aplicación nacional o general, toda obligación de

⁸ A raíz de esta sentencia, las empresas pueden amenazar ahora a los sindicatos con interdictos judiciales encaminados efectivamente a impedir el ejercicio de la acción colectiva, especialmente en los países donde se imponen restricciones a la acción laboral. Un ejemplo interesante al respecto es el de British Airways, cuando se hizo referencia a las sentencias pronunciadas en los casos *Viking* y *Laval* para impedir la convocatoria de huelga de la asociación de pilotos de las Líneas Aéreas Británicas (BALPA) cuando la compañía anunció su intención de crear filiales en otros países de la UE (Szyszczak, 2009). En su seguimiento de este caso, la Comisión de Expertos de la OIT señaló «con **grave preocupación** los obstáculos colocados en el camino hacia el ejercicio efectivo del derecho de huelga en el Reino Unido» (OIT, 2010, pág. 221, negrita en el original)

⁹ Caso C-346/06, *Dirk Rüffert* [...] contra Land Niedersachsen. Se encuentra en <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62006CJ0346:ES:HTML>> [consultada el 20 de abril de 2013].

otorgar el salario mínimo y garantizar determinadas condiciones de trabajo deja de ser aplicable y constituye una restricción a la libertad fundamental de prestación de servicios (Schlachter y Fischinger, 2009).

En el caso de la *Comisión de las Comunidades Europeas contra Gran Ducado de Luxemburgo*, la Comisión consideró que, en la aplicación de la Directiva 96/71/CE sobre el desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios, Luxemburgo había impuesto a las empresas obligaciones que iban más allá de lo previsto en la directiva. Según esta última, Luxemburgo había establecido condiciones obligatorias sobre la contratación de trabajadores desplazados, incorporando efectivamente estas obligaciones en sus disposiciones de orden público. Las condiciones obligatorias eran las siguientes: el requisito de un contrato de trabajo escrito o un documento escrito redactado de conformidad con la Directiva 91/533/CEE; la indexación automática de la retribución a la variación del coste de la vida; la reglamentación del trabajo a tiempo parcial y por una duración determinada; y la obligación de atenerse a lo dispuesto en los convenios colectivos.

El TJUE sostuvo que las disposiciones de Luxemburgo sobre los salarios y las condiciones de empleo de los trabajadores desplazados al país destinatario de la prestación suponían una interpretación restrictiva del artículo 49 CE y atentaban contra la libertad de prestación de servicios. En su sentencia de 19 de junio de 2008¹⁰, el Tribunal declaró que tales disposiciones nacionales declaradas de obligación general tan solo eran aplicables si no vulneraban la libertad de prestación de servicios. Estas conclusiones se refieren directamente a la jurisdicción de los Estados miembros sobre sus disposiciones de orden público. Esta interpretación de la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores se adhiere a la existencia de unas obligaciones mínimas básicas, autorizando a los prestadores de servicios a eludir las disposiciones de los convenios colectivos que hubieran podido suscribir las instituciones del trabajo del país de acogida (Cremers, 2008). En esencia, pese a que el TJUE reconoce que tanto los derechos sociales como las libertades del mercado son fundamentales para la regulación del espacio social europeo, cuando estos principios entran en conflicto, como ha sucedido en este caso, el Tribunal mantiene que deben prevalecer las libertades comerciales (véase Achtsioglou, 2010).

Por último, en el caso de la *Comisión Europea contra República Federal de Alemania*, el Tribunal «condenó a Alemania por la práctica de las administraciones locales y empresas municipales de adjudicar contratos de servicios de planes de pensiones a candidatos seleccionados sobre la base de criterios establecidos en convenios colectivos [...] El Tribunal resolvió que, si bien es cierto que el derecho a la negociación colectiva constituye un derecho fundamental, debería prevalecer la normativa en materia de contratación pública»

¹⁰ Caso C-319/06, Comisión de las Comunidades Europeas contra Gran Ducado de Luxemburgo. Se encuentra en <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62006CJ0319:EN:HTML>> [consultada el 20 de abril de 2013]

(CES, 2010). En el párrafo 43 de su sentencia de 15 de julio de 2010¹¹, el Tribunal se refirió al precedente sentado por sus fallos pronunciados en los casos *Laval* y *Viking*, afirmando que el derecho a la negociación colectiva puede quedar sometido a ciertas restricciones cuando se trata de garantizar la libertad de prestación de servicios y la libertad de establecimiento dentro del espacio económico europeo integrado. Pero en este caso la sentencia fue más lejos, al poner en tela de juicio la autoridad de los Estados miembros para determinar las normas en materia de contratación pública:

[...] si bien no cabe dudar de que el derecho a la negociación colectiva goza en Alemania de la protección constitucional que, con carácter general, reconoce el artículo 9, apartado 3, de la Ley Fundamental alemana al derecho de crear asociaciones para la defensa y mejora de las condiciones de trabajo y de las condiciones económicas, no es menos cierto que, con arreglo al artículo 28 de la Carta, este derecho debe ser ejercitado de conformidad con el Derecho de la Unión.

Como puede verse, en estos cinco casos dirimidos por el TJUE, el Tribunal ha ejercido su autoridad jurisdiccional con los fines siguientes: priorizar la libertad de prestación de servicios antes que la capacidad de acción colectiva de los sindicatos, tanto respecto a empresas privadas como públicas (casos *Laval* y *Dirk Rüffert*); obstaculizar la capacidad de los sindicatos para actuar solidariamente dentro del espacio social europeo (caso *Viking*); y poner en tela de juicio el derecho de los Estados miembros a determinar las disposiciones de orden público (caso de la *Comisión de las Comunidades Europeas contra Gran Ducado de Luxemburgo*) y la legislación en materia de contratación pública (caso de la *Comisión Europea contra República Federal de Alemania*) dentro de su propio territorio nacional.

En síntesis, las medidas políticas que motivaron las sentencias del TJUE podrían caracterizarse, como «de protección contra incendios». Nunca se puso en cuestión ni el planteamiento de fondo sobre el que se basan las sentencias –priorizar la competitividad– ni el papel político que termina desempeñando el TJUE. En el caso de Alemania, la principal medida adoptada consistió en suprimir la obligación de los licitadores de atenerse a la remuneración especificada en los convenios colectivos concertados a nivel local que se hubieran declarado de aplicación general. En el caso de Luxemburgo, se eximió a las compañías extranjeras de la obligación de observar una serie de requisitos cuyo cumplimiento no podía justificarse sobre la base de disposiciones de orden público, mientras que gobiernos de otros Estados miembros, como Suecia y Dinamarca, que no habían fijado salarios mínimos, revisaban su legislación laboral en esta materia (Silva, 2010).

En definitiva, estas sentencias establecieron una jerarquía de normas y principios –entre los cuales el de competitividad ocupaba el máximo rango– para reglamentar las relaciones laborales en el incipiente campo social europeo

¹¹ Caso C-271/08, Comisión Europea contra República Federal de Alemania. Se encuentra en <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62008CJ0271:ES:HTML>> [consultada el 20 de abril de 2013].

transnacional. A continuación vamos a analizar cómo la CES, que representa a la amplia mayoría de sindicatos de todos los Estados miembros de la Unión Europea, respondió a las sentencias del TJUE.

La respuesta de la Confederación Europea de Sindicatos

Pese a que la CES acogió con satisfacción la sentencia sobre *Viking* (CES, 2007b), dado que en ella se reconocía el derecho fundamental a adoptar medidas de acción sindical, manifestó su «decepción» por la sentencia *Laval* (CES, 2007a). Alrededor de dos meses después de dictarse las correspondientes sentencias, la CES emitió un comunicado de prensa en el que pedía a Europa que «reparase el daño causado» por ambos fallos (CES, 2008a). Por primera vez, la CES reconocía públicamente que la protección al derecho de huelga había sido relegada a un lugar subsidiario respecto a la normativa europea sobre libre circulación de servicios, a pesar de que la CES había pedido a José Manuel Barroso que la Comisión adoptara un planteamiento minuciosamente equilibrado al trasladar al TJUE sus opiniones sobre el caso *Laval*, fundado en el trato justo y en una armonización al alza de los derechos y condiciones de empleo de los trabajadores (CES, 2006b). Esto no debería extrañarnos, dada la capacidad limitada de la CES para ejercer algún tipo de poder estructural con respecto a la toma de decisiones en la UE.

No obstante, no fue sino después de la acumulación de fallos en los casos *Laval*, *Viking*, *Dirk Rüffert* y *Comisión de las Comunidades Europeas contra Gran Ducado de Luxemburgo* cuando se hizo patente el cambio de posición de la CES (2008b), y John Monks, su Secretario General, tuvo que admitir lo siguiente: «El tanteo hasta el momento es TJUE 4, Sindicatos Europeos 0; y no exagero cuando digo que este resultado nos está dejando aturdidos». A la CES no le quedó más remedio que reconocer que, en estos casos en los que se dirimía la cuestión fundamental de la capacidad de los sindicatos para defender las normas del trabajo (léase, salarios y condiciones de trabajo), las sentencias pronunciadas habían situado la libre prestación de servicios y la libertad de establecimiento de las empresas por encima de la negociación colectiva y de la legislación nacional del trabajo. Según la posición que ha expresado oficialmente:

El TJUE parece confirmar una **jerarquía de normas** (en los casos *Viking* y *Laval*), en cuya cúspide se encuentran las libertades comerciales, mientras que la negociación colectiva y las medidas de acción sindical quedan relegadas a un lugar subsidiario. Esto significa que se ha limitado la capacidad de respuesta de las organizaciones de trabajadores frente al ejercicio ilimitado que las empresas hacen de las disposiciones sobre libre circulación de servicios y trabajadores, ejercicio que aparentemente no tiene necesidad de justificarse. En caso de un conflicto transfronterizo, cualquier empresa tendrá la oportunidad de esgrimir este fallo contra las acciones sindicales, alegando que estas no están justificadas y son desproporcionadas (CES, 2008b, *negrita en el original*).

Prueba de este clima de preocupación en la CES es su respuesta a la sentencia del TJUE en el caso de la *Comisión Europea contra Alemania*, que John Monks definió como «otra resolución nociva para la Europa social» que con-

firma «la supremacía de las libertades económicas sobre los derechos sociales fundamentales [...] la oscura racha iniciada por los casos *Viking* y *Laval* dista de haber llegado a su fin» (CES, 2010). Estas respuestas por parte de la CES no dejan asomo de duda sobre el hecho de que en la UE estén creciendo las asimetrías de poder entre el trabajo y el capital, lo que pone de manifiesto la debilidad de la posición de la confederación sindical en el campo social emergente de las relaciones laborales transfronterizas. Pero también, y lo que es tal vez más importante, las reacciones de la CES demuestran que se está menoscabando su función de «interlocutor social» en el proceso de toma de decisiones políticas de la UE. ¿Qué clase de cooperación hay cuando uno de los interlocutores sale perdiendo siempre?

El fracaso del Reglamento Monti II: un compromiso que nunca existió

En septiembre de 2012, la CES acogió con agrado la decisión de la Comisión Europea de retirar su propuesta en favor de un Reglamento Monti II, una propuesta que la CES había rechazado previamente por entender que ponía trabas al derecho de emprender acciones sindicales (CES, 2012a y 2012b). La propuesta había sido presentada por Mario Monti el 21 de marzo de 2012. Pese a que el título completo era «Propuesta de Reglamento del Consejo sobre el ejercicio del derecho a adoptar medidas de conflicto colectivo en el contexto de la libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios» (COM(2012)130 final), se denominó coloquialmente «Monti II» en referencia a «Monti I», que era el Reglamento del Consejo (CE) 2679/98 sobre el funcionamiento del mercado interior en relación con la libre circulación de mercancías entre los Estados miembros, cuya redacción también corrió a cargo de Monti, en 1998. La propuesta del Reglamento Monti II iba, en teoría, encaminada a construir un marco de resolución de todos los litigios que surgieran entre el ejercicio de las libertades económicas y el ejercicio de los derechos sociales fundamentales dentro de la UE, utilizando el principio de proporcionalidad. En su Informe explicativo previo al Presidente de la Comisión Europea, José Manuel Barroso, el 9 de mayo de 2010¹² Monti propuso una serie de soluciones para alcanzar un equilibrio entre las libertades económicas y el derecho a la huelga, entre las cuales destacaban dos: una disposición que garantizase el derecho de huelga, de conformidad con la legislación comunitaria, y un mecanismo de resolución informal de los litigios laborales referentes a la aplicación de la Directiva sobre desplazamiento de los trabajadores. Junto a la cuestión fundamental de que la aplicación del principio de proporcionalidad no se ajusta al derecho internacional, sumada a las restricciones prácticas que pesan sobre el ejercicio del derecho de huelga debido al riesgo omnipresente de ruina que representaría para un sindicato una demanda por daños y perjui-

¹² Se encuentra en <http://ec.europa.eu/bepa/pdf/monti_report_final_10_05_2010_en.pdf> [consultada el 20 de abril de 2013].

cios (Bruun y Bücken, 2012, pág. 3), los juristas han planteado otros dos problemas clave (Novitz, 2012). En primer lugar, la formulación de las disposiciones sobre protección de los derechos del trabajo sigue haciendo que el ejercicio del derecho de huelga esté sujeto a la legislación comunitaria. En otras palabras, somete al citado derecho a la misma jerarquía de valores consagrada en las sentencias del TJUE, la cual no puede calificarse precisamente de «enfoque equilibrado». En segundo lugar, como plantea Novitz, habida cuenta de que esta informalidad debilitaba considerablemente la capacidad de los sindicatos para ejercer eficazmente sus derechos, «¿qué función cumpliría ‘el mecanismo informal de resolución de conflictos’ en relación con la proporcionalidad, en lo que respecta a la capacidad de los sindicatos para adoptar medidas legales de acción colectiva?». Finalmente, la propuesta de Reglamento ha sido retirada, con lo que se ha puesto fin (por ahora) a lo que podría interpretarse como una tentativa vertical por legitimar los aspectos fundamentales de las sentencias del TJUE. Sin embargo, la retirada de esta propuesta tuvo escasa repercusión en relación con los principios fundamentales establecidos en las sentencias del TJUE. En el momento de redactar el presente artículo no hay ninguna solución a la vista. Por utilizar la frase de John Monks, los trabajadores europeos están todavía «aturdidos por el resultado».

Implicaciones de la metarreglamentación de la relación entre trabajo y capital en la UE

De los casos de metarreglamentación que hemos descrito hasta el momento, dos consecuencias saltan a la vista de inmediato. En primer lugar, crece la asimetría de poder entre los trabajadores y el capital en favor de este último. Dentro del campo social europeo emergente de las relaciones laborales, algunas empresas como Laval y Viking explotaron la divergencia entre la legislación de la UE y la de los Estados en materia laboral, al tiempo que la Confederación de Empresas Suecas se organizó estratégicamente para debilitar el contexto institucional nacional que supuestamente favorecía sus intereses competitivos. La más alta instancia jurisdiccional de la UE resolvió que los sindicatos habían actuado equivocadamente al responder a esta situación mediante la adopción de medidas de conflicto colectivo en los campos sociales de sus respectivos países. En el caso *Laval*, el argumento aducido por el Tribunal fue que perjudicaba la competencia, en particular, la libertad de prestación de servicios. En el caso *Viking*, el Tribunal estimó que la tentativa de los sindicatos de coordinar sus acciones a través de las fronteras nacionales, dando lugar efectivamente a un bloqueo paneuropeo, vulneraba la libertad de establecimiento de las empresas. A raíz de ello, se ha visto gravemente menoscabada la capacidad de los sindicatos para proteger los salarios y las condiciones de empleo de los trabajadores en el ámbito social de sus respectivos países, en particular, su derecho a movilizar el principal recurso de poder que tienen a su disposición, el derecho de huelga.

En segundo lugar, la arquitectura de la gobernanza dentro del nuevo campo social europeo de las relaciones laborales está menoscabando la limitada capacidad que pudieran tener los trabajadores para ejercer influencia estructural en el ámbito de la UE. De ahí que la función que desempeña el TJUE sea crucial, dado que las implicaciones de orden político y práctico de sus sentencias ayudan a reforzar las exigencias del mercado al hacer de la defensa de la competencia el principio predominante en la reglamentación de las relaciones laborales en Europa. Es crucial destacar aquí que el Tribunal no está tratando de armonizar las relaciones laborales en sí mismas en todo el ámbito social europeo, sino que más bien establece la competencia como el principio fundamental por el que ha de regirse este ámbito. Por ejemplo, autoriza a los Estados miembros a que adopten decisiones sobre salarios mínimos y las condiciones de trabajo (permitiendo, por tanto, las variaciones), pero al mismo tiempo falla que los trabajadores desplazados no se encuentran sujetos a las condiciones más favorables que pueden aplicarse en el país de acogida (interpretadas por el Tribunal como «extensivas»). Así pues, las sentencias del TJUE revocan la lógica que informa la Directiva sobre el desplazamiento de los trabajadores: en vez de autorizar a los trabajadores desplazados a beneficiarse en términos de igualdad de las condiciones de trabajo favorables del país de acogida, limita sus derechos a los contenidos en un número restringido de normas en materia de salario y condiciones laborales.

Pero las consecuencias de las sentencias del TJUE van más lejos. Según Menz (2003) y Höpner y Schäfer (2010, págs. 10-14), la heterogeneidad de los sistemas de protección social y producción y el tipo específico de federalismo económico que está surgiendo en la UE promueve la competencia entre diversas normativas de los Estados miembros. El surgimiento de esta competencia entre reglamentaciones es ya una realidad. Los casos sobre los que se ha pronunciado el TJUE demuestran que, desde el punto de vista de los trabajadores europeos, el problema que plantea la gobernanza de las relaciones entre trabajo y capital en el seno de la UE no concierne únicamente a la disyuntiva entre competencia y salarios. Se refiere también al modo en el que la metarreglamentación de las relaciones laborales orienta las reformas acometidas en los convenios colectivos de cada país, especialmente en aquellos países donde no se han fijado salarios mínimos de obligatoriedad universal. En este marco, sostenemos que una de las implicaciones de los casos descritos aquí es el surgimiento de un proceso único de integración europea que hace hincapié en la competencia entre reglamentaciones de Estados miembros. Tanto es así que se ha creado un «mercado» de normativas estatales.

Con estos antecedentes, el futuro de las economías políticas nacionales y, por tanto, de la gobernanza nacional de las relaciones laborales está estrechamente relacionado con la gobernanza del campo social *transfronterizo* de las relaciones laborales en la UE. Este campo no es ajeno a la evolución que experimentarán en el futuro los diversos «modelos de capitalismo del bienestar» y las economías de mercado en la UE, sino constitutivo de sus trayectorias. La metarreglamentación de este campo conforma las condiciones en las que

se dirimirá el conflicto entre los modelos de capitalismo de los diversos países, e incide sobre la distribución de recursos de poder que los actores sociales pueden movilizar, tanto desde una óptica nacional como transfronteriza. Por consiguiente, lo que está en juego es cómo la integración europea está transformando el marco institucional dentro del cual operan los diversos modelos de capitalismo nacionales y, en última instancia, qué intereses salen beneficiados con esta metarreglamentación de la relación entre trabajo y capital en la UE. En este sentido, nuestro estudio viene a respaldar el argumento de Lillie y Greer (2007), según el cual los análisis comparados de las relaciones laborales deberían darle toda la importancia debida al nexo de unión entre la acción desarrollada a nivel nacional y a nivel transnacional y el hecho de que los actores sociales deben basarse para ello en normas y recursos que dependen de marcos supranacionales y nuevas configuraciones de intereses (pág. 576). Desde nuestro punto de vista, es necesario modificar el enfoque del análisis para comprender las transformaciones actuales. Concluimos pues este artículo con algunas propuestas al respecto.

Conclusión: el poder de los trabajadores en el campo social europeo de las relaciones laborales

Al igual que otros autores (Caporaso y Tarrow, 2009; Höpner y Schäfer, 2010; Lindstrom, 2010), hemos puesto de manifiesto en este artículo la importancia de la esfera jurídica –en particular, de la función que cumple el TJUE– en el proceso de integración europea. No obstante, las conclusiones de nuestra investigación se contraponen a la afirmación de Caporaso y Tarrow de que, por utilizar el título de su artículo, «Polanyi [está ahora] en Bruselas», y de que, como resultado de las sentencias del TJUE, el proceso de integración europea ha entrado en una nueva fase en la que el mercado se ha insertado en el cuerpo social. Nos sentimos más próximos de la tesis de Höpner y Schäfer (2010), según la cual las sentencias revelan más bien un fundamento liberal hayekiano del proyecto actual de integración europea (pág. 5), y no la idea de Polanyi de una inserción (transfronteriza) del mercado en el orden social. Nuestro análisis nos lleva a concluir no solo que hay una asimetría de poder entre el trabajo y el capital –tanto en el seno de los Estados miembros de la UE como entre unos y otros– que va ampliándose a favor del último, sino que además se están menoscabando radicalmente las instituciones sociales nacionales que protegen y equilibran dicha relación, y la metarreglamentación del campo social europeo de las relaciones laborales está actuando como catalizador del proceso.

Pese a que autores como Lindstrom (2010) abogaban por «una reacción de autoprotección» por parte de las fuerzas sociales tanto del ámbito nacional como del europeo para preservar y reforzar los derechos y las garantías sociales en la UE ampliada (pág. 1324), algunos años después todavía no se ha puesto estratégicamente en cuestión la metarreglamentación. Pese a que

es mucho lo que se juegan los actores sociales, las organizaciones sindicales europeas se encuentran, por ahora, en el bando perdedor. Por ejemplo, el llamamiento de la CES para que se elabore «un protocolo de progreso social» que salvaguarde los derechos sociales frente a los mercados económicos sigue cayendo en saco roto (CES, 2012b). No obstante, la creación de IndustriAll, un nuevo sindicato a nivel de la UE, que representa a 8 millones de trabajadores, supone probablemente una medida en la dirección adecuada. De todo ello se deduce que, a menos que se ponga estratégicamente en cuestión, la metarreglamentación va a consolidar un «mercado» europeo de reglamentaciones laborales, en las que el capital ejercerá la soberanía del consumidor en todas las jurisdicciones nacionales. Estas últimas, por su parte, competirán para ofrecer el paquete más «flexible» de relaciones laborales a las empresas. Si esta competencia normativa se consolida institucionalmente y se refrenda políticamente, debilitará gravemente la capacidad de las organizaciones de trabajadores de ejercer su poder estructural tanto en el campo social nacional como transnacional, lo que tendrá consecuencias negativas para los salarios y los derechos sociales. Sobre la base de nuestro análisis, sostenemos que tan solo será posible establecer otra «jerarquía de valores» en Europa si los sindicatos logran coordinar sus acciones, recursos y alianzas, tanto en la esfera nacional como transnacional. La capacidad de actuación de los sindicatos, en tanto que agentes sociales con influencia en el rumbo que adoptará la integración europea y en la defensa de unos derechos cuya incorporación en las legislaciones nacionales ha costado tanto conseguir, corre un grave peligro.

Bibliografía citada

- Achtsoglou, Eftychia. 2010. *What future for trade union rights after the recent case law of the European Court of Justice?* Artículo presentado en la Conferencia sobre Relaciones Laborales en Europa, Taller 4. Oslo.
- Ales, Edoardo, y Novitz, Tonia (directores). 2010. *Collective action and fundamental freedoms in Europe: Striking the balance*. Amberes, Intersentia.
- Baccaro, Lucio, y Howell, Chris. 2011. «A common neoliberal trajectory: The transformation of industrial relations in advanced capitalism», *Politics & Society*, vol. 39, núm. 4, pág. 521-563.
- Bieler, Andreas. 2011. «Labour, new social movements and the resistance to neoliberal restructuring in Europe», *New Political Economy*, vol. 16, núm. 2, págs. 163-183.
- Bourdieu, Pierre. 2005. *The social structures of the economy*. Cambridge, Polity. Traducción en español: *Las estructuras sociales de la economía*. Barcelona, Anagrama, 2003.
- . 1985. «The social space and the genesis of groups», *Theory and Society*, vol. 14, núm. 6, noviembre, págs. 723-744. Traducción al español: «Espacio social y génesis de las clases», en *Sociología y cultura*, Editorial Grijalbo, México, 1990.
- Bruun, Niklas, y Búcker, Andreas. 2012. *Critical assessment of the proposed Monti II regulation – more courage and strength needed to remedy the social imbalances*. ETUI policy brief: European economic, employment and social policy, No. 4. Disponible en <http://www.helsinki.fi/katti/foundations/publications/Policy_Brief-EEESPolicy-N%C2%B04-2012-EN-5.pdf> [consultado el 20 de abril de 2013].
- Byggnads. 2005. Memorandum: *The conflict between the Swedish Building Workers Union as well as the Swedish Electrician's Union and Laval un Partneri LTD, Soderf Jarsskolan, Vaxholm*. Comunicado de prensa, 12 de mayo [disponible previa solicitud a los autores].

- Caporaso, James A., y Tarrow, Sidney. 2009. «Polanyi in Brussels: Supranational institutions and the transnational embedding of markets», *International Organization*, vol. 63, núm. 4, octubre, págs. 593-620.
- CES (Confederación Europea de Sindicatos). 2013. *European Parliament opinion legitimises social dumping and exploitation of workers*. Comunicado de prensa, 21 de marzo. Disponible en <<http://www.etuc.org/a/10874>> [consultado el 20 de abril de 2013].
- . 2012a. *ETUC says no to regulation that undermines the right to strike*. Comunicado de prensa de 21 de marzo. Se encuentra en la dirección <<http://www.etuc.org/a/9823>> [consultado el 11 de abril de 2013].
- . 2012b. *ETUC welcomes the decision to withdraw the Monti II regulation*. Comunicado de prensa de 12 de septiembre. Se encuentra en <<http://www.etuc.org/a/10329>> [consultado el 11 de abril de 2013].
- . 2010. *Economic freedoms vs Fundamental rights – the dark series continues*. Comunicado de prensa de 23 de julio. Se encuentra en <<http://www.etuc.org/a/7521>> [consultado el 11 de abril de 2013].
- . 2008a. «Laval and Viking cases: Europe must repair the damage», *ETUC Newsletter*, núm. 24, febrero, pág. 4.
- . 2008b. *Workers' rights and economic freedoms*. Comunicado de prensa de 9 de octubre. Se encuentra en <<http://etuc.org/a/5418>> [consultado el 11 de abril de 2013].
- . 2007a. *Laval case: Disappointment of the ETUC*. Comunicado de prensa de 18 de diciembre. Se encuentra en <<http://www.etuc.org/a/4401>> [consultado el 11 de abril de 2013].
- . 2007b. *ECJ judgement on Viking case recognises fundamental right to collective action as integral part of EU Community law*. Comunicado de prensa de 11 de diciembre. Se encuentra en <<http://www.etuc.org/a/4376>> [consultado el 11 de abril de 2013].
- . 2006a. *The in-depth modification of the Service Directive is a success but the ETUC will continue its action to improve certain areas*. Comunicado de prensa de 15 de noviembre. Se encuentra en <<http://www.etuc.org/a/3058>> [consultado el 11 de abril de 2013].
- . 2006b. «Viking case: a crucial test of Europe's commitment to workers' right», *ETUC Newsletter*, núm. 7, mayo, pág. 3.
- Comisión de las Comunidades Europeas. 2006. *Libro Verde. Modernizar el Derecho laboral para afrontar los retos del siglo XXI*. COM(2006) 708 final. Bruselas.
- . 2005. *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. Resultados del examen de las propuestas legislativas pendientes ante el Legislador*. COM(2005) 462 final. Bruselas.
- . 2002. *Comunicación de la Comisión. La gobernanza europea: legislar mejor*. COM (2002) 275 final. Bruselas.
- Cremers, Jan. 2008. «Conflicting interpretations of the posting workers' directive», *CLR News*, núm. 3, págs. 10-16. Instituto Europeo para la Investigación del Trabajo en el Sector de la Construcción.
- Davies, Paul. 1997. «Posted workers: Single market or protection of national labour law systems?», *Common Market Law Review*, vol. 34, núm. 3, págs. 571-602.
- Dølvik, Jon Erik, y Ødergård, Anne Mette. 2009. *The service directive strife: A turning point in EU decision-making?* FORMULA Working Paper No. 7. Oslo, Universidad de Oslo.
- Financial Times*. 2007. *Swedish labour model at risk after ruling*, 19 de diciembre.
- Fligstein, Neil, y Stone Sweet, Alec. 2002. «Constructing polities and markets: An institutional account of European integration», *American Journal of Sociology*, col. 107, núm. 5, págs. 1206-1243.
- Hall, Peter, y Soskice, David (directores). 2001. *Varieties of capitalism: The institutional foundations of comparative advantage*. Oxford, Oxford University Press.
- Hay, Colin. 2002. *Political analysis: A critical introduction*. Basingstoke, Palgrave.
- Höpner, Martin, y Schäfer, Armin. 2010. *Polanyi in Brussels? Embeddedness and the three dimensions of European economic integration*. MPIfG, documento de debate 10/8. Colonia, Instituto Max Planck para el Estudio de las Sociedades.
- , y —. 2007. *A New phase of European integration: Organized capitalisms in post-ricardian Europe*. MPIfG Documento de estudio 07/4. Colonia, Instituto Max Planck para el Estudio de las Sociedades.

- ITF (Federación Internacional de Trabajadores del Transporte). 2007. *Briefing on the Viking Case before the European Court of Justice: A case of fundamental constitutional, legal and social importance to the future of the European Union*. Disponible en <<http://www.itfseafarers.org/files/seecalsodocs/3146/Viking%20case%20briefing.doc>> [consultado el 9 de mayo de 2013].
- Korpi, Walter. 2001. «Contentious Institutions: An augmented rational-action analysis of the origins and path dependency of welfare State institutions in the western countries», *Rationality and Society*, vol. 13, núm. 2, mayo, págs. 235-283.
- Langille, Brian. 1994. «Labour standards in the globalized economy and the free trade/fair trade debate», en Werner Sengenberger y Duncan Campbell (directores): *International labour standards and economic interdependence*. Ginebra, Instituto Internacional de Estudios Laborales, págs. 329-338.
- Lillie, Nathan, y Greer, Ian. 2007. «Industrial relations, migration, and neoliberal politics: The case of the European construction sector», *Politics and Society*, vol. 35, núm. 4, diciembre, págs. 551-581.
- Lindstrom, Nicole. 2010. «Service liberalization in the enlarged EU: A race to the bottom or the emergence of transnational political conflict?», *Journal of Common Market Studies*, vol. 48, núm. 5, noviembre, págs. 1307-1327.
- Lukes, Steven. 1974. *Power: A radical view*. Londres, MacMillan.
- Meardi, Guglielmo. 2010. «Lights and shadows of employee participation in the new EU Member States», en Francesco Garibaldo y Volker Telljohann (directores): *The ambivalent character of participation: New tendencies in worker participation in Europe*. Frankfurt, Peter Lang, págs. 211-221.
- Menz, Georg. 2005. *Varieties of capitalism and Europeanization: National response strategies to the single European market*. Oxford, Oxford University Press.
- . 2003. «Re-regulating the single market: national varieties of capitalism and their responses to Europeanization», *Journal of European Public Policy*, vol. 10, núm. 4, págs. 532-555.
- Moreau, Marie-Ange (directora). 2011. *Before and after the economic crisis: What implications for the 'European social model'?* Cheltenham, Edward Elgar Publishing Ltd.
- Morgan, Bronwen. 2003. «The Economisation of politics: Meta-regulation as a form of non-judicial legality», *Social and Legal Studies*, vol. 12, núm. 4, diciembre, págs. 489-523.
- Nousios, Petros; Overbeek, Henk, y Tsolakis, Andreas. 2012. *Globalisation and European integration: Critical approaches to regional order and international relations*. Abingdon, Routledge.
- Novitz, Tonia. 2012. *The Monti II regulation: Reversing ECJ Decisions?* Documento presentado en la Conferencia sobre Evolución del Derecho Contractual Europeo, Instituto de Derechos de Empleo, 21 de marzo. Se encuentra en <<http://www.ier.org.uk/sites/ier.org.uk/files/Tonia%20Novitz%20Monti%20II%20Regulations.ppt>> [consultado el 12 de abril de 2013].
- . 2010a. «The impact of Viking and Laval: Contesting the social function and legal regulation of the right to strike», en Edoardo Ales y Tonia Novitz (directores): *Collective action and fundamental freedoms in Europe: Striking the balance*. Amberes, Intersentia, págs. 251-273.
- . 2010b. «Connecting freedom of association and the right to strike: European dialogue with the ILO and its potential impact», *Canadian Labour & Employment Law Journal*, vol. 15, núm. 3, págs. 465-494.
- . 2008. «A human analysis of the Viking and Laval judgements», en Catherine Barnard (directora): *The Cambridge Yearbook of European Legal Studies 2007-2008*, vol. 10, págs. 541-562.
- OIT. 2010. *Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones*. Informe III (Parte 1A), 99.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo. Ginebra.
- Papadopoulos, Theodoros. 2005. *The recommodification of European labour: Theoretical and empirical explorations*. Instituto Europeo de Investigación, documento de trabajo, serie WP-05-03. Bath, Universidad de Bath.
- Peck, Jamie. 1996. *Work-place: The social regulation of labor markets*. Nueva York, Guilford.

- Schlachter, Monika, y Fischinger, Phillip. 2009. *From Bolkestein to the services directive – and further*. FORMULA Working paper No. 9. Oslo, Universidad de Oslo.
- Schulz-Forberg, Hagen, y Stråth, Bo. 2010. *The political history of European integration: The hypocrisy of democracy-through-market*. Abingdon, Routledge.
- Silva, Armindo. 2010. *Hearing in the European Parliament: Impact of the ECJ judgments on Viking, Laval, Rüffert and Luxemburg on collective bargaining*, Comisión de las Comunidades Europeas, Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Igualdad de Oportunidades. Se encuentra en <<http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201006/20100608ATT75686/20100608ATT75686EN.pdf>> [consultada el 20 de abril de 2013].
- Streeck, Wolfgang. 2012. «Markets and peoples: Democratic capitalism and European integration», *New Left Review*, núm. 73 (enero-febrero), págs. 63-71.
- Supiot, Alain. 2006. «Law and labour», *New Left Review*, vol. 39, págs. 109-121. Traducción en español: «Derecho y Trabajo: ¿un mercado global de normas?», vol. 39, págs. 103-114.
- Szysczak, Erika. 2009. «United Kingdom», en Roger Blanpain y Andrzej M. Świątkowski (directores): *The Laval and Viking cases: Freedom of services and establishment v industrial conflict in the European economic area and Russia*. Alphen aan den Rijn, Kluwer Law International, págs. 167-176.
- Unión Europea. 2006. *Posición Común aprobada por el Consejo con vistas a la adopción de la Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a los servicios en el mercado interior*. Documento 10003/06, 17 de julio.
- Woolfson, Charles, y Sommers, Jeff. 2006. «Labour mobility in construction: European implications of the Laval un Partneri dispute with Swedish labour», *European Journal of Industrial Relations*, vol. 12, núm.1, págs. 49-68.