

Revista Internacional y Comparada de

**RELACIONES
LABORALES Y
DERECHO
DEL EMPLEO**

Escuela Internacional de Alta Formación en Relaciones Laborales y de Trabajo de ADAPT

Directores Científicos

Mark S. Anner (*Estados Unidos*), Pablo Arellano Ortiz (*Chile*), Arturo Bronstein (*Argentina*), Martín Carillo (*Perú*), Lance Compa (*Estados Unidos*), Luis Enrique De la Villa Gil (*España*), Jordi García Viña (*España*), Adrián Goldin (*Argentina*), Ana Virginia Gomes (*Brasil*), Julio Armando Grisolia (*Argentina*), Óscar Hernández (*Venezuela*), María Patricia Kurczyn Villalobos (*México*), Manuel Luque (*España*), Lourdes Mella Méndez (*España*), Antonio Ojeda Avilés (*España*), Barbara Palli (*Francia*), Roberto Pedersini (*Italia*), Rosa Quesada Segura (*España*), Juan Raso Delgue (*Uruguay*), Carlos Reynoso Castillo (*México*), Raúl G. Saco Barrios (*Perú*), Alfredo Sánchez-Castañeda (*México*), Malcolm Sargeant (*Reino Unido*), Michele Tiraboschi (*Italia*), Anil Verma (*Canadá*), Marly Weiss (*Estados Unidos*), Marcin Wujczyk (*Polonia*)

Comité de Gestión Editorial

Alfredo Sánchez-Castañeda (*México*)
Michele Tiraboschi (*Italia*)

Comité de Redacción

Graciela Cristina Del Valle Antacli (*Argentina*), Ricardo Barona Betancourt (*Colombia*), Omar Ernesto Castro Güiza (*Colombia*), María Alejandra Chacon Ospina (*Colombia*), Silvia Fernández Martínez (*España*), Paulina Galicia (*México*), Helga Hejny (*Reino Unido*), Noemi Monroy (*México*), Juan Pablo Mugnolo (*Argentina*), Eleonora Peliza (*Argentina*), Salvador Perán Quesada (*España*), Alma Elena Rueda (*México*), Lavinia Serrani (*Italia*), Esperanza Macarena Sierra Benítez (*España*), Carmen Solís Prieto (*España*), Francesca Sperotti (*Italia*), Marcela Vigna (*Uruguay*)

Redactor Responsable de la Revisión final de la Revista

Alfredo Sánchez-Castañeda (*México*)

Redactor Responsable de la Gestión Digital

Tomaso Tiraboschi (*ADAPT Technologies*)

Trabajo Decente y Creación de Empleo: una Visión Angloirlandesa

Michael DOHERTY*

RESUMEN: Este artículo analiza la creación de las políticas de empleo en Irlanda y el Reino Unido, en el contexto de la “job creation” como pilar de la Agenda sobre Trabajo Decente lanzada desde la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Se centra este trabajo por tanto en estudiar la dirección adoptada en ambos países, desde que se produjo el estallido de la crisis económica en el bienio 2007/2008 y tantea el futuro posible del trabajo decente. Subraya el contexto económico y laboral en el que las políticas de creación de empleo han sido impulsadas y los tipos de políticas que han centrado la actuación estatal. El artículo analiza, además, cómo el concepto de “trabajo decente” ha sido configurado e implementado en Irlanda y el Reino Unido, y los principales objetivos y controversias que se han desatado. Este trabajo valora, también, hasta qué punto las políticas de creación de empleo implementan o han implementado ya algunas oportunidades para el desarrollo del trabajo decente.

Palabras clave: Estándares de trabajo, trabajo precario, mercado de trabajo, austeridad.

SUMARIO: 1. Introducción. 2. Del boom al fracaso... ¿y al revés?. 3. Creación de empleo y el “modelo anglosajón”. 4. ¿Trabajo Decente?. 5. ¿Más trabajos y mejores?. 6. Bibliografía.

* Catedrático de Derecho, Director del Departamento de Derecho, Maynooth University, Irlanda.

Decent Work and Job Creation: an Anglo-Irish Vision

ABSTRACT: This article looks at policies of employment creation in Ireland and the UK in the context of the “job creation” pillar of the International Labour Organisation’s (ILO) “decent work” agenda. The article looks at the direction of travel in both countries since the onset of the social and economic crisis in 2007-08 and speculates as to future prospects for decent work. It outlines the economic and employment context in which job creation policies have been pursued and the types of policies that have been the focus of State action. The article looks at the how the concept of “decent work” has been addressed in Ireland and the UK, and the main issues and controversies that have arisen. The article assesses the extent to which job creation policies have sought to create, or actually created, opportunities for decent work.

Key Words: Labour standards, precarious work, labour market, austerity.

1. Introducción

Este artículo examina las políticas de creación de empleo en Irlanda y en Reino Unido en el contexto del pilar “creación de empleo” de la agenda de “trabajo decente” de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). El artículo analiza qué rumbo han tomado ambos países desde el comienzo de la crisis económica y social en 2007-08 y especula sobre las perspectivas futuras del trabajo decente. El artículo está estructurado de la siguiente forma. La Sección 2 expone el contexto económico y laboral en el que se han aplicado las políticas de creación de empleo. La Sección 3 examina los tipos de políticas que han sido el eje de acción por parte del Estado. La Sección 4 analiza cómo se ha abordado el concepto de “trabajo decente” en ambos países, así como los principales conflictos y debates que han surgido al respecto. La Sección 5 evalúa hasta qué punto las políticas de creación de empleo han pretendido crear, o realmente han creado, oportunidades de trabajo decente.

2. Del boom al fracaso... ¿Y al revés?

El alcance del colapso económico y social de Irlanda desde 2008 está a fecha de hoy bien documentado y entendido¹. El Producto Interior Bruto del país cayó, la tasa de desempleo pasó de estar justo por debajo del 5% a casi un 15% en tan sólo cuatro años, se produjo un rápido deterioro de las finanzas públicas, se desplomaron el mercado inmobiliario y el sector de la construcción, y hubo una crisis de liquidez en el sistema bancario. En 2008, el Estado (apoyado por la Unión Europea) decidió garantizar toda la deuda de los bancos nacionalizando con eficacia la ingente deuda de las instituciones financieras nacionales. En noviembre de 2010, el Gobierno de Irlanda aceptó los términos y condiciones impuestos por el paquete de rescate del Fondo Monetario Internacional (FMI)-UE, por un total de 85.000.000.000€ aproximadamente. El Gobierno acordó que, como condición previa a recibir dichos fondos de rescate, adoptaría un programa de austeridad, cuyos términos exactos estarían redactados en el Memorándum de Entendimiento (MOU) del 1 de diciembre de 2010 firmado por la “Troika”, a saber, el Banco Central Europeo, la Comisión

¹ Doherty, M., “It Must Have Been Love...But It's Over Now. The Crisis and Collapse of Social Partnership In Ireland”, *Transfer: European Review Of Labour And Research*, Brussels, 2011, 17, 3, pp. 371-385; O’ Kelly, K., “The End of Social Partnership in Ireland?”, *Transfer: European Review of Labour and Research*, Brussels, 2010, 16, 3, pp. 425-435.

Europea y el FMI². Sin embargo, en el momento de escribir este artículo (noviembre de 2016), Irlanda se encuentra inmersa en un periodo de recuperación económica. El desempleo ha disminuido hasta por debajo del 8% (alcanzó aproximadamente el 15% en 2012), el crecimiento anual del PIB está en el 4% y las finanzas públicas están cumpliendo cómodamente los objetivos de la UE. Este periodo tan extremadamente volátil de expansión y contracción hace que, en cierta manera, resulte difícil sacar lecciones de la experiencia irlandesa de creación de empleo, pero el artículo lo intentará y extraerá algunos temas globales.

La experiencia reciente del Reino Unido es desde luego muy distinta. En efecto, Reino Unido ya había pronosticado en 2007-08 que se acercaba tormenta en una economía como la suya, en mejor estado de salud que la mayoría de las de la UE. Aunque el desempleo fue subiendo bruscamente desde 2008, alcanzó un máximo de 8,5% en 2012 y desde entonces comenzó a descender hasta situarse en el 5%. El crecimiento del PIB en Reino Unido ha sido lento en la última década (y en 2009 hubo un periodo de significativo crecimiento negativo del mismo), si bien se estabilizó en un 2% aproximadamente (lo cual es bastante por encima de la media de la UE) antes del referéndum del “Brexit” celebrado en junio de 2016. Según los primeros datos sobre el PIB tras la decisión de Reino Unido de salir de la UE, éste creció un 0,5% en el tercer trimestre (de julio a septiembre) de 2016 y fue un 2,3% mayor en el tercer trimestre de 2016 que en el mismo trimestre de 2015³.

Donde los países convergen es, en cierta medida, en su implantación (desde 2010) de políticas que favorecen la austeridad fiscal; programas de reducción del déficit, incluidas la reducción sostenida del gasto público y recortes en el estado de bienestar. En el caso de Irlanda, está claro que el programa fue impuesto en gran medida por los acreedores (la “Troika”), mientras que el programa de Reino Unido fue iniciado en 2010 por el gobierno de coalición del Partido Conservador y el Demócrata Liberal y, en gran medida, continuado posteriormente por el gobierno conservador elegido en las urnas en 2015.

Igualmente en ambos países, como parte de la campaña de austeridad, también se ha producido una importante reducción del empleo en el

² El MoU de 2010 y todos los demás documentos relativos al rescate financiero de Irlanda están disponibles en: <http://www.finance.gov.ie/what-we-do/eu-international/irelands-programme-eu-imf-programme>. ³ UK Office for National Statistics (ONS).

³ Oficina Nacional de Estadísticas del Reino Unido (ONS), <https://www.ons.gov.uk/economy/grossdomesticproductgdp/bulletins/grossdomesticproductpreliminaryestimate/julytosept2016>.

sector público. En Irlanda el número de funcionarios trabajando en este sector se ha reducido en 25.000 desde 2009⁴; por su parte el sector del empleo público en Reino Unido ha perdido 1.000.000 de personas desde 2009⁵.

Tanto Irlanda como Reino Unido no se apartan ostensiblemente de las tendencias globales de los mercados laborales. En los últimos 20 años se ha producido una “polarización” del mercado laboral, registrándose un crecimiento mayor de empleo en las franjas superior e inferior de la distribución de salarios, y un “vacío” de los empleos de remuneración media⁶. Relacionada con esta hay otra tendencia importante en el mundo laboral: el aumento del empleo atípico en forma de mayor flexibilidad de las condiciones laborales, trabajo precario e informalidad⁷. Asistimos además al deterioro de la relación tradicional entre empleado y empleador⁸. Todo esto se combina y contribuye a un mayor riesgo de desigualdad de ingresos. Según Milanovic, la globalización ha producido ganadores y perdedores y, decididamente, en el último caso se encuentran las clases baja y media de los países más ricos (como Irlanda y el Reino Unido)⁹.

El surgimiento de estas tendencias en Irlanda quedó en cierto modo encubierto por el boom económico y, en especial, por el boom de la construcción, siendo además probable que fueran paralizadas por la escala y el ritmo del periodo transición del boom a la quiebra. Sin embargo, con el surgimiento de una recuperación incipiente, y con unos niveles de empleo en crecimiento, se ha empezado a prestar atención a la naturaleza del empleo y los ingresos, haciéndose eco de la literatura internacional¹⁰.

En Reino Unido, las cifras facilitadas por la Oficina Nacional de Estadísticas (2016) muestran que la productividad en este país está muy

⁴ Hardiman, N. & MacCarthaigh, M., “How Governments Retrench in Crisis: the Case of Ireland”, *Geary Working Paper Series*, Dublin, n. 15, 2013, <http://www.ucd.ie/geary/static/publications/workingpapers/gearywp201315.pdf>.

⁵ UK ONS, <http://www.ons.gov.uk/employmentandlabourmarket/peopleinwork/publicsectorpersonnel/bulletins/publicsectoremployment/latest>

⁶ Martin, J., “Activation and Active Labour Market Policies in OECD Countries: Stylised Facts and Evidence on their Effectiveness”, *IZA Journal of Labor Policy*, New York, 2015, 4, 4, pp. 1-29.

⁷ Standing, G., *The Precariat: The New Dangerous Class*, London, A&C Black, 2011.

⁸ Prassl, J., *The Concept of the Employer*, Oxford, OUP, 2015.

⁹ Milanovic, B., *Global Inequality: A New Approach for the Age of Globalization*, Boston, Harvard University Press, 2016.

¹⁰ Collins, M., *Earnings and Low Pay in the Republic of Ireland: A Profile and Some Policy Issues*, NERI Working Paper Series, Dublin, n. 29, 2015, <http://www.neriinstitute.net/research/earnings-and-low-pay-in-the-republic-of-ireland/>.

por debajo de la media del resto de las principales economías de los países del G7; las cifras (de 2014) representan la mayor brecha en productividad desde que comenzaron a realizarse estimaciones similares en 1991¹¹. Esto hizo que el Secretario General del RU de la Confederación de los Sindicatos (TUC), Frances O’Grady, destacara:

“Pese a todas las buenas noticias sobre el aumento del empleo, Reino Unido sigue sin crear suficiente trabajo de calidad... la pérdida de empleos con ingresos medios, en industrias esenciales como el acero, está refrenando la economía y arrastrando los salarios”¹².

Así que pese a los signos relativamente positivos sobre creación de empleo, aún se plantean cuestiones sobre el trabajo decente en Irlanda y en Reino Unido. El artículo examina esto más adelante (apartado 4) pero primero aborda la creación de políticas de empleo que se ha aplicado recientemente en ambos países.

3. Creación de empleo y el “modelo anglosajón”

Irlanda y Reino Unido podrían ser clasificados como países con un estado de bienestar “liberal”. Según Esping-Anderson, las características de un sistema así se caracterizan por ayudas sociales basadas en los ingresos de los beneficiarios, traspasos o planes de seguros sociales universales modestos, “donde los beneficios están destinados principalmente a una clientela de bajos ingresos, normalmente clase trabajadora, dependientes del Estado” y los “límites del bienestar igualan la propensión marginal a optar por pedir prestaciones en lugar de trabajar, por lo que los requisitos para tener derecho a percibir subsidios son estrictos y suelen estar estigmatizados; los subsidios son esencialmente modestos”¹³.

En términos de la *parte de la demanda* en la creación de empleo, Irlanda es una economía pequeña y abierta, tremendamente dependiente de la inversión directa extranjera (IED), y especialmente basada en empresas multinacionales (EMN) norteamericanas. Irlanda resulta ser especialmente

¹¹ ONS de Reino Unido, <https://www.ons.gov.uk/economy/economicoutputandproductivity/productivitymeasures/bulletins/internationalcomparisonsofproductivityfinalestimates/2014>

¹²<https://www.tuc.org.uk/economic-issues/productivity-gap-shows-uk-needs-create-more-quality-jobssays-tuc>. The future of the steel industry in the UK has recently become a significant issue of public, and political, concern <http://www.bbc.com/news/business-36337180>.

¹³ Esping-Andersen, G., *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, New Jersey, Princeton University Press, 1990, pp. 167-168.

atractiva como ubicación para las EMN farmacéuticas y como sede europea de empresas de medios digitales clave como Google, Yahoo y otras. Los servicios financieros también son importantes para la economía. La economía interna del país se basa fundamentalmente en pequeñas y medianas empresas (PYMES), si bien cuenta con mayores actores en sectores clave (p.e. procesamiento de comida). Alrededor del 80% de la fuerza laboral irlandesa trabaja en el sector servicios¹⁴.

En las dos últimas décadas, el Gobierno de RU ha reducido significativamente la titularidad pública de empresas. Los servicios, en especial de banca, seguros y empresariales, son impulsores clave del crecimiento del PIB en RU. En efecto, el sector servicios representa ahora más del 80% de la economía del país¹⁵. Este cuenta con el índice más alto de servicios de exportaciones en su PIB dentro del G7: el 13%. Así mismo, tiene el mayor índice de exportación de servicios financieros, que fue del 29% en 2012¹⁶. En 2015, los pequeños negocios representaron el 99,3% de todos los negocios del sector privado y el 99,9% fueron PYMES¹⁷.

En lo que respecta a la *parte del abastecimiento*, la OCDE define las estrategias de activación como aquellas destinadas a “incorporar más personas a una fuerza laboral eficaz, contrarrestar los efectos negativos potenciales del desempleo y los subsidios relativos al mismo con incentivos laborales imponiendo su condicionalidad a la búsqueda de políticas de empleo activas y a la participación en medidas que mejoren la empleabilidad, y gestionar los servicios de empleo y otras medidas del mercado laboral para que promuevan y colaboren con eficacia en la vuelta al trabajo”¹⁸.

Hasta 2008, Irlanda no había hecho mucho en cuanto a la forma de aplicar políticas de activas del mercado de trabajo (PAMT).

¹⁴ Según Oficina Central de Estadísticas de Irlanda (CSO), en 2012, las PYMES (que empleaban a menos de 250 personas) representaban el 99,7% de las empresas activas en Irlanda,

<http://www.cso.ie/en/media/csoie/releasespublications/documents/multisectoral/2012/businessinireland2012.pdf>

¹⁵ ONS de RU, <https://www.ons.gov.uk/employmentandlabourmarket/peopleinwork/employmentandemployeetypes/bulletins/uklabourmarket/october2016>.

¹⁶ UK ONS, http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20160105160709/http://www.ons.gov.uk/ons/dcp171766_360847.pdf.

¹⁷ https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/467443/bpe_2015_statistical_release.pdf

¹⁸ OCDE, *OCDE Employment Outlook*, Paris, OECD Publishing, 2013, p. 132.

Tradicionalmente, Irlanda ha tenido un sistema de prestaciones bastante pasivo. Al comienzo del boom económico y con los niveles de pleno empleo asociados al mismo, había pocos incentivos para realizar cambios institucionales. Pero la crisis condujo a la acción rápida. La agencia de subsidios se fundió con el Servicio de Empleo Público (PES) para formar un nuevo servicio “integral” (llamado “Intreo”). Hubo reducciones importantes en varias de las prestaciones relacionadas con el empleo (que habían aumentado de forma sustancial durante el boom). Las autoridades irlandesas también lanzaron un programa nuevo llamado “JobPath”. Con éste, el Ministerio irlandés de Protección Social subcontrataba servicios de reemplazo a agencias de empleo privadas. Se puso en marcha un plan algo polémico llamado “JobBridge” mediante el cual los empleadores recibían un subsidio estatal cuantioso si contrataban en prácticas entre 6 y 9 meses a una persona que estuviese desempleada; el trabajador continuaba percibiendo el subsidio del Estado¹⁹.

En Reino Unido hay un punto preliminar que conviene destacar y que es el problema de larga duración de las elevadas cifras de personas en edad de trabajar que perciben prestaciones por incapacidad. La OCDE apunta que, a finales de 2012, más de 2,5 millones de personas (casi el 7% de la población en edad de trabajar) recibían una prestación por incapacidad²⁰. Reino Unido estableció las bases de su sistema de activación de los años 80, aunque obviamente esto se ha modificado y mejorado desde entonces²¹. El Servicio de Empleo Público se fusionó con la agencia de subsidios para formar el “Jobcentre Plus” (JCP), que estaba ya totalmente operativo en 2002. El objetivo central de las reformas emprendidas desde finales de los años 90 ha sido que “compense trabajar”, asegurando que pasar de percibir unas ayudas inactivas (subsidio para los demandantes de empleo, subsidios para las familias monoparentales, subsidios de invalidez) a trabajar acabe traducándose en una ganancia económica para la persona y su familia. En 2010, el Gobierno de coalición anunció reformas significativas tanto para el plan de activación como para el paquete de políticas para que “compensara trabajar”. En especial, el Gobierno introdujo una nueva iniciativa insignia con el emblema de la ayuda social al trabajo llamada “Programa de Trabajo”. Con esta iniciativa se contrató a nivel regional a proveedores de servicios de empleo privado para facilitar servicios de recolocación a los desempleados de larga duración, jóvenes desempleados y los receptores de prestaciones de

¹⁹ Ver Martin, *op. cit.*, nota 6, pp. 9-10.

²⁰ OCDE, *Mental Health and Work: United Kingdom*, Paris, OECD Publishing, 2014.

²¹ Martin, *op. cit.*, nota 6, pp. 18-20.

invalidez de más de dos años, lo cual es obligatorio para los solicitantes. En marzo de 2016, el Departamento de Trabajo y Pensiones anunció que las cifras del Programa de Trabajo revelaban que “de las 1,8 millones de personas que habían sido transferidas al programa, un total de 503.000 demandantes de empleo habían encontrado trabajo por el momento de hasta 3 meses de duración o más (...) la arrolladora mayoría – casi 493.000 personas – ha llegado a ampliar su nueva ocupación incluso más allá del periodo inicial de 3 a 6²²”. La segunda reforma insignia ha sido el denominado “Crédito Universal”; este programa pretende incentivar a las personas para que trabajen de forma que seis subsidios o desgravaciones fiscales se conviertan en una paga mensual única²³. Este proyecto no ha estado exento de dificultades, incluidos problemas de IT, que han afectado su implantación.

Este resumen (tan) breve aporta ciertas indicaciones de las características comunes del modelo anglosajón. En primer lugar, es muy dependiente del crecimiento de empleo del sector servicios. En segundo lugar, los pequeños negocios se consideran fuente de innovación y de creación de empleo. Promover el autoempleo es considerado algo deseable y los autónomos son vistos como individuos especialmente valiosos. En concreto, el autoempleo se considera una solución para el desempleo. En tercer lugar, se ha producido un enorme recorte en el empleo del sector público. En cuarto lugar, ambas economías (pero en especial la irlandesa, dada su dependencia de la IED y como miembro del Euro) están expuestas a “acontecimientos externos” que pueden afectar la creación de empleo. Finalmente, ambos países han seguido un modelo similar de la parte del suministro: restringir los subsidios pasivos y centrarse en que “compense trabajar” con medidas de activación, a menudo gracias a socios que no son Estados miembros o conjuntamente con ellos. La intención no es realizar conexiones fortuitas entre las políticas de creación de empleo implementadas y los resultados en cuanto a trabajo decente (en el artículo no se han presentado datos ni siquiera para intentarlo). En su lugar, la sección siguiente aborda algunos asuntos centrales relativos a la creación de empleo que han surgido en Irlanda y en Reino Unido y que se solapan con elementos esenciales de la agenda sobre trabajo decente.

²² <https://www.gov.uk/government/news/new-milestone-hit-as-work-programme-helps-half-a-million-into-jobs>.

²³ <https://www.gov.uk/universal-credit/overview>.

4. ¿Trabajo Decente?

Las elecciones generales celebradas en Reino Unido en 2015 lanzaron al Partido Conservador de lleno al gobierno con una mayoría absoluta (después de 5 años de gobierno de coalición con el partido demócrata liberal). Por su parte las elecciones generales en Irlanda de febrero de 2016 tuvieron unos resultados fragmentados y un gobierno en minoría. Los asuntos que son de importancia directa para este artículo, y el concepto de “trabajo decente”, desempeñaron un papel relevante en ambas elecciones y han sido intensas fuentes de debate público recientemente. En el artículo se examinan tales asuntos de uno en uno. Cabe resaltar que la cuestión de los derechos sindicales está incorporada en cada área; no obstante pese a que este tema no se discutirá aquí (se hace en otra parte de este volumen), se hará una breve referencia al mismo en la sección final de las conclusiones. Por supuesto hay que destacar que el concepto de “trabajo decente” es bastante amplio y abarca desde “calidad de la vida laboral” (especialmente relacionada con las propias evaluaciones que los trabajadores hacen de sus trabajos), “calidad laboral” o “calidad del trabajo” (que suele centrarse en los contenidos y entorno del trabajo) hasta otros asuntos como relaciones y derechos laborales, lagunas de género y equilibrio entre trabajo-vida personal²⁴.

4.1. Polémica 1: Trabajo Precario

El concepto de “trabajo precario” puede resultar difícil de definir con exactitud. Sin embargo, este artículo se centra en algunas cuestiones polémicas que han sido clasificadas dentro de lo que se denomina “empleo precario”²⁵.

Tanto en Irlanda como en Reino Unido, el asunto de los contratos denominados “de cero horas” ha sido muy polémico. Tales contratos normalmente implican que no hay obligación por parte del empleador de ofrecer trabajo ni por parte del trabajador de aceptarlo, lo cual supone poner en peligro la seguridad y la previsibilidad de los ingresos para tal

²⁴ Burchell, B. *et al.*, “The Quality of Employment and Decent Work: Definitions, Methodologies, and Ongoing Debates”, *Cambridge Journal of Economics*, Cambridge, 2014, 38, pp. 459-477, p. 463.

²⁵ El aumento del trabajo de agencias temporales no se trata aquí, pero es claramente importante; ver, por ejemplo, Whittaker, M. & Hurrell, A., “Low Pay Britain 2013”, Resolution Foundation, London, 2013, <http://www.resolutionfoundation.org/publications/low-pay-britain-2013/>

trabajador. El Gobierno irlandés saliente encargó que se investigase el asunto en Irlanda en 2015²⁶. Mientras que el estudio revelaba que los contratos de cero horas, según los define la legislación irlandesa sobre derechos laborales, no se usan extensivamente, hay pruebas de que existen contratos del tipo “si y cuando”. Ambos implican un número de horas de trabajo no garantizado, si bien la diferencia principal es que los trabajadores que se acogen a un contrato de cero horas están obligados a estar disponibles para trabajar mientras que los de los contratos “si y cuando” no están obligados por contrato a ofrecer disponibilidad para ello. Estos contratos dominan en los sectores de alojamiento, alimentario y ventas al por menor. En Irlanda, el asunto de estos contratos ha sido origen de toda una serie de disputas industriales, especialmente en uno de los minoristas líderes del país: Dunne’s Stores (que ha incluido huelgas). El Gobierno en coalición del RU realizó algunos cambios en la ley que legislaba este asunto en 2015 (antes de las elecciones), evitando así que los empleadores aplicasen “cláusulas de exclusividad” en los contratos de “cero horas” (en los que el empleador limita la posibilidad de que los trabajadores trabajen para otros empleadores)²⁷. No obstante, según datos recientes de la Oficina Nacional de Estadísticas del RU (ONS) de marzo de 2016, el número de trabajadores con contratos de cero horas aumentó en más de 100.000 desde que cambió la ley, pasando a ser más de 800.000 por primera vez (el 2,5% de la mano de obra activa en RU, lo cual supone un aumento del 15% desde 2014)²⁸. Las personas que tienen un contrato de cero horas suelen ser más bien gente joven, personas que trabajan a media jornada, mujeres o personas que estudian, en comparación con otros que están trabajando. Alrededor de 1 de cada 3 personas (37%) con contrato de cero horas en el Reino Unido quiere trabajar más horas, la mayoría de ellas quiere hacerlo en su trabajo actual, frente a los que quieren otro trabajo con más horas. Aunque tales contratos se aplican ampliamente en la construcción y la agricultura, cada vez se asocian más al empleo en el sector servicios (sobre todo en alojamiento, servicios alimentario y ventas al por menor).

²⁶ O’ Sullivan, M. *et al.*, *A Study on the Prevalence of Zero Hours Contracts among Irish Employers and their Impact on Employees*, Department of Jobs, Enterprise and Innovation, Dublin, 2015, <https://www.djei.ie/en/Publications/Publication-files/Study-on-the-Prevalence-of-Zero-Hours-Contracts.pdf>

²⁷ The Exclusivity Terms in Zero Hours Contracts (Redress) Regulations 2015 No. 2021, ver también <http://www.acas.org.uk/index.aspx?articleid=4468>

²⁸ ONS de RU, <https://www.ons.gov.uk/employmentandlabourmarket/peopleinwork/earningsandworkinhours/articles/contractsthatdonotguaranteeaminimumnumberofhours/march2016>

El asunto de los *salarios bajos* también ha sido objeto de importantes debates públicos en ambos países. En Irlanda, en 2015 se estableció una Comisión de Salarios Bajos (LPC) para examinar asuntos relativos al salario mínimo por hora y a las condiciones de los trabajadores, especialmente los que tenían patrones de empleo precario²⁹. Esto complementa una consideración más amplia de los niveles de salarios tanto en el sector público como en el privado y la aparición de un método para calcular un “sueldo base” anual para los trabajadores en Irlanda³⁰. Collins destaca³¹:

- las mujeres representan el 60% de todos los trabajadores que perciben un salario bajo;
- más de una tercera parte de los que perciben un salario bajo son menores de 30 años; entre el 60% y el 65% de los que perciben un salario bajo son menores de 40 años;
- de todos los que perciben un salario bajo casi una cuarta parte pertenece al sector mayorista y minorista, y casi uno de cada seis (17,1%) al de alojamiento y al sector alimentario;
- los que perciben un salario bajo suelen tener contratos de menos horas, con un 25% trabajando menos de 20 horas a la semana;
- más de la mitad de los empleados que trabajan media jornada recibe un salario bajo;
- el riesgo de tener un salario bajo es mayor para aquellos empleados que trabajan con contrato temporal (52%);
- los salarios bajos suelen estimarse mediante encuestas a nivel de empresa que no incluyen ni empresas pequeñas ni empresas relacionadas con la agricultura y la ganadería, o del sector forestal y la pesca; si se estimaran los salarios bajos en estos sectores los niveles se estarían subestimado indefectiblemente.

Cabe destacar que las leyes que establecían unos estándares de empleo mínimos para los trabajadores por sector en áreas como ventas al por menor, restauración y hostelería fueron declaradas inconstitucionales por los tribunales irlandeses en 2011³². Estos estándares habían sido acordados entre organismos de los interlocutores sociales de los sectores y eran superiores al suelo legal. Una de las condiciones entre Irlanda y la Troika

²⁹ National Minimum Wage (Low Pay Commission) Act 2015.

³⁰ <http://www.livingwage.ie/>

³¹ Collins, *op. cit.*, nota 10, pp. 29-30.

³² John Grace Fried Chicken Ltd v Catering Joint Labour Committee [2011] IEHC 277. Para un análisis completo de este caso, véase Doherty, M., “Battered and Fried? Regulation of Working Conditions and Wage-Setting after the ‘John Grace’ Decision”, *Dublin University Law Journal*, Dublin, 19, 2013, pp. 97-112.

fue “revisar” estas leyes.

Una de las dos primeras recomendaciones del LPC fue aumentar el salario mínimo interprofesional en 50c la hora, pasando a ser 9,15€ la hora en 2015, y 10c más, es decir a 9,25€/hora, en 2016; ambas fueron aceptadas por el Gobierno.

Las cifras recientes de Reino Unido reflejan un historial similar³³:

- uno de cada cinco empleados (el 21% o 5,7 millones de personas) recibía un salario bajo; ha habido pocos cambios en esta proporción en los últimos 20 años;

- más de uno de cada cinco empleados (el 23% o 6,3 millones de personas) recibía un salario inferior al "sueldo base" voluntario³⁴. Esto supuso un aumento respecto al 20% de 2013;

- uno de cada veinte empleados (el 6% o 1,5 millones de personas) recibía un salario bajo. Desde principios de la década del 2000, esta proporción se ha ido manteniendo cada vez más estable;

- en todas las mediciones, los que más suelen percibir un salario bajo son los jóvenes, las personas que trabajan a media jornada, las mujeres, los trabajadores temporales, los que tiene trabajos menos cualificados y los empleados de los sectores hospitalario, ventas al por menor y cuidados;

- los autónomos no están incluidos en estos estudios, y su exclusión probablemente sobreestime la escala de salarios bajos. Desde abril de 2016, el salario mínimo interprofesional por hora en Reino Unido, para las personas mayores de 25 años, estas incluidas, es de 7,20£.

Finalmente en ambos países el asunto del “falso autoempleo” ha sido objeto de una preocupación cada vez mayor. Un autónomo vende un producto o servicio a clientes y decide cómo tiene que hacerse el trabajo. Existe una relación de poder mucho más igualitaria que la existente entre empleado-empendedor, y se rige por la ley de contratos. Sin embargo, se da un “autoempleo dependiente” cuando el autónomo es de hecho receptor u objeto de una relación desigual³⁵. Según Eurofound, tales trabajadores

³³ Clarke, S. & D’Arcy, C., *Low Pay Britain 2016*, London, Resolution Foundation, <http://www.resolutionfoundation.org/publications/low-pay-britain-2016/>.

³⁴ <https://www.livingwage.gov.uk/>

³⁵ Wickham, J. & Bobek, A., *Bogus Self-employment in the Irish Construction Sector*, TASC, Dublin, 2016, http://www.tasc.ie/download/pdf/bogus_selfemploymentfinal.pdf

Nótese que existe un fuerte vínculo entre el asunto del “autoempleo dependiente” y la creación de empleo en las PYMES. El informe de la OIT sobre las PYMES y la Creación de Trabajo Decente y Productivo tiene mucho que decir sobre este tema, especialmente de los peligros para el trabajo decente que pueden surgir de una falta de “formalización”, http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@relconf/documents/meetingdocument/wcms_358294.pdf

dependientes suponen el 0,9% del empleo en la UE de los 27³⁶.

Según Wickham and Bobek, tales trabajadores están aglutinados especialmente en el sector servicios, construcción y transportes, y en “profesiones básicas” (i.e. trabajo poco cualificado)³⁷. Si bien estos trabajadores tienen una mayor autonomía en el trabajo que un empleado, su característica distintiva principal es que de todos los sectores de empleo son los que con mayor probabilidad encuentran dificultades para llegar a fin de mes y están sobrerrepresentados en el tercio inferior de distribución de renta. Además, cada vez es mayor el número de personas que trabajan en régimen de autónomo a través de plataformas online (p.e., Uber, Airbnb, etc.), en la denominada “economía del trabajo”; “según una encuesta realizada online, más del 10% de los adultos en Reino Unido realizó algún trabajo a través de una plataforma el año pasado y para alrededor de una cuarta parte de estos, tal trabajo fue su principal fuente de ingresos”³⁸.

El asunto del “autoempleo dependiente” en el sector de la construcción concretamente ha sido importante en ambos países (al igual que en el resto de Europa)³⁹.

4.2. Polémica 2: Servicios Públicos

Se ha destacado anteriormente que una parte clave de la agenda de austeridad tanto en Irlanda como en Reino Unido ha sido la reducción del empleo en el sector público. Junto con ésta ha habido otras medidas que han provocado considerables tensiones en el mercado laboral.

En ambos países, la calidad de las condiciones laborales y la controversia sobre la jornada laboral han sido temas de gran polémica en el servicio de salud. En Irlanda, el Estado salió airoso de la recusación de una Comisión que pretendía que el Tribunal Superior de Justicia declarase que Irlanda había incumplido sus obligaciones respecto a la directiva sobre la jornada

³⁶ Eurofound, *Selfemployed or Not Self-Employed? Working Conditions of “Economically Dependent Workers”*, Dublin, Eurofound, 2013, <http://www.eurofound.europa.eu/publications/customised-report/2013/working-conditions-labour-market/self-employed-or-not-self-employed-working-conditions-of-economically-dependent-workers-background>.

³⁷ *Op. cit.*, nota 35.

³⁸ *Ibidem*, pp. 2-3. Obsérvese que tanto Uber como Airbnb tienen sedes principales en Irlanda.

³⁹ Cremers, J. (Ed.), *In Search of Cheap Labour in Europe: Working and Living Conditions of Posted Workers*, Amsterdam, International Books, 2011.

laboral de los “médicos residentes”. Irlanda admitió que no había sido posible lograr una situación de total cumplimiento de la directiva pero añadió que ello no se había debido a un fallo por su parte a la hora de tomar las medidas necesarias⁴⁰. No obstante, se espera que se produzcan más movilizaciones de médicos y enfermeras reivindicando una mejora de las condiciones laborales. Igualmente en Reino Unido el largo conflicto sobre la jornada laboral entre médicos residentes y el Gobierno se está agravando⁴¹.

En ambos países, la precarización del trabajo del sector público es un asunto de gran preocupación. En Irlanda, uno de cada diez empleados con salario bajo es un empleado del sector público⁴². En Reino Unido, aunque las estadísticas no son exactas y no todos los empleados en las categorías siguientes son funcionarios, los contratos de cero horas son cada vez más habituales en la “administración pública”, “salud y trabajo social” y en “educación”⁴³. La precarización en la educación se ha convertido en un asunto muy grave en Irlanda. A nivel de secundaria, los profesores contratados después de 2012 han sido situados en una escala salarial inferior con la categoría de “nuevos” que los contratados antes de 2012⁴⁴. Esto ha provocado que haya personas realizando el mismo trabajo, en las mismas escuelas, pero recibiendo salarios distintos. En el momento de escribir este artículo, este asunto ha llegado a alcanzar tal magnitud que el cese generalizado de los colegios de secundaria es una posibilidad inminente⁴⁵. A nivel universitario, Flynn describe cómo en Irlanda hay un importante volumen de docencia y de trabajo de investigación que lo están realizando “profesores temporales” y “profesores asociados”, además de los llamados “profesores auxiliares”, quienes no tienen seguridad laboral en absoluto y tienen que retomar continuamente la difícil y exhaustiva búsqueda del siguiente contrato de trabajo de corta duración⁴⁶. El mismo fenómeno es patente en Reino Unido⁴⁷.

⁴⁰ Case C-87/14 European Commission v Ireland, ECLI:EU:C:2015:449.

⁴¹ <http://www.bbc.com/news/health-3777678>.

⁴² Collins, *op. cit.*, nota 10, p. 17.

⁴³ Clarke and D’Arcy, *op. cit.*, n 33, p. 22.

⁴⁴ Este módulo de “nuevos” se aplica en todos los servicios públicos.

⁴⁵ <http://www.irishtimes.com/news/education/strike-looms-schools-warn-may-not-reopen-after-midterm-1.2843337>

⁴⁶ Flynn, M., “The Casualisation of Labour in Third Level Institutions”, *Irish Left Review*, Dublin, September 2014; quoted in a lecture delivered by the President of Ireland, February 26, 2015.

<http://www.president.ie/en/media-library/speeches/edward-phelan-lecture-2015-the-future-of-work>

⁴⁷ Ver, por ejemplo, <http://www.theguardian.com/higher-education->

4.3. Polémica 3: “Acontecimientos externos” y Trabajo Decente

Las políticas y estrategias del gobierno son, por supuesto, siempre vulnerables a conmociones externas y acontecimientos imprevisibles. En el caso de Irlanda y Reino Unido son bastantes las amenazas visibles en lo relativo a la creación de empleo y al trabajo decente.

En Irlanda, el modelo dependiente de IED sigue estando sometido a bastante presión especialmente en lo que respecta al impuesto de sociedades tan bajo de Irlanda (12,5%). En el verano de 2016, la Comisión Europea concluyó que Irlanda había concedido a la multinacional americana Apple unos beneficios fiscales exagerados de hasta 13.000 millones de Euros⁴⁸. La Comisión determinó que los beneficios fiscales concedidos eran ilegales al amparo de la legislación sobre ayudas estatales de la UE ya que permitían que Apple pagase sustancialmente menos impuestos que otras empresas. El asunto del impuesto de sociedades tan bajo de Irlanda aparecerá nuevamente en los debates a raíz de la propuesta realizada por la Comisión de la Base Imponible Consolidada Común del Impuesto sobre Sociedades (BICIS)⁴⁹. En EEUU, el próximo Presidente podría reformar la legislación norteamericana con el objetivo de forzar a las empresas americanas a pagar más impuestos “en casa” y a tomar medidas drásticas sobre la forma en que dichas empresas actualmente desvían sus beneficios a través de Irlanda para reducir la fiscalidad. Si se producen avances en estas áreas, que pueden hacer que Irlanda resulte menos atractiva para la IED (EEUU), podría haber repercusiones graves en la tasa de empleo⁵⁰. En cuanto a trabajo decente, Supiot comenta que incluso “los modelos nacionales legislativos son tratados hoy como muchos productos que compiten los unos contra los otros en el mercado global de las normas”⁵¹. Las clasificaciones financieras solventes, atribuidas a los Estados por parte de empresas privadas, determinan su valor en los mercados financieros. La puntuación de un país, según el

network/2016/feb/12/casual-contracts-are-ruining-universities-for-staff-and-students

⁴⁸ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2923_en.htm.

⁴⁹ https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/company-tax/corporate-tax-reform-package_en_en

⁵⁰ Las repercusiones de la reubicación de Dell de Irlanda a Polonia hace unos 7 años todavía se sienten en Irlanda (<http://www.rte.ie/news/2009/0108/112419-dell/>).

⁵¹ Supiot, A., “Law and Labour. A World Market of Norms?”, *New Left Review*, London, 2006, 39, pp. 109-11, p. 112.

índice “Doing Business” del Banco Mundial o la Legislación sobre Protección al Empleo (LPE) del FMI, es peor si su sistema legal laboral garantiza más derechos o mayor protección a los trabajadores⁵². En el caso de Irlanda, mantener la IED de EEUU significa mantener un modelo concreto de estándares de empleo, lo cual tiene implicaciones para los derechos sindicales, la LPE, derechos contractuales y estándares laborales decentes.

Por supuesto que el “acontecimiento externo” más importante que afecta al Reino Unido (y en menor medida a Irlanda) será la salida del país de la UE (“Brexit”).

Los argumentos por ambas partes relativos al debate sobre el referéndum anterior a éste fueron variados y complejos pero es muy posible que una de las implicaciones sea que se produzca una revisión de la legislación laboral del Reino Unido. La directiva sobre la jornada laboral es probablemente la ley de la UE sobre la que los distintos gobiernos de RU se han mostrado más hostiles (incluso teniendo en cuenta la cláusula de “no participación” del RU), aunque son muchos dentro del movimiento sindical de RU los que consideran que el Brexit tendrá efectos negativos graves para los derechos laborales⁵³.

4.4. Polémica 4: Políticas Activas del Mercado de Trabajo (PAMT)

Las reformas “insignia” de las PAMT tanto en Irlanda como en RU han estado cargadas de polémica. El plan irlandés “JobBridge”, con el que se pretendía crear 5.000 puestos de trabajo durante un periodo de 2 a 5 años, fue ampliado para incluir unos 46.000 puestos de prácticas de entre 6 y 9 meses. Lo más preocupante fue que el plan lo usaron empleadores de todo el país, independientemente de su tamaño, titularidad o beneficios⁵⁴. Estos incluían desde actores financieros globales (JP Morgan, Boston Scientific) hasta grandes minoristas (Marks and Spencer’s), universidades públicas (Trinity College Dublin) o la Dirección de Servicios

⁵² Kresal, B., “Mutating or Dissolving Labour Law?”, en Rigaux, M. Buelens, J. & Latinne, A. (Eds.), *From Labour Law to Social Competition Law?*, Cambridge, Intersentia, 2014, pp. 149-160, p. 151.

⁵³ Doherty, M., “Through the Looking Glass: Brexit, Free Movement and the Future”, *Kings Law Journal*, London, 2016, forthcoming.

⁵⁴ Cifras e información de la investigación realizada por el periódico Sunday Business Post; 24 de abril, 2016, <https://www.businesspost.ie/news/how-intern-labour-staffed-tech-giants-hse-supermarkets-314860>.

Sanitarios(HSE, agencia estatal que opera el servicio de salud público). En medio de toda la polémica, el Ministro de Protección Social anunció que el plan “JobBridge” iba a terminar a finales de 2016⁵⁵.

En Reino Unido, el “Programa de Trabajo” también ha sido objeto de duras críticas. Según un informe, “las empresas que se acogen al plan que “compense trabajar” están acogiendo a prácticas de selección fácil y barata: ayudan a encontrar trabajo a los demandantes de empleo que están “más dispuestos” a trabajar e ignoran a todos los demás”⁵⁶. El plan de “Crédito Universal” se ha paralizado. Aunque las disposiciones legales que lo promulgaron entraron en vigor en 2012⁵⁷, hubo elementos de este paquete que habían sido objeto de recortes presupuestarios antes de que se introdujera totalmente (p.e., las prestaciones laborales y los subsidios de empleo debido a la sustitución de desgravaciones fiscales). El programa también ha estado plagado de retrasos, y en 2014 fue tratado como un proyecto completamente nuevo por parte del organismo protector del gobierno, la autoridad para grandes proyectos (MPA), tras someterlo a un “reseteamiento”. Los 40 millones de libras gastados en TI para el proyecto también fueron completamente dados por perdidos en 2013 después de que se supiera que el trabajo había sido inadecuado. Finalmente, su principal impulsor, el antiguo líder del Partido Conservador, Iain Duncan-Smith, dimitió como Ministro de Trabajo y Pensiones en 2016 con la advertencia de que el Gobierno llevaba los libros a costa de los más vulnerables de la sociedad, recortando en bienestar y prestaciones sociales⁵⁸.

5. ¿Más trabajos y mejores?

La sección anterior se decanta hacia lo negativo pero por supuesto que hay respuestas positivas a muchos de estos aspectos. En primer lugar, la creación de empleo en Reino Unido e Irlanda sigue un ritmo que sería la envidia de muchas economías europeas. En segundo lugar, ha habido respuestas políticas y legislativas a distintos problemas relativos a los contratos de cero horas y a los salarios bajos (especialmente aumentos en el salario mínimo). En tercer lugar, en ambos países parece que ya ha

⁵⁵ <http://www.rte.ie/news/2016/0522/790165-varadkar-jobbridge-scheme/>.

⁵⁶ <https://www.theguardian.com/commentisfree/2013/feb/20/work-programme-success-creaming-parking>

⁵⁷ The Welfare Reform Act 2012.

⁵⁸ <http://www.independent.co.uk/news/uk/politics/iain-duncan-smith-resigns-as-work-and-pensions-secretary-over-disability-benefit-cuts-a6940126.html>

pasado la etapa más dura de los años de austeridad; en Irlanda, está a punto de comenzar un periodo de “recuperación de pagas” de los funcionarios. En cuarto lugar, en un mundo globalizado, la exposición a los “choques externos” es inevitable. El impacto total del Brexit aún se desconoce. Y finalmente, las PAMT son muy difíciles de aplicar. En ambos países al menos se han desarrollado programas nuevos (aunque de una forma bastante dependiente de decisiones tomadas con anterioridad, a tenor de un estado de bienestar “liberal” y unas tradiciones laborales). Una evaluación reciente realizada por el “Programa de Trabajo” de Reino Unido afirma que ahora está funcionando al menos igual de bien que los programas anteriores. Así mismo, el Centro para la Inclusión Económica y Social, que desempeña un papel oficial en la evaluación del “Programa de Trabajo”, estima que “los rendimientos debidos a su diseño y a su puesta en marcha han permitido un nivel similar de resultados de alrededor de la mitad del coste por participante de programas anteriores”⁵⁹.

No obstante, persisten los problemas sobre la polarización del mercado laboral, la desigualdad creciente en los ingresos y la calidad de los trabajos, especialmente para los jóvenes (que comienzan la educación universitaria con unas cifras crecientes sin precedentes) y entre las mujeres⁶⁰. En este sentido, debemos concluir reflexionando sobre la interacción entre la creación de empleo con los otros pilares del trabajo decente; los derechos laborales fundamentales, el diálogo social y la seguridad social.

La continuidad del modelo anglosajón es digna de ser tenida en cuenta. El empleo sigue estando firmemente arraigado en el modelo de “suelo de derechos”, con enmiendas (que aunque sean positivas en términos de aumento del salario mínimo y propuestas de contratos de hora cero) no van más allá de “meros retoques superficiales”. Los derechos laborales están muy controlados y regulados por los inspectores de trabajo del Estado. Todas las reformas tienen como objetivo resolver los conflictos lo más cerca del lugar de trabajo posible (en Irlanda, con una reforma del sistema de tribunales laborales; en Reino Unido, en parte, con la introducción de “tasas judiciales” para “desalentar las “denuncias injustificadas”⁶¹. Resolver conflictos a nivel del lugar de trabajo es un objetivo admirable, sin embargo entraña problemas dada la falta de apoyo

⁵⁹ <https://www.gov.uk/government/collections/work-programme-statistics--2>

⁶⁰ “Around half of the net growth in female employment in 2014 came from women moving in to lower-paid part-time jobs”, <https://www.tuc.org.uk/equality-issues/gender-equality/equal-pay/tuc-warns-low-paid-jobs-recovery-women>

⁶¹ En Irlanda la ley *Workplace Relations Act* 2015, en RU, *The Employment Tribunals and the Employment Appeal Tribunal Fees Order* 2013 No. 1893.

de los trabajadores individuales en el lugar de trabajo. La presencia de sindicatos se ha visto muy reducida; las razones para ello son complejas y presentan múltiples aspectos, pero ciertamente la falta de apoyo legislativo para las funciones de representación sindical es uno de ellos⁶².

Sin embargo, en el área de cumplimiento de la legislación laboral, la ley irlandesa y de Reino Unido se mueve de forma consistente con las tendencias europeas. Primero, una consecuencia de la austeridad ha sido la reducción de los recursos de todas las agencias estatales, comprometiendo su capacidad para cumplir adecuadamente sus funciones. En segundo lugar, a nivel de UE, lo que hemos visto en los últimos años referente a legislación del mercado laboral ha estado bastante centrado en reformas de aplicación y procedimiento de la legislación existente (p.e., la Directiva de la UE sobre el Desplazamiento de Trabajadores; la Directiva que reivindica el libre movimiento de los derechos de los trabajadores)⁶³. No procede comentar que tal legislación es no exactamente bien acogida. En primer lugar cabe resaltar la estrecha visión de la reforma de la legislación laboral proveniente de la UE, y en segundo lugar, que si bien existe reconocimiento en tal legislación del papel e importancia de las actividades de los interlocutores sociales en cuanto a asegurar la reivindicación de los derechos laborales, hay poco contenido que pueda hacer que estos sean más posibles, al menos en países como Irlanda y Reino Unido.

No es polémico debatir que las tendencias generales al amparo de la legislación de la UE están en contra de las propuestas colectivas a la legislación del mercado laboral, especialmente en el 'Laval Quartet' (Laval, Viking, Ruffert y Luxemburgo), y más recientemente en decisiones como *Alemo Herron*⁶⁴. En el referéndum sobre el Brexit, por ejemplo, el

⁶² Ver Doherty, M., "When You Ain't Got Nothin', You Got Nothin' to Lose.... Union Recognition Laws, Voluntarism and the Anglo Model", *Industrial Law Journal*, Oxford, 2013, 42, pp. 369-397. La ley sobre sindicatos de RU *Trade Union Act* 2016 impone una serie de restricciones a los sindicatos, relativas a votaciones, acciones industriales en servicios esenciales, y tiempo libre pagado para representantes sindicales.

⁶³ Directiva 2014/67/EU del Parlamento Europeo y del Consejo del 15 de mayo de 2014 sobre la aplicación de la Directiva 96/71/CE relativa al destino de los trabajadores en el marco de la disposición de servicios, OJ L159/11; Directiva 2014/54/UE del Parlamento Europeo y del Consejo del 16 de abril de 2014 sobre medidas que facilitan el ejercicio de los derechos conferidos a los trabajadores en el contexto de libertad de movimiento de los trabajadores, OJ L128/8.

⁶⁴ Doherty, M., "Can the Patient Survive the Cure? Irish Labour Law in the Austerity Era", *European Labour Law Journal*, Leuven, 2014, 5, pp. 82-96. Case C-341/05 *Laval v Svenska Byggnadsarbetareförbundet* [2007] ECR I-11767; Case C-438/05 *International Transport Workers' Federation and Finnish Seamen's Union v Viking Line ABP* [2007] ECR I-10779; Case C-346/06 *Ruffert v Land Niedersachsen* [2008] ECR I-1989; and Case C-319/06 *Commission v Luxembourg* [2006] ECR I-8673; Case C-426/11 *Alemo-*

movimiento sindical del Reino Unido se encontró con una disyuntiva. Mientras que los sindicatos reconocían que la pertenencia a la UE había asegurado importantes derechos laborales, en toda la UE habían sido muy críticos con los recientes avances en el ámbito de la política social de la UE. El Tribunal de Justicia de la UE, en las sentencias sobre el “Laval Quartet”, ha “subyugado los derechos humanos fundamentales a la huelga y al convenio colectivo frente a las libertades de las empresas consagradas en los Cuatro Pilares del Tratado de la UE”⁶⁵. Como el movimiento laborista consideraba que la UE estaba dando un giro cada vez mayor hacia el neoliberalismo, resultaba difícil defenderla enérgicamente como garante de los derechos de los trabajadores.

Barnard destaca que este caso del Tribunal de Justicia refleja el “enfoque de mercado único” del Tribunal de Justicia de la UE, que considera que la aplicación de la legislación laboral nacional por parte de un país anfitrión es una barrera para la provisión de servicios al amparo del artículo 56 TFEU y por tanto presumiblemente ilegal”⁶⁶. Esto contrasta con la visión sobre “legislación laboral” que tradicionalmente han mantenido Irlanda y Reino Unido, y otros Estados miembros, según la cual se aplican las normas nacionales a todos los que trabajan en el territorio nacional en nombre de la igualdad, justicia y, esencialmente, las buenas relaciones industriales, y confía considerablemente en la supervisión por parte de los interlocutores sociales.

Al margen de la jurisprudencia del Tribunal, una respuesta clave a la crisis, además de los términos expresados en los Memorándums de Entendimiento acordados con los “países del programa” (incluida Irlanda, por supuesto), ha sido la adopción de un paquete estricto de gobernanza económica para todos los países de la Eurozona⁶⁷. A pesar de la limitada competencia en el ámbito de legislación laboral del legislador de la UE en los Tratados (ver Artículos 151 y 153 del TFE), el Pacto por el Euro Plus es bastante claro sobre lo que deben hacer los Estados miembros para “promover la competitividad”⁶⁸:

Herron v Parkwood Leisure Ltd.

⁶⁵ Hendy, J., *Workers' and Trade Union Rights: the Dilemma of the EU Referendum*, Institute of Employment Rights, London, 2015, <http://www.ier.org.uk/sites/ier.org.uk/files/11%20John%20Hendy%20papers.pdf>

⁶⁶ Barnard, C., “The UK and Posted Workers: The Effect of Commission v Luxembourg on the Territorial Application of British Labour Law”, *Industrial Law Journal*, Oxford, 2009, 38, pp. 123-135.

⁶⁷ Balamoti, E., “Evaluating the New Rules of EU Economic Governance in Times of Crisis”, *European Labour Law Journal*, Leuven, 2014, 5, pp. 97-116.

⁶⁸ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/120296.pdf

- revisar los acuerdos sobre fijación de salarios y, donde sea necesario el nivel de centralización en el proceso de negociación, y los mecanismos de indexación;

- asegurar que la fijación de salarios en el sector público apoye los esfuerzos de competitividad en el sector privado (teniendo en cuenta el importante y costoso efecto de los salarios del sector público).

Las “Recomendaciones Fijas por País” (REP) que ahora se han dado a los Estados miembros son más intrusivas que nunca en el ámbito de la legislación laboral, centrándose cada vez más en los mecanismos de fijación de salarios⁶⁹. Bekker y Klosse destacan que al menos hay cinco mecanismos de coordinación que respaldan estas REP, y van desde medidas suaves de coordinación de política de legislación (el Pacto por el Euro Plus y Europa 2020) hasta aquellas que combinan mecanismos legales suaves y duros (el Pacto de Estabilidad y Crecimiento y el Procedimiento de Desequilibrios Macroeconómicos)⁷⁰. Por tanto, como en Irlanda el Ministerio de Gasto Público y Reforma domina las acciones políticas en materia de legislación laboral, vemos como cada vez más la política de empleo de la UE está dirigida por el consejo Ecofin, compuesto por los ministros de economía y finanzas (e importantes comisarios de la UE) de los Estados miembros. La crisis también ha provocado que haya respuestas políticas guiadas por el intergubernamentalismo; por ejemplo, no ha habido ningún intento básico de reformar la legislación social de la UE como tampoco ha habido intervención alguna del Tribunal de Justicia en el impacto que han tenido las medidas económicas exigidas por la Troika (a diferencia de las claras intervenciones de la OIT y del Consejo de Europa)⁷¹. Por supuesto que la

⁶⁹ Bekker, S. & Klosse, S., “Changing Legal Context of Employment Policy Coordination: How do Social Policy Issues Fare after the Crisis?”, *European Labour Law Journal*, Leuven, 2013, 5, pp. 6-28.

⁷⁰ Bekker, S. & Klosse, S., “EU Governance of Economic and Social Policies: Chances and Challenges for Social Europe”, *European Journal of Social Law*, Gent, 2013, pp. 103-126. CSRs were originally formulated in the context of the (soft law) Open Method of Co-ordination (OMC).

⁷¹ En términos de las obligaciones de la OIT, ver por ejemplo Case 2820 in the 365th Report of the Committee on Freedom of Association (November 2012), 784-2003 (disponible en: www.ilo.org/gb/GBSessions/GB316/ins/WCMS_193260/lang-en/index.htm). El Comité Europeo de Derechos Sociales (CEDS), el máximo órgano supervisor de la Carta Social Europea del Consejo Europeo, en sus conclusiones de 2013, encontró 180 casos de violaciones de la Carta relativas a salud, seguridad social y protección social. Países del programa como Grecia y Rumanía recibieron especialmente un gran número de conclusiones negativas, www.coe.int/T/DGHL/Monitoring/SocialCharter/NewsCOEPortal/Conclusions2013/Publication_en.asp

salida de Reino Unido representa el intergubernamentalismo in extremis. El diálogo social parece estar en desuso y en su lugar, en la Eurozona, donde la devaluación de la moneda no es una opción a considerar, asistimos a la “carga de los ajustes” recayendo sobre los sistemas de legislación laboral nacionales (siempre con el objetivo de reducir sus “efectos distorsionantes”) y que ahora compiten cada vez más unos con otros⁷².

Doherty destaca que la respuesta irlandesa a la crisis, moldeada y aprobada por la Troika, (incluida, por supuesto, la Comisión Europea), ha enfatizado medidas orientadas a reducir la influencia de los sindicatos en la regulación del mercado laboral y asimismo reducir el ámbito para la negociación colectiva de los estándares de empleo en favor de unos mínimos legales obligatorios⁷³. El papel desempeñado por los agentes sociales (y en especial, los sindicatos) a la hora de aplicar y controlar los estándares de empleo también se ha visto mermado. En un sector público tan sindicalizado, se ha dado un paso hacia la degradación de los términos y condiciones laborales, especialmente para los nuevos funcionarios, y hacia el alejamiento de una estrategia consensuada colaborativa respecto al convenio colectivo. Claramente el paso dado ha sido hacia el establecimiento de unas normas legislativas que parecen funcionar más como un “techo” que como un “suelo”.

Las medidas de austeridad aplicadas en Reino Unido han sido en su mayoría impuestas por el propio Gobierno del país de forma completamente autónoma⁷⁴. En relación a la concentración geográfica y por sectores de trabajos con salario bajo, así como el asunto clave del referéndum sobre del Brexit, en lo que a concentración de *trabajadores emigrantes* se refiere, cabe destacar que el asunto no es simplemente una cuestión de *suministro* de trabajo. Tal y como resalta Dominic Casciani: “El Reino Unido ha estado creciendo con mayor rapidez que muchas partes de la Eurozona. Los empleadores británicos han visto cómo se consiguen trabajadores extranjeros baratos: a través de agencias de empleo que trabajan mucho en la Europa continental para captar y contratar trabajo extranjero”⁷⁵.

⁷² Däubler, W., “Labour Law and Competition”, en Rigaux, M. Buelens, J. & Latinne, A. (Eds.), *From Labour Law to Social Competition Law?*, Cambridge, Intersentia, 2014, pp. 57-66.

⁷³ Doherty, *op. cit.*, nota 64.

⁷⁴ <https://www.gov.uk/government/policies/deficit-reduction>

⁷⁵ <http://www.bbc.com/news/uk-31748423>. El artículo informa sobre la investigación realizada por el Observatorio de Emigración de la Universidad de Oxford, que junta información sobre números de emigración a nivel local;

El centrarse exclusivamente en la disponibilidad de mano de obra barata revela que no se ha captado la idea de que las opciones políticas y legislativas de Reino Unido, y las preferencias de los empleadores, han propiciado las condiciones adecuadas para que florezcan la demanda y la oferta de mano de obra barata; en este sentido debemos destacar la prevalencia de contratos precarios, la disminución de los derechos de sindicales y la retirada de apoyo institucional para la negociación colectiva por sectores, así como los inadecuados recursos de inspectores de trabajo. En conclusión, pues, aún le queda mucho camino por recorrer al trabajo decente en Irlanda y en Reino Unido. Como algunos dicen, puede ser que la legislación laboral sólo acabe facilitando eventualmente una corrección marginal de los peores excesos de la liberalización del mercado (laboral) y no pueda modificar, sin más, las “bases y principios de la existencia y funcionamiento del mercado”⁷⁶. Sin embargo, un cambio legal progresivo puede ser el comienzo. En este sentido, hay al menos tres campos en los que una reforma podría ayudar. Primero, las nuevas directivas sobre contratación pública requieren explícitamente que los Estados miembros tomen las medidas oportunas para asegurar que para cumplir los contratos públicos “los actores económicos cumplan con las obligaciones aplicables en los sectores de legislación medioambiental, social y laboral establecida por la legislación de la UE, la nacional y los acuerdos colectivos”, así como varios convenios de la OIT (Artículo 18 de la Directiva 2014/24/UE)⁷⁷. Un traslado y funcionamiento sólidos de las directivas a nivel de Estados miembros, así como la protección del Tribunal en el funcionamiento de las “cláusulas sociales”, permitiría a los Estados miembros emplear el dinero de los contribuyentes para promover objetivos de trabajo decente.

En segundo lugar, el texto refundido y tantas veces sometido de las directivas sobre información y consulta puede dar un nuevo impulso a los Estados miembros (especialmente aquellos que no cuentan con un sistema reglamentario general permanente de información de empleados, ni un

<http://www.migrationobservatory.ox.ac.uk/resources/reports/projected-number-foreign-born-residents-local-areas-2014/> (accessed 30 September 2016).

⁷⁶ Rigaux, M., “Labour Law or Social Competition Law? The Right to Dignity of Working People Questioned (Once Again)”, en Rigaux, M. Buelens, J. & Latinne, A. (Eds.), *From Labour Law to Social Competition Law?*, Cambridge, Intersentia, 2014, pp. 1-16, p. 1.

⁷⁷ Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo del 26 de febrero de 2014 sobre la contratación pública Directiva 2004/18/CE, OJ L94/65; Directiva 2014/25/UE del Parlamento Europeo y del Consejo del 26 de febrero de 2014 sobre la contratación por parte de entidades que operan los servicios de agua, energía, transporte y servicios postales y la Directiva 2004/17/EC, OJ L94/243.

sistema general permanente y reglamentario de representación de los empleados en el lugar de trabajo) para mirar de nuevo las estructuras de representación de los empleados en el lugar de trabajo, especialmente donde no hay presencia sindical⁷⁸.

En tercer lugar, en el contexto del programa de la Comisión para modernizar la legislación de las empresas y mejorar la gobernanza corporativa, mirar nuevamente la representación del trabajador a nivel de altos mandos, y cómo pueden reforzarse las disposiciones en este sentido proporcionaría no sólo una mayor protección para el trabajador sino también demostraría que la UE y las élites nacionales han aprendido parte de la lección ante el público general, cada vez más cínico y enfadado tras los fallos legislativos y corporativos que han desembocado en la crisis, y en algunos casos la han prolongado⁷⁹.

La legislación laboral desempeña una función central y compleja en la vida contemporánea social y económica pero es necesario urgentemente realizar un replanteamiento de la misma para poder conciliar mejor los derechos sociales y las libertades económicas, así como promover el trabajo decente. Sin embargo, cualquier campo de la ley sólo puede ser analizado mirando la realidad social subyacente. Por consiguiente, “en vista de la omnipresencia de las visiones del mundo sobre economía liberal”, cualquier reformulación requerirá el surgimiento y la movilización de una “fuerza social eficaz contrapuesta”⁸⁰.

6. Bibliografía

Balamoti, E., “Evaluating the New Rules of EU Economic Governance in Times of Crisis”, *European Labour Law Journal*, Leuven, 2014, 5.

Barnard, C., “The UK and Posted Workers: The Effect of Commission v Luxembourg on the Territorial Application of British Labour Law”, *Industrial Law Journal*, Oxford, 2009, 38.

Bekker, S. & Klosse, S., “Changing Legal Context of Employment Policy Coordination: How do Social Policy Issues Fare after the Crisis?”, *European Labour Law Journal*, Leuven, 2013, 5.

⁷⁸ <http://www.etui.org/News/Recast-of-the-information-and-consultation-directives-a-new-stage-in-the-better-regulation-campaign>

⁷⁹ http://ec.europa.eu/justice/civil/company-law/corporate-governance/index_en.htm

⁸⁰ Latinne, A., “Labour Law or Social Competition Law: Some Concluding Critical”, en Rigaux, M. Buelens, J. & Latinne, A. (Eds.), *From Labour Law to Social Competition Law?*, Cambridge, Intersentia, 2014, pp. 175-187, p. 186.

- Bekker, S. & Klosse, S., “EU Governance of Economic and Social Policies: Chances and Challenges for Social Europe”, *European Journal of Social Law*, Gent, 2013.
- Burchell, B. *et al.*, “The Quality of Employment and Decent Work: Definitions, Methodologies, and Ongoing Debates”, *Cambridge Journal of Economics*, Cambridge, 2014, 38.
- Collins, M., *Earnings and Low Pay in the Republic of Ireland: A Profile and Some Policy Issues*, NERI Working Paper Series, Dublin, n. 29, 2015, <http://www.nerinstitute.net/research/earnings-and-low-pay-in-the-republic-of-ireland/>.
- Cremers, J. (Ed.), *In Search of Cheap Labour in Europe: Working and Living Conditions of Posted Workers*, Amsterdam, International Books, 2011.
- Däubler, W., “Labour Law and Competition”, en Rigaux, M., Buelens, J. & Latinne A. (Eds.), *From Labour Law to Social Competition Law?*, Cambridge, Intersentia, 2014.
- Doherty, M., “It Must Have Been Love...But It's Over Now. The Crisis and Collapse of Social Partnership In Ireland”, *Transfer: European Review Of Labour And Research*, Brussels, 2011, 17, 3.
- Doherty, M., “Battered and Fried? Regulation of Working Conditions and Wage-Setting after the ‘John Grace’ Decision”, *Dublin University Law Journal*, Dublin, 2013, 19.
- Doherty, M., “When You Ain't Got Nothin', You Got Nothin' to Lose... Union Recognition Laws, Voluntarism and the Anglo Model”, *Industrial Law Journal*, Oxford, 2013.
- Doherty, M., “Can the Patient Survive the Cure? Irish Labour Law in the Austerity Era”, *European Labour Law Journal*, Leuven, 2014, 5.
- Doherty, M., “Through the Looking Glass: Brexit, Free Movement and the Future”, *Kings Law Journal*, London, 2016, forthcoming.
- Flynn, M., “The Casualisation of Labour in Third Level Institutions”, *Irish Left Review*, Dublin, September 2014; quoted in a lecture delivered by the President of Ireland, February 26, 2015.
- Hardiman, N. & MacCarthaigh, M., “How Governments Retrench in Crisis: the Case of Ireland”, *Geary Working Paper Series*, Dublin, 2013, 15, <http://www.ucd.ie/geary/static/publications/workingpapers/gearywp201315.pdf>
- Hendy, J., “Workers’ and Trade Union Rights: the Dilemma of the EU Referendum”, *Institute of Employment Rights*, London, 2015, <http://www.ier.org.uk/sites/ier.org.uk/files/11%20John%20Hendy%20papers.pdf>

- Kresal, B., “Mutating or Dissolving Labour Law?”, en Rigaux, M., Buelens, J. & Latinne, A. (Eds.), *From Labour Law to Social Competition Law?*, Cambridge, Intersentia, 2014.
- Martin, J., “Activation and Active Labour Market Policies in OECD Countries: Stylised Facts and Evidence on their Effectiveness”, *IZA Journal of Labor Policy*, New York, 2015, 4, 4.
- Milanovic, B., *Global Inequality: A New Approach for the Age of Globalization*, Boston, Harvard University Press, 2016.
- O’ Kelly, K., “The End of Social Partnership in Ireland?”, *Transfer: European Review of Labour and Research*, Brussels, 2010, 16, 3.
- O’ Sullivan, M. *et al.*, *A Study on the Prevalence of Zero Hours Contracts among Irish Employers and their Impact on Employees*, Department of Jobs, Enterprise and Innovation, Dublin, 2015, <https://www.djei.ie/en/Publications/Publication-files/Study-on-the-Prevalence-of-Zero-Hours-Contracts.pdf>
- Prassl, J., *The Concept of the Employer*, Oxford, OUP, 2015.
- Rigaux, M., “Labour Law or Social Competition Law? The Right to Dignity of Working People Questioned (Once Again)”, en Rigaux, M., Buelens, J. & Latinne, A. (Eds.), *From Labour Law to Social Competition Law?*, Cambridge, Intersentia, 2014.
- Standing, G., *The Precariat: The New Dangerous Class*, London, A&C Black, 2011.
- Whittaker, M. & Hurrell, A., *Low Pay Britain 2013*, Resolution Foundation, London, 2013, <http://www.resolutionfoundation.org/publications/low-pay-britain-2013/>
- Wickham, J. & Bobek, A., *Bogus Self-employment in the Irish Construction Sector*, TASC, Dublin, 2016, http://www.tasc.ie/download/pdf/bogus_selfemploymentfinal.pdf

Red Internacional de ADAPT



ADAPT es una Asociación italiana sin ánimo de lucro fundada por Marco Biagi en el año 2000 para promover, desde una perspectiva internacional y comparada, estudios e investigaciones en el campo del derecho del trabajo y las relaciones laborales con el fin de fomentar una nueva forma de “hacer universidad”. Estableciendo relaciones estables e intercambios entre centros de enseñanza superior, asociaciones civiles, fundaciones, instituciones, sindicatos y empresas. En colaboración con el DEAL – Centro de Estudios Internacionales y Comparados del Departamento de Economía Marco Biagi (Universidad de Módena y Reggio Emilia, Italia), ADAPT ha promovido la institución de una Escuela de Alta formación en Relaciones Laborales y de Trabajo, hoy acreditada a nivel internacional como centro de excelencia para la investigación, el estudio y la formación en el área de las relaciones laborales y el trabajo. Informaciones adicionales en el sitio www.adapt.it.

Para más informaciones sobre la Revista Electrónica y para presentar un artículo, envíe un correo a redaccion@adaptinternacional.it



ADAPTInternacional.it

Construyendo juntos el futuro del trabajo