



UNIVERSIDAD DE CÓRDOBA

**LA CRISIS ESTRUCTURAL DEL MERCADO LABORAL EN ESPAÑA:
FLEXIBILIDAD, PRECARIEDAD E INEFICACIA DE LA POLÍTICA DE EMPLEO**

Tutora: Dra. Dña. María Rosa Vallecillo Gámez
Córdoba, octubre 2014.

“Este trabajo de investigación ha sido elaborado como requisito para la obtención del Título de Máster en Políticas Territoriales de Empleo, curso 2.013 – 2.014 por Francisco Manuel Colmenero Morales bajo la tutorización de la profesora Doctora María Rosa Vallecillo Gámez”.

PRÓLOGO	5
CAPÍTULO I: ANÁLISIS RETROSPECTIVO	8
1. Introducción.....	9
2. Referencias al modelo de crecimiento y al mercado laboral de la etapa expansiva 1960 – 1975.....	9
2.1. Modelo de crecimiento 1960 – 1975.....	9
2.2. Breve referencia al mercado laboral 1960 – 1975.....	11
3. Inicio de la temporalidad y flexibilidad en España.....	12
3.1. Contexto laboral entre 1.976 y 1.983.....	12
3.2. La reforma laboral de 1.984: Extensión de la temporalidad sin nota de causalidad.....	13
4. De la etapa de crecimiento a la crisis breve pero intensa de principios de los noventa.....	16
4.1. Reforma laboral de 1994. La temporalidad como medio de mejora de la situación económica y del empleo.....	17
4.2. Reforma laboral de 1997. Intento de recuperación de la estabilidad en el empleo.....	19
4.3. Breve comentario acerca de las reformas.....	20
CAPÍTULO II: LA ÉPOCA DORADA DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO ESPAÑOL, ¿TAMBIÉN DEL EMPLEO?	22
1. Introducción.....	23
2. Situación económica: crecimiento sin desarrollo.....	24
2.1. Motores del crecimiento económico de España.....	24
2.2. Las (múltiples y obviadas) debilidades del modelo.....	25
2.3. Intento tardío de cambio del modelo económico español.....	27
3. Comportamiento del mercado laboral y del empleo.....	28
3.1. Reforma del año 2001: de la senda de la búsqueda de la estabilidad en el empleo a la continuación de la flexibilidad y la temporalidad.....	30
3.2. Reforma laboral de 2006: Limitación en el uso de la contratación temporal. .	33
3.2.1. El tratamiento de la cuestión de la temporalidad en España.....	34
4. Una mirada a la Unión Europea y su postura en materia laboral y de empleo.....	36
5. Breve conclusión.....	38
CAPÍTULO III: CRISIS DE 2008, DEL MILAGRO AL DESPROPÓSITO ECONÓMICO ESPAÑOL Y SU REPERCUSIÓN EN EL ÁMBITO LABORAL Y DEL EMPLEO	41
1. Introducción.....	42
2. Crisis económica y social de 2008. Desplome de los indicadores económicos y fuerte incremento de los datos de desempleo.....	42

2.1. Modelo económico y productivo, sistema educativo y mercado laboral. Algunas claves para entender el contexto de crisis.	43
2.1.1. Modelo económico y productivo.....	43
2.1.2. Sistema educativo.....	44
2.1.3. Mercado laboral.....	45
2.2. Medidas coyunturales para problemas de corte estructural. Errores de diagnóstico y actuación.	46
2.2.1. Real Decreto-Ley 9/2008, de 28 de noviembre, por el que se crean un Fondo Estatal de Inversión Local y un Fondo Especial del Estado para la Dinamización de la Economía y el Empleo y se aprueban créditos extraordinarios para atender a su financiación.	47
2.2.2. Real Decreto-ley 13/2009, de 26 de octubre, por el que se crea el Fondo Estatal para el Empleo y la Sostenibilidad Local.	48
3. Periodo reformista laboral para una crisis económica y financiera.	49
3.1.1. Reforma laboral de 2010: a vueltas con la temporalidad. Nuevo intento por racionalizar su uso y estimular la contratación indefinida.	49
3.2. Breve referencia al periodo entre reformas.....	52
3.3. La reforma laboral de 2012: la profunda y extremadamente agresiva modificación normativa.	53
3.4. (Mini) reforma de 2013. La parcialidad se une a la temporalidad.....	59
CAPÍTULO IV: LA “PASIVIDAD” DE LA POLÍTICA DE EMPLEO FRENTE A SU “ACTIVACIÓN” Y EFECTIVA TERRITORIALIZACIÓN.	63
1. Introducción.	64
2. Evolución del marco normativo de la política de empleo en España.....	64
2.1. De la década de los ochenta a la actual concepción de la política de empleo del año 2003.	64
2.2. Ley 56/2003, el cambio en la legislación sobre empleo. Intento de adaptación a las nuevas realidades y necesidades.	65
2.3. Las tardías e insustanciales reformas en la Ley de Empleo en el periodo de actual crisis económica y social.....	67
2.3.1. Real Decreto-ley 3/2011, de 18 de febrero, de medidas urgentes para la mejora de la empleabilidad y la reforma de las políticas activas de empleo.....	67
2.3.2. Real Decreto-ley 8/2014, de 4 de julio, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia.	68
2.4. Breve conclusión en relación a las reformas.....	69
3. Referencia obligada al tratamiento dado al emprendimiento y a las iniciativas de desarrollo local.	70
3.1. El emprendimiento como política activa de empleo y su protagonismo en el actual contexto de crisis.....	70
3.2. El fenómeno del desarrollo territorial. Visión general.....	72
4. Planes de empleo extraordinarios: la insuficiencia de los mecanismos pasivos y el incontrolado desempleo juvenil.....	74

4.1. ¿La debida protección en las situaciones de desempleo?	74
4.2. La cuestión del desempleo juvenil.....	75
5. Presupuesto y distribución del gasto en políticas de empleo.	77
CONCLUSIONES	78
BIBLIOGRAFÍA	87

PRÓLOGO

Desde el año 2008, España se encuentra sumida en una crisis económica y financiera sin precedentes, si bien en su origen existen grandes condicionantes externos, lo cierto es que en nuestro país existían una serie de problemas en estado latente que eran permanentemente obviados en el marco de una época “positiva” de la economía nacional, que tras el estallido de la crisis, se manifestaron de forma virulenta. Como resultado, encontramos un descalabro de los indicadores económicos y en paralelo a éstos, un alza hasta el momento, insaciable, de los indicadores encargados de medir el comportamiento del desempleo.

La idea que subyace a la elaboración del presente Trabajo Fin de Máster –TFM en adelante– y define su intencionalidad, la podemos resumir en el siguiente proverbio oriental *“Si quieres conocer el pasado, mira el presente, que es su resultado. Si quieres conocer el futuro, mira el presente que es su causa”*.

Y es que, aunque el desempleo es el principal problema sufrido y percibido por la sociedad española en la actualidad y que debido a la inestabilidad económica, se han producido debates en relación al funcionamiento del mercado laboral y nuestro modelo de relaciones laborales, hay dos aspectos que merece la pena destacar y son la esencia de lo que las páginas siguientes van a abordar.

En primer lugar, el problema del desempleo en España no se puede considerar actual y propio de una coyuntura relacionada con el contexto económico generado por la crisis, sino que es una cuestión de carácter estructural fuertemente arraigada en nuestro país, que se ve afectada por las dinámicas del ciclo económico, lo que en el caso español, debido a sus particularidades, la reviste de una especial volatilidad, especialmente preocupante en fases recesivas debido al incremento rápido, enérgico y posteriormente sostenido de los datos de paro; en segundo lugar y en relación con la economía, en España, las crisis económicas tienen una gran conexión con situaciones de inestabilidad externa, que afectan a la deficitaria construcción de las principales parcelas con importancia eminentemente económica de nuestro país, la clave está en que en lugar de actuar sobre éstas, es común a la par que llamativo, culpabilizar al Derecho del Trabajo y sus instituciones, lo que da como resultado no actuar sobre los problemas de índole económica, consintiéndolos y prolongándolos, generando además, nuevos problemas en relación al ámbito laboral.

A pesar de que como hemos señalado, el desempleo es un problema estructural de España, existe un importante déficit de diagnóstico sobre la naturaleza de éste, existiendo una peligrosa preferencia a no actuar durante épocas de crecimiento económico sobre el mercado de trabajo, y sin embargo, a implementar todo tipo de medidas en periodos de crisis, lo que provoca una tendencia perjudicial sobre el correcto funcionamiento del mercado laboral y las relaciones laborales, evitando su modernización y adecuada adaptación a un entorno que asumimos cambiante y turbulento. Tales medidas, tomadas con carácter de urgencia, contienen por tanto, carencias importantes debido al notable déficit de análisis y valoración de la situación, ya que el objetivo primordial es contener la tendencia alcista del desempleo.

Acabamos de señalar como nocivo y perjudicial el enfoque ante las crisis y las respuestas dadas, concretando, éstas se hacen vía reformas laborales, las cuales han ido introduciendo paulatinamente notas de precariedad, lo que genera crisis sociales más duraderas que la fase de inestabilidad económica, pero no es menos preocupante que

permanentemente sean eludidos los planteamientos provenientes de entre otras instituciones, la Unión Europea, a la vez que se hace caso omiso a las debilidades del área económica. Con lo que además de con una cuestión interna mal abordada, nos encontramos con situaciones que nos exponen a los efectos de las inestabilidades de los ciclos económicos y comprometen el objetivo de alcanzar una efectiva convergencia con el resto de países europeos.

La cuestión esencial es que la situación se ha generado a través de instrumentos como las reformas laborales, las cuales se han alejado de la visión que el Derecho del Trabajo tuvo en sus inicios y ha de primar, el equilibrio de poder en la relación desigual entre trabajadores y el tejido empresarial. La actual concepción del uso de la legislación laboral es bien distinta, consistente en un reparto de los riesgos inherentes a la dinámica empresarial y en el establecimiento de dicha normativa como un mecanismo subordinado y al servicio de la economía, economía por cierto, integrada por un anti-social funcionamiento, generador de incluidos y excluidos y por tanto, de dinámicas cada vez más persistentes de paro y/o empleo precario, ligadas a una severa exposición a situaciones de riesgo de pobreza y exclusión social.

Los aspectos anteriormente referenciados cuentan desde hace relativamente poco tiempo con una serie de instrumentos enmarcados en la figura de las políticas públicas de empleo, que han de servir para dar respuesta a las anomalías en el funcionamiento del mercado laboral. Es importante reparar en ellas ya que gozan de un gran potencial y una flexibilidad de actuación de la que carecen los mecanismos legislativos, pero veremos que pese a esto, España adolece de unas deficitarias orientación, financiación y distribución del gasto, provocando un perjuicio social además de económico, puesto que priman la visión paliativa y reactiva tendente a proteger las situaciones de desempleo mediante prestaciones de carácter económico, frente a los mecanismos proactivos y preventivos que eviten precisamente llegar a una situación de carencia de empleo y de descenso de ingresos, que además en España, suele ir acompañada de un largo proceso de inactividad laboral que es paralelo a la aparición del riesgo de exclusión social.

En definitiva, el presente TFM surge con el objetivo de exponer las múltiples debilidades económicas de nuestro país en su historia reciente, y tanto las causas justificadoras, como el fondo de las reformas laborales aprobadas en España causantes de una situación marcada por la temporalidad, la flexibilidad y la precariedad laboral, sin olvidar atender también a las orientaciones de la Unión Europea en tales materias y el papel de la política de empleo, todo ello con el propósito de señalar que a nivel nacional se dan una serie de problemas estructurales mal diagnosticados y peor atendidos, que exponen a la economía y a la sociedad española a una situación compleja y delicada, obviada constantemente.

Francisco Manuel Colmenero Morales

CAPÍTULO I: ANÁLISIS RETROSPECTIVO

1. Introducción.

El objetivo de este capítulo es analizar las tendencias históricas de nuestro país en relación al mercado laboral, sistema de relaciones laborales, así como la visión y tratamiento dado al Derecho del Trabajo, sus instituciones y a la política de empleo, para poder entender las dinámicas que les afectan, las soluciones dadas en el pasado y en cierto modo, la relevancia que estas han podido tener en la grave y prolongada crisis del mercado de trabajo que estamos sufriendo en la actualidad.

Al tratar de identificar las actuaciones implementadas en el pasado, pretendemos valorar los diagnósticos que llevaron a optar por dichas medidas, las propias iniciativas y su repercusión no sólo en aquel momento presente, sino también en periodos posteriores.

En definitiva se trata de analizar una serie de momentos previos a la crisis con importantes repercusiones en materia laboral y de empleo, señalando cuestiones relevantes para el objeto de este TFM y que nos afectan a día de hoy, no únicamente por la naturaleza de las medidas llevadas a cabo, sino especialmente por la ideología y la forma de atender y entender el problema del empleo que, como veremos, no dista mucho del tratamiento dado en la actualidad.

2. Referencias al modelo de crecimiento y al mercado laboral de la etapa expansiva 1960 – 1975.

2.1. Modelo de crecimiento 1960 – 1975.

España ha sufrido las graves consecuencias de los ciclos de la economía durante su historia reciente, además de las inferencias que afectan a este ámbito de manera principal, lo cierto es que las medidas adoptadas generalmente de corte restrictivo y reactivo también tienen una gran repercusión en el área laboral, lo que produce fuertes ajustes del empleo y en definitiva un problema social que tiende a mantenerse mucho más tiempo que el periodo de recesión e inestabilidad puramente económica.

Entrando en materia económica, España tras la época de autarquía y cierre al exterior que se produjo desde el final de la guerra civil española hasta los años cincuenta, comenzó una apertura al exterior acompañada por una época de crecimiento durante la década de los años sesenta, alentada por un periodo de auge económico a nivel internacional.

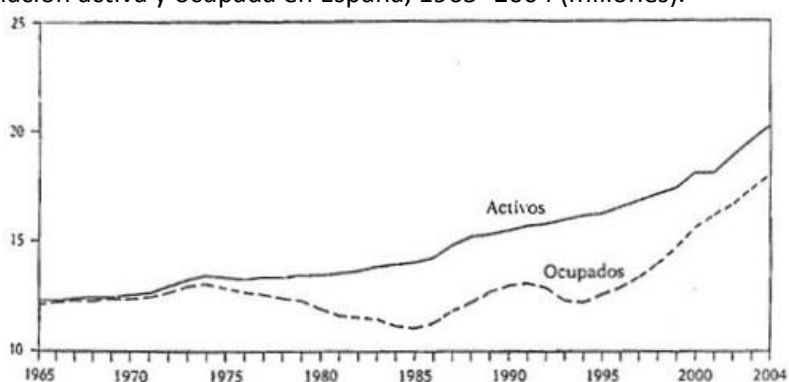
El crecimiento de los años sesenta que se prolongó hasta mediados de los setenta, estaba basado en los bienes de consumo duraderos -automóviles, electrodomésticos-, la vivienda, los nuevos productos derivados de la industria química -fibras sintéticas y artificiales, plásticos, detergentes-, el turismo y los viajes -con presencia creciente y abrumadora de la demanda externa-; los bienes superiores de consumo en la partida de la alimentación -leche, carne y huevos-, experimentan en los años sesenta un cambio decisivo en sus producciones al calor de una demanda que no pudo satisfacer, en muchos casos, la oferta nacional, reclamando la ayuda decisiva de las importaciones¹.

¹ FUENTES QUINTANA, E., “Tres decenios de la economía española en perspectiva”. <http://www.uned.es/eco-1-historia-economica-esp/AulaVNov/Lecturas/fuentes.pdf>.

Tras esta época de crecimiento se produjo una de recesión, si bien tenía una causa principal en relación a la crisis del petróleo, existían una serie de debilidades internas que sumadas a una reacción tardía sobre las amenazas externas, hicieron mucho más pronunciada y severa la crisis de aquellos años. La causa externa ya la hemos citado, en cuanto a las propias de nuestro país destacamos una mayor repercusión de alza del precio del petróleo debido a nuestra alta dependencia, y el alza en los salarios y las cotizaciones sociales, así como el proceso de transición de la dictadura a la democracia que generaron un clima de incertidumbre que afectó de manera negativa a la inversión².

Si bien existe un déficit de datos en materia de tasa de paro y creación de empleo³, podemos indicar⁴ que existía un equilibrio confuso con una población activa y ocupada en el periodo 1965-1975 muy pareja y una creación de empleo escasa.

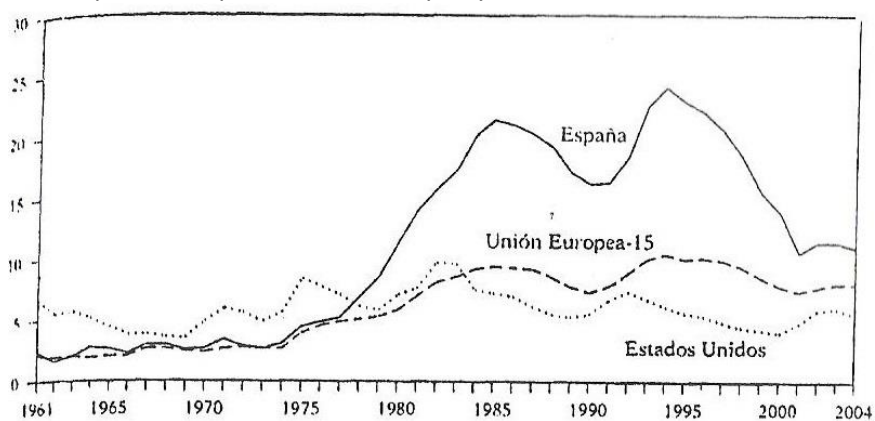
Gráfico 1. Población activa y ocupada en España, 1965 -2004 (millones).



Fuente: Comisión Europea, en GARCÍA DELGADO, J.L., MYRO, R. (2005).

Tras el estallido de la crisis se produjo la configuración de un panorama complicado en relación al mercado laboral, la población activa continuó aumentando de manera importante pero el empleo sufrió una fuerte contracción, lo que disparó la tasa de desempleo situándola muy por encima de la tasa de la UE-15 y EEUU.

Gráfico 2. Tasa de paro en España, Unión Europea y Estados Unidos, 1961 - 2004.



Fuente: Comisión Europea, en GARCÍA DELGADO, J.L., MYRO, R. (2005).

² GARCÍA DELGADO, J.L., MYRO, R., "Lecciones de economía española". Aranzadi. Pamplona. 2005. Pág. 78.

³ La primera encuesta de población activa (EPA) en nuestro país fue referente al tercer trimestre de 1976.

⁴ Para ampliar información al respecto, véase GARCÍA BROSA, G. Y SANROMÁ, E. "Mercado de trabajo" en GARCÍA DELGADO, J.L., MYRO, R., "Lecciones de economía española"... Op cit. Págs. 313-343.

2.2. Breve referencia al mercado laboral 1960 - 1975.

Si miramos brevemente a un momento anterior al que estamos analizando, en España había una posibilidad de que las partes decidieran la tipología del contrato de trabajo que les uniría, sin embargo, en el periodo desde la aprobación de la Ley de Contrato de Trabajo de 1944 y la Ley de Relaciones Laborales de 1976⁵ se fue modificando tal precepto, colocando como modelo de contratación dominante al indefinido, frente a los temporales, los cuales, debían atender en su formalización a criterios de necesidades transitorias y no podían aplicarse a actividades de carácter permanente o habitual, todo esto, conseguido por el empuje tanto a nivel doctrinal como jurisprudencial. Desde ese momento la normativa laboral adoptaría el contrato indefinido como contrato tipo, pasando a tener los de carácter temporal una condición de excepcionalidad, además de necesitar de justificación su uso⁶.

La nueva realidad generada por la crisis y la forma de afectar al mercado laboral y a la economía, desencadenó en la instauración de todo tipo de medidas que se justificaban en aquella. La lectura errónea de la magnitud de la crisis de los años setenta, así como de sus efectos, obligó a ejecutar medidas urgentes para tratar de encauzar la situación, el problema se encuentra en que el shock de la crisis tuvo una influencia notable como elemento justificador, lo que podemos resumir en la siguiente crítica al periodo reformista, la cual es extrapolable al tiempo presente: *“Atribúyase entonces a la crisis económica lo que ciertamente le corresponda, que no es poco, y abandónese el fácil recurso de utilizar aquel concepto mágico como campana protectora de casi todo”*⁷.

Esta crítica generalizada, no supuso ningún tipo de freno a un escenario que las diversas crisis de la economía generan, la afección a los postulados y principios del derecho del trabajo. En España se optó por una medida de fomento del empleo como era el uso de los contratos temporales, amparada en la idea de que era la única política de empleo eficaz para luchar contra la crisis del momento tanto a nivel económico como de mercado de trabajo.

Precisamente esa forma de encarar la crisis económica y las dificultades del mercado laboral actuaron como punto de inflexión en materia de flexibilidad y temporalidad laboral en España. Como veremos a continuación, las medidas introducidas a finales de los años setenta y principalmente la de mediados de los ochenta, propiciaron que se apostara por una medida excesiva, comprometida y que distorsionó nuestro mercado laboral no sólo en aquel momento, que también, debido a cómo se implementó, sino también en la actualidad, por el peligroso antecedente que creó y la justificación dada al respecto que sigue teniendo repercusión en el mercado de trabajo.

⁵ ALONSO OLEA, M. “Los principios de la contratación temporal”, en “La contratación temporal”, Ed. Acarl, Madrid; en AGUILERA IZQUIERDO, R., “El principio de «causalidad» en la contratación temporal”. Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración, nº 33. 2001. Pág. 100.

⁶ DURÁN LÓPEZ F. “Modalidades de contratación temporal”, en DURÁN LÓPEZ F., MONTOYA MELGAR A. Y SALA FRANCO T. “El ordenamiento laboral español y los límites a la autonomía de las partes y a las facultades del empresario”, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, pág. 196; en AGUILERA IZQUIERDO, R., “El principio de «causalidad»...”. Op cit. Pág. 100.

⁷ PALOMEQUE LÓPEZ, M.C., “un compañero de viaje histórico del derecho del trabajo: la crisis económica”. Revista de política social, nº 143. 1984. Pág. 16.

3. Inicio de la temporalidad y flexibilidad en España.

Como hemos indicado anteriormente, España a mediados de los años setenta se enfrentaba a una crisis que desbordó las previsiones del gobierno del momento y que además se prolongó hasta 1.985.

Ya lo hemos dejado entrever, la crisis sirvió de justificación para implementar medidas en relación al mercado laboral y su configuración, que si en instantes previos a la crisis y en una primera parte de esta, se orientaba hacia la estabilidad en el empleo y la protección de los trabajadores, poco a poco se dejó llevar por la introducción de la temporalidad y la flexibilidad que redundarían en precariedad laboral y en el inicio de la dualidad contractual.

3.1. Contexto laboral entre 1.976 y 1.983.

Enlazando con la introducción de este apartado y ampliando tal información, La Ley de Relaciones Laborales de 8 de abril de 1976 (LRL en adelante) es la que recoge la hegemonía de la estabilidad en el empleo mediante la presunción de concertación de los contratos por tiempo indefinido, esto no quiere decir que prohibiera la utilización de los contratos temporales, sino que estos, al ser una excepción, debían basarse precisamente en una razón temporal que justificase su uso. De hecho la propia LRL les hacía referencia y determinaba su uso: realización de obra o servicio determinados, trabajos eventuales, sustitución de trabajadores con derecho a reserva del puesto de trabajo, actividades artísticas o deportivas y trabajos especiales autorizados por disposición legal⁸.

A pesar de esto, la grave situación económica que afectaba a nuestro país obligó a tomar medidas al respecto y estas fueron principalmente para utilizar el contrato temporal como medida de fomento del empleo, viéndose afectados unos colectivos específicos⁹ por una primera experiencia en relación a la supresión del criterio de causalidad. Este elemento produjo una situación en la que convivían por un lado los contratos temporales “ordinarios” y los nuevos contratos temporales coyunturales.

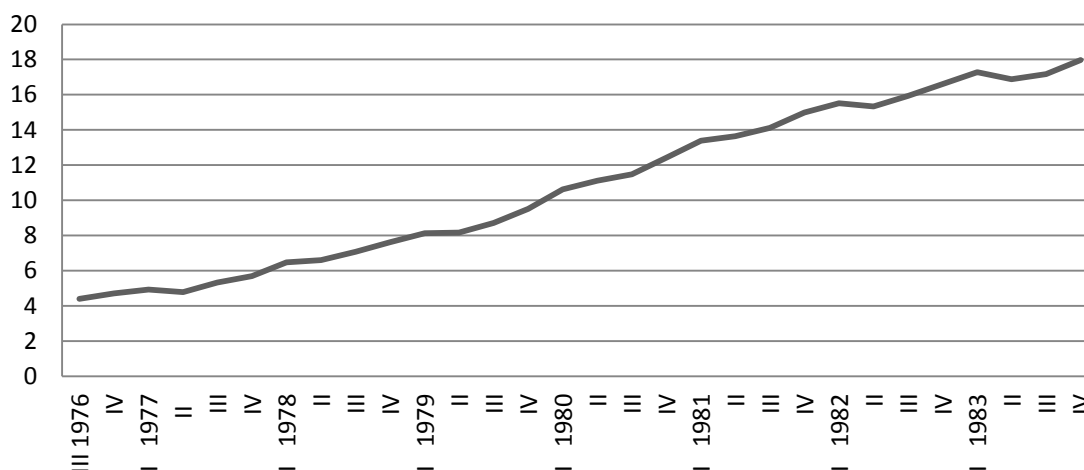
Una vez existía y en cierto modo se consentía una tendencia del mercado laboral hacia la temporalidad como panacea para los problemas económicos y laborales de España, se aprobaron una serie de decretos en esta dirección: el Decreto 1361/1981, de 3 de julio, sobre contratos de trabajo en prácticas y para la formación para jóvenes trabajadores.; el Decreto 1362/1981, de 3 de julio, sobre contratos de trabajo a tiempo parcial; el Decreto 1363/1981, de 3 de julio, por el que se autoriza la contratación temporal como medida de fomento del empleo actuando como límite el 31 de diciembre de 1982; y el Decreto 1364/1981, de 3 de junio, que estableció una serie de bonificaciones en las cuotas a la Seguridad Social para la formalización de contratos independientemente de su horizonte temporal aplicables a desempleados que hayan agotado su prestación por desempleo, estén subsidiados o no, y estén inscritos como parados en las oficinas de empleo o a trabajadores desempleados no incluidos en la situación anterior y que tengan responsabilidades familiares, que no reciban prestación y permanezcan seis meses inscritos como parados en las oficinas de empleo sin recibir oferta de colocación adecuada¹⁰.

⁸ Enumeradas en AGUILERA IZQUIERDO, R., “El principio de «causalidad»...”. Op cit. Pág. 101.

⁹ Los colectivos afectados por la medida fueron desempleados y jóvenes, según lo dispuesto en Real Decreto Ley 43/1977, de 25 de noviembre, sobre política salarial y empleo.

¹⁰ Redacción del artículo primero, letras a y b del punto uno del citado Decreto.

Gráfico 3. Evolución de la tasa de paro en España (3T 1976 - 1983).



Fuente: elaboración propia a partir de datos EPA

Al observar el gráfico superior y el gráfico 1 del presente TFM, contemplamos cómo pese a las medidas implementadas, la generación de empleo realmente no existió, con lo que se cambió el mensaje y la visión de las medidas de intento de creación de empleo a una manera de conservar o mantener el empleo existente, incluso de repartirlo, en definitiva, se dotó al mercado laboral de flexibilidad sin límite, probando los hechos que la política de empleo puesta en circulación por los sucesivos gobiernos centristas entre 1.977 y 1.982 ha distado sobremedida de ser unitaria, ordenada y eficiente, que no ha existido relación significativa entre contratación temporal y creación de empleo¹¹.

3.2. La reforma laboral de 1.984: Extensión de la temporalidad sin nota de causalidad.

Como se ha podido observar en el apartado anterior, la crisis económica introdujo una serie de peligrosos aspectos a la hora de hablar de mercado laboral y política de empleo, flexibilidad, temporalidad, dualidad y precariedad, como medio de abordar una urgente y reactiva reforma del mercado de trabajo sin diagnóstico previo y sin posterior evaluación.

Esta base de la reforma y la idea que subyace en ella, es mucho más trascendental de lo que se piensa, puesto que fue el inicio de un proceso general de culpabilización del Derecho del Trabajo y de sus instituciones propias en nuestro país, desarme de la función y señas de identidad esenciales del orden jurídico-laboral y asalto neoliberal a la ciudadela del garantismo de los derechos de los trabajadores, fatigosamente conseguidos a lo largo de la historia y hoy ya patrimonio común del moderno Estado social de derecho, al amparo de supuestas exigencias de la crisis económica¹².

Con lo que nos vamos a encontrar con que la economía y su funcionamiento van a ejercer una presión sobre la normativa laboral y el ámbito social, siempre y cuando los defectos propios de un sistema que genera desigualdad y pobreza no alcance sus metas de consecución de máximo beneficio y crecimiento constantes.

¹¹ PALOMEQUE LÓPEZ, M.C., “un compañero de viaje histórico...”. Op cit. Pág. 16.

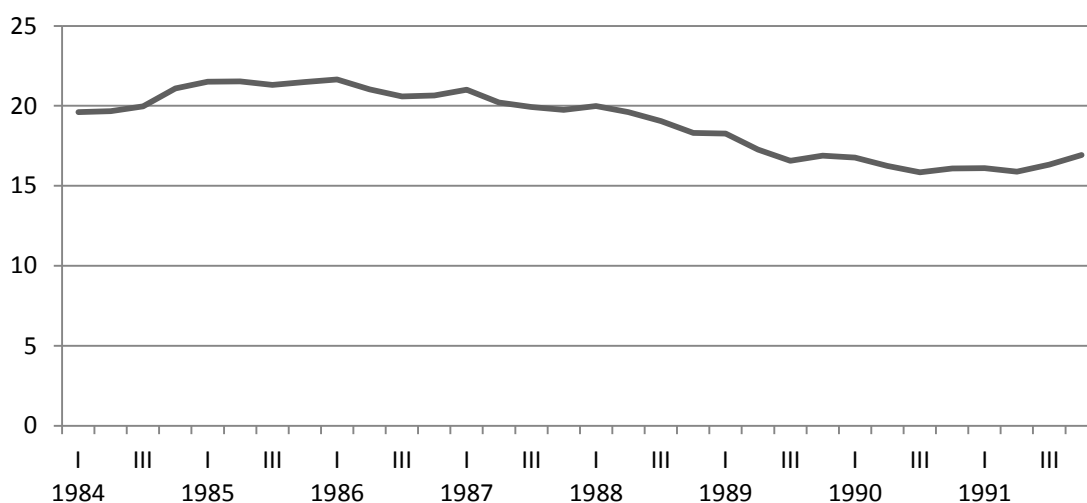
¹² Son llamativas las similitudes y las conclusiones acerca de la deriva de la situación del derecho del trabajo y del empleo que se hacían en PALOMEQUE LÓPEZ, M.C., “un compañero de viaje histórico...”, con la actualidad. Esta senda de repetición de errores, vagos diagnósticos y déficit de actuación hacen muy recomendable su lectura.

Entrando en el periodo 1984-1991¹³, la tasa de paro comenzó el año en un 19'6%, las medidas implementadas en los años anteriores no sólo no eran capaces de generar empleo o repartirlo en un intento de justificar las medidas de alguna manera como hemos podido apreciar con anterioridad, sino que además la destrucción de empleo continuaba aumentando.

Ante tal panorama, se aprobó la Ley 32/1984, de 2 de agosto, sobre modificación de determinados artículos de la Ley 8/1980, de 10 de marzo, del Estatuto de los Trabajadores, dicha reforma lleva a cabo una liberalización de la contratación temporal en un doble sentido: de un lado, se amplía el ámbito de la contratación temporal estructural y, de otro, se flexibiliza al máximo la contratación temporal coyuntural o de fomento del empleo¹⁴

Entre 1976 y 1984 se habían sentado las bases jurídicas de lo que podría denominarse el modelo español de flexibilidad en el margen. Ese modelo, que se consagró a partir de 1984 y que se mantuvo inalterado hasta 1992, consistía en permitir el uso bastante indiscriminado de contratos temporales no causales, es decir, que no respondían a necesidades temporales de las empresas no sólo objetivas, sino también tipificadas¹⁵.

Gráfico 4. Evolución de la tasa de paro en España (1984 - 1991).



Fuente: elaboración propia a partir de datos EPA

El perjuicio lo encontramos en que estas medidas no sólo no ayudaron a solucionar el problema del desempleo en nuestro país, el cual es achacable a una mejora de la situación económica internacional y al auge de la entrada en la Unión Europea, es que las medidas de flexibilidad y temporalidad permanecen constantes en el nuevo periodo de crecimiento, el cual está basado en el uso de las modalidades de tiempo definido con todo lo que ello significa¹⁶.

¹³ Se suele considerar etapa de crecimiento desde el año 1985, la opción de comenzar desde 1984 es para introducir la reforma laboral de ese mismo año en el objeto de estudio, como elemento de actuación sobre el mercado laboral previo a la recuperación económica de nuestro país y posteriormente del empleo.

¹⁴ AGUILERA IZQUIERDO, R., "El principio de «causalidad»...". Op cit. Pág. 103.

¹⁵ TOHARIA CORTÉS, L., "El problema de la temporalidad en España: un diagnóstico". Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración, nº 61. 2005. Pág. 178.

¹⁶ La inestabilidad contractual y laboral produce serios efectos sobre la productividad y competitividad empresarial, el consumo, el gasto público y el ámbito social.

El problema no fue tanto que se optara por mecanismos de flexibilidad del mercado laboral en un momento de graves dificultades y donde la economía se encontraba en recesión, la cuestión principal es si realmente era necesario crear una modalidad contractual de carácter temporal carente de sometimiento a condiciones bien objetivas o subjetivas que constituyó el máximo grado de flexibilidad alcanzado por nuestro ordenamiento jurídico¹⁷.

Como hemos indicado, cabe justificar la decisión en el contexto social y económico de la época, aunque ciertamente somos reacios a tal extremo, lo que no es aceptable es que una norma o actuación sobre el mercado laboral ante una coyuntura tan específica se torne en estructural y elemento central de actuación en materia de contratación, ya no únicamente en este periodo o en la posterior etapa de reformas, sino que sus efectos y utilización masiva alcanzan a la actualidad como veremos a lo largo de este TFM.

El modo de funcionamiento de nuestro mercado laboral en base a una temporalidad sin límites desde la aprobación de la reforma de 1984 se prolongó hasta una década más tarde cuando comenzaron a hacerse algunos ajustes, en todo ese tiempo los empresarios gozaron de total impunidad en la precarización del mercado de trabajo, disponían de un contrato flexible y alejado de las “dificultades” y costes de despido de los contratos indefinidos, con lo que se daba solución a una de sus peticiones, en base a una de sus creencias más arraigadas, se consideran permanentes los cambios de los modelos productivos y de la economía, hecho que favorece por tanto, que se vea de manera positiva la temporalidad bajo la justificación de adaptarse a los cambios que puedan llegar a producirse en el futuro¹⁸.

Es evidente que esta forma de actuar y los postulados a los que se daba veracidad, estaban generando un caldo de cultivo bastante peligroso, “la cultura de la temporalidad”¹⁹, cabe denominarla así, ya que no se trata de una poción empresarial coyuntural o una acción específica y limitada de los poderes públicos en su capacidad de actuación sobre el mercado de trabajo, el contrato temporal se estableció como básico o esencial para asegurar el éxito empresarial ya que permitía reducir parte del riesgo que conlleva la realización de cualquier actividad económica.

Ya nos hemos pronunciado en contra de la liberalización de los contratos temporales por todo aquello que aceptaba de manera implícita, pero es que si se podía ver algo positivo en colocar o entender esta manifestación en materia de contratación como válida en materia de transición a un contrato indefinido posterior o acceso al mercado laboral, la excesiva temporalidad iba ligada al encadenamiento de contratos de duración determinada, los cuales se alternaban con situaciones de desempleo con lo que ni tan siquiera se estableció como elemento dinamizador del empleo.

¹⁷ Para profundizar en la cuestión y conocer un análisis de tal situación en TORTUERO PLAZA, J.L., “La inseguridad en el empleo: causas, instrumentos y políticas legislativas”. Revista Doctrinal Aranzadi Social vol.V, parte Estudio. 1999; se nos emplaza a la lectura de MARTÍN VALVERDE, A. “Las transformaciones del Derecho del Trabajo en España y la Ley 32/1984 de Reforma del Estatuto de los Trabajadores”, en AA. VV.: “Comentarios a la nueva Legislación Laboral”, Madrid, págs. 17 – 44.

¹⁸ MATÍA PRIM, J. “Sentido y alcance de la reforma de la legislación laboral”, en VALDÉS DAL-RÉ, F., “la reforma del mercado laboral”. Lex Nova. Valladolid. 1994. Págs. 13-35.

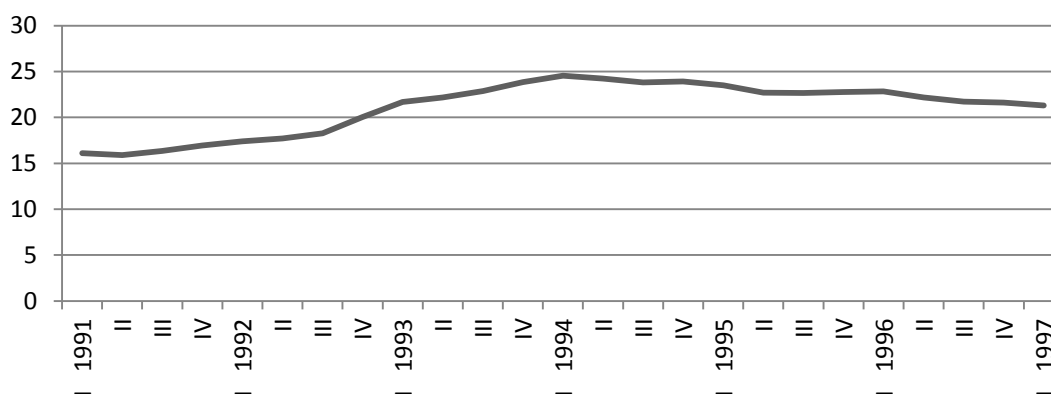
¹⁹ Véase TORTUERO PLAZA, J.L., “La inseguridad en el empleo...”. Op cit. Págs. 3 y ss. para profundizar en el concepto y su contenido.

Lo que en definitiva lleva a una reflexión, la inestabilidad de los trabajadores en un marco de creciente y elevada temporalidad de por sí genera una situación complicada, pero también es necesario pensar en que la rotación contribuye a optar de manera obligada por una política de recursos humanos en las empresas carente de cualquier lógica, además, a nivel de país, no hay duda, que los largos períodos de temporalidad, que afectan a importantes bloques de la población activa y entre ellos todas las generaciones que se incorporaron al mercado de trabajo durante aquellos años y que perduran o se instalan durante un largo período de tiempo, terminan impregnando a la sociedad misma, elevando la característica a rango de categoría²⁰.

4. De la etapa de crecimiento a la crisis breve pero intensa de principios de los noventa.

Tras las medidas adoptadas y verse favorecida la situación española del empuje de la entrada en la Unión Europea, además de la mejora económica a nivel internacional, la situación del mercado laboral comenzó una mejoría en cuanto a datos de desempleo se refiere a partir de 1.987. Un año antes podía apreciarse una leve mejoría, pero lo cierto es que si 1.987 comenzaba con una tasa de paro del 21,01%, lo cerró con un 19,75%, esta situación de bajada de los datos de paro se prolongaría hasta el segundo trimestre de 1.991, con 15,88%, que pese a la evolución favorable, seguía siendo una cifra excesivamente alta.

Gráfico 5. Evolución de la tasa de paro en España (1991 – 1T 1997).



Fuente: elaboración propia a partir de datos EPA

Desde entonces se produjo otra crisis en España, que pese a su brevedad medida en el comportamiento de los indicadores económicos, sí que tuvo una fuerte intensidad en materia de destrucción de empleo. Esta situación al igual que en los periodos ya referenciados en el presente TFM propiciaron dos nuevas reformas del mercado de trabajo, la primera cabe calificarla de agresiva y potenciadora de lo establecido en la reforma de 1984, que como hemos podido observar se centraba en la liberalización de la contratación temporal. En cuanto a la reforma de 1997, establece un cambio en la concepción de estimular la contratación mediante mecanismos de empleo inestable, considerándose además, que las reformas anteriores habían perjudicado, más que beneficiado al comportamiento del mercado laboral, puesto que medidas de corte coyuntural se habían convertido en fenómenos estructurales, aunque a pesar de esto, sin entrar aún en profundidad, fue permisiva con la temporalidad y optó por reducir la indemnización por despido del contrato indefinido.

²⁰ TORTUERO PLAZA, J.L., “La inseguridad en el empleo...”. Op cit. Pág. 4.

4.1. Reforma laboral de 1994. La temporalidad como medio de mejora de la situación económica y del empleo.

Antes de entrar en esta reforma laboral²¹, creemos necesario realizar una serie de consideraciones previas de importancia como son que nuestro país gozaba de estabilidad política y social desde hacía relativamente poco tiempo, la democracia y la constitución por aquel entonces no llevaban vigentes ni tan siquiera veinte años, con lo que es relativamente comprensible que se siguiera hablando de principios como libertad sindical, autonomía colectiva y legitimidad del conflicto²², sin embargo la parte más discordante la encontramos en el excesivo auge de medidas ligadas o justificadas en base al principio de libertad de empresa²³, sin ir más lejos, la flexibilidad y la temporalidad.

El problema es que mientras que nuestro país avanzaba en el marco de la participación en la Unión Europea, se asomaba a un mundo que iba profundizando en la globalización y la internacionalización y donde la aceleración y difusión de las innovaciones tecnológicas y su incidencia sobre la transformación del modo y contenido de los trabajos y de las cualificaciones profesionales iba en aumento²⁴, la economía y en relación a esta, el modelo productivo y la mentalidad empresarial, no avanzaba ni al mismo ritmo ni en la misma dirección.

Dicho esto, dado el papel limitado del estado para intervenir en la economía, se pasa a entender el mercado laboral y la adopción de medidas en base a este, no como complementarias al ámbito económico, sino como una variable más para su adecuado funcionamiento²⁵, con lo que si a esta nueva condición del Derecho del Trabajo y sus instituciones, le sumamos que se reconoce la necesidad y “obligación” de actuar eliminando barreras a las dinámicas económicas, nos encontramos con un problema grave, como graves fueron las medidas adoptadas y sus consecuencias, las cuales aún perduran.

En España, como decimos, se produjo una peligrosa combinación, que sumada a un modelo productivo incapaz de generar empleo, sobre el cual, volvemos a indicar que no se adoptaron medidas, facilitó no solo el acceso de la temporalidad, sino su enquistamiento en nuestro ordenamiento jurídico y nuestro mercado laboral. Siendo el mensaje repetido una y otra el de la inadecuación del sistema laboral español al actual momento de funcionamiento de la economía y la necesidad de su modificación para favorecer al desarrollo económico y la creación de empleo²⁶.

²¹ Ley 11/1994, de 19 de mayo por la que se modifican determinados artículos del Estatuto de los Trabajadores, y del texto articulado de la Ley de Procedimiento Laboral y de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social, Boletín Oficial del Estado, núm. 122. Lunes 23 de mayo de 1994.

²² VALDÉS DAL-RÉ, F., “la reforma del mercado laboral”... Op cit. Pág. 17.

²³ Artículo 38 de la Constitución Española: “Se reconoce la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado. Los poderes públicos garantizan y protegen su ejercicio y la defensa de la productividad, de acuerdo con las exigencias de la economía general y, en su caso, de la planificación”.

²⁴ VALDÉS DAL-RÉ, F., “la reforma del mercado laboral”... Op cit. Pág. 20.

²⁵ “De no introducirse este criterio de adaptabilidad (en relación a los cambios económicos, tecnológicos y empresariales) en el desarrollo de la relación laboral, en la regulación estatal y en la negociación colectiva, el esquema de garantías para los trabajadores inherente al Derecho del Trabajo irá apareciendo cada vez más como una regulación puramente formal, que no sólo no sirve para proteger el empleo existente sino que abre una brecha cada vez mayor entre ocupados y desempleados”, exposición de motivos de la ley 11/1994.

²⁶ Véase VALDÉS DAL-RÉ, F., “la reforma del mercado laboral”... Op cit. Págs. 19 y ss. para profundizar más sobre el contenido de esta idea y cómo afecta al contenido de la reforma laboral de 1994.

Pese a que la solución de la crisis de los años ochenta pasó como hemos visto por la liberalización de la contratación temporal, tal medida adoptada en 1984 ha ofrecido resultados positivos y negativos, bastando con señalar ahora que, alcanzado un nivel tan extraordinariamente elevado de temporalidad como el actual, la opinión mayoritaria considera que los efectos negativos son muy superiores a los positivos²⁷. Pese a esto las medidas que optaran por analizar la situación, diagnosticarla en profundidad y actuar en base a todo lo anterior, fueron inexistentes y desembocaron en la adopción de medidas fáciles a la par que contraproducentes.

Si bien, en un primer momento la reforma parecía encaminarse a la actuación frente a la excesiva temporalidad en España, tendiendo a un reequilibrio de un modelo fuertemente descompensado que se había traducido en la llamada contratación a la carta que, de hecho, había situado nuestros índices de temporalidad en unas magnitudes cuantitativas manifiestamente desmedidas e insostenibles para cualquier modelo de relaciones laborales que pretendiera ser considerado racional y eficaz²⁸, lo cierto, es que tal actuación no se produjo, sino que pese a la recuperación de la nota de causalidad, se establecieron una serie de mecanismos proclives al uso de contratos de duración determinada en base a satisfacer las necesidades empresariales, en definitiva, se abrió la puerta a una flexibilización basada en la adaptabilidad de uso de los contratos de corte temporal.

Es necesario enfatizar una idea que se repetirá a lo largo del TFM, la temporalidad era concebida, ya por aquel entonces como fenómeno patológico cuyas consecuencias son negativas desde el punto de vista de la profesionalidad de los trabajadores, de su formación, de la salud y seguridad en el trabajo, de la fluidez y eficacia de las relaciones colectivas -en especial, de la acción sindical- y de la protección social e, incluso, desde una perspectiva aún más directamente económica, del consumo. Consecuencias negativas que, con uno u otro énfasis, se estaban poniendo de relieve desde distintos ámbitos, desde investigaciones universitarias hasta el propio Banco de España²⁹.

Para terminar con este apartado, hay que hacer referencia a que pese a la idea o más bien deseo, de que esta reforma atajara de forma decidida el problema de la temporalidad en España, hemos indicado que ocurrió todo lo contrario, algo que vemos ratificado en el impulso o la apuesta por seguir con este mecanismo con la aprobación de Ley 14/1994, de 1 de junio, por la que se regulan las Empresas de Trabajo Temporal (LETT en adelante)³⁰, que ayuda no solo a enquistar la situación de precariedad del mercado laboral español, sino que también alienta que se prolongue en España ese fenómeno patológico puesto de manifiesto en el párrafo anterior, justificado en dar respuesta rápida a las necesidades de personal de las empresas.

²⁷ VALDÉS DAL-RÉ, F., “la reforma del mercado laboral”... Op cit. Pág. 19.

²⁸ ESCUDERO RODRÍGUEZ, R., “Adaptabilidad y causalidad de la contratación temporal en la negociación colectiva posterior a la reforma”. Relaciones Laborales, nº 2. 1997. Pág. 2.

²⁹ Véase ESCUDERO RODRÍGUEZ, R., “Adaptabilidad y causalidad...” Op cit. Págs. 4 y ss. donde aparecen datos exhaustivos que corroboran tal apreciación.

³⁰ Previa aprobación de la Ley 10/1994, de 19 de mayo, sobre medidas urgentes de fomento de la ocupación, *Boletín Oficial del Estado*, núm. 122. Lunes 23 de mayo de 1994; que supuso el fin del monopolio en la intermediación del antiguo Instituto Nacional de Empleo (INEM).

4.2. Reforma laboral de 1997. Intento de recuperación de la estabilidad en el empleo.

Ya hemos podido ir observando la naturaleza de las medidas adoptadas en relación al funcionamiento del mercado laboral de nuestro país y hemos ido incluyendo pinceladas de nuestra postura al respecto avaladas por la bibliografía empleada hasta el momento, pero lo cierto es que si algo podemos destacar de esta reforma³¹, es que a partir de este periodo aparecen programas de empleo en pro de la consecución de potenciar la contratación indefinida. Para situar la cuestión y entender el porqué de una nueva reforma transcurridos únicamente tres años desde la anterior vamos a situar el contexto mediante algunos datos de gran relevancia³²:

- Pese a una mejora de la situación económica, en España los datos de desempleo mostraban una realidad alarmante, ya que pese a dejar atrás el máximo histórico de paro publicado en una EPA³³, desde entonces la bajada de dicho indicador permaneció estable en el entorno del 22%, destacando además, que el comportamiento del mercado laboral era muy llamativo, ya que pese a superar las 715.000 colocaciones, el desempleo sólo se redujo en 35.000 personas.
- La tasa de temporalidad total se encontraba alrededor del 34%, arrojando la mensual, datos entorno a un 90%, lo que define un modelo desestructurado e irracional, con aversión al contrato estable y con serios problemas internos más allá de los datos de colocaciones y paro. A este problema hay que añadir la poca duración de tales contratos³⁴ y la elevada rotación laboral que producen, lo que configura un fenómeno irregular, abusivo, cultural y contraproducente, que además de producir efectos perjudiciales en materia de empleo, dispara los gastos de protección frente a situaciones de desempleo, lo que en cierto modo limita la capacidad de emplear el gasto social en políticas de corte activo.
- La descausalización en la realidad de ciertos contratos temporales, propicia el fraude.
- Las medidas de estímulo para la conversión de contratos temporales en indefinidos cabe definirlos como ineficaces, en el total de 1996 sólo un 1% del total.

Con semejante contexto y análisis sobre los efectos de la temporalidad y en el marco de un reciente pacto como el Acuerdo Interconfederal para la Estabilidad en el Empleo³⁵, fruto de un proceso de diálogo social, se hizo obligada y evidente, animada por un periodo de bonanza económica, la necesidad de luchar frente a ésta.

³¹ Ley 63/1997, de 26 de diciembre, de medidas urgentes para la mejora del mercado de trabajo y el fomento de la contratación indefinida, *Boletín Oficial del Estado*, núm. 312. Martes 30 de diciembre de 1997.

³² Paráfrasis de ESCUDERO RODRÍGUEZ, R. (dir.), “Las reformas laborales de 1997”. Aranzadi. Pamplona. 1998. Págs. 20 - 24.

³³ El máximo histórico es referido al 24,55% de tasa de paro del primer trimestre de 1994, ya que aunque más adelante se hará referencia, podemos avanzar que este dato se ha visto ampliamente sobrepasado durante la actual etapa de crisis económica, situándose el nuevo registro máximo de tasa de paro en un 27,16% correspondiente al primer trimestre de 2013.

³⁴ En 1996 el 67% de los contratos temporales duraba como máximo tres meses; en ESCUDERO RODRÍGUEZ, R. (dir.), “Las reformas laborales de 1997”... Op cit. Pág. 21.

³⁵ Dicho acuerdo configuró el núcleo importante de la reforma, la cual presenta en su exposición de motivos el siguiente texto: “*Es evidente, según señalan los agentes sociales, que el funcionamiento del mercado laboral en la actualidad no resulta el más adecuado para basar sobre él un modelo de relaciones laborales estable, ya que perjudica tanto a las empresas como a los trabajadores, por lo que las medidas que se proponen a los Poderes Públicos pretenden contribuir a las competitividad de las empresas, a la mejora del empleo y a la reducción de la temporalidad y rotación del mismo*”.

Además del acuerdo y la propia reforma, en dicho periodo queremos destacar brevemente la aprobación de otra serie de medidas propiciadas por el diálogo social, como el Real Decreto-ley 8/1997, de 16 de mayo, de medidas urgentes para la mejora del mercado de trabajo y el fomento de la contratación indefinida –convertido después en la Ley 63/1997, de 26 diciembre y el Real Decreto-ley 9/1997, de 16 de mayo–, por el que se regulan incentivos en materia de Seguridad Social y de carácter fiscal para el fomento de la contratación indefinida y la estabilidad en el empleo –convertido después en la Ley 64/1997, de 26 diciembre–³⁶.

Para terminar con esta cuestión, consideramos positivo que fuese fruto del consenso entre los agentes sociales y destacamos que los acuerdos y la propia reforma realizan una valoración del impacto y alcance de los dos elementos que caracterizan la estructura del mercado de trabajo, esto es, temporalidad y rotación. Sobre ellos se dice que “inestabilidad y alta rotación en el empleo afectan al crecimiento económico y al nivel de vida; generan incertidumbre para los trabajadores respecto a su propio futuro: afectan por tanto, a la cohesión económica y social y a la vertebración democrática de la sociedad; e impiden contar con empresas que hagan de la calidad y el valor añadido elementos esenciales para su competitividad”³⁷.

Pero no es menos cierto que pese a la toma de conciencia de la situación del mercado laboral y la anterior referencia, se flexibilizaron causas de extinción contractual y se redujeron cuantías de indemnización, todo como método de lucha frente a la cultura de la temporalidad puesta en marcha por el tejido empresarial español con el beneplácito de los gobiernos de distinto signo, que como hemos visto no sólo tiene efectos nocivos sobre el mercado laboral y la economía española, sino sobre la sociedad.

Economía por cierto, que si en 1984 indicábamos que empezaba a ejercer una fuerte presión sobre el ámbito laboral utilizando la crisis como shock y justificación de su ataque, en esta ocasión también se recurrió a ella para obligar a realizar una reforma del mercado laboral que lo precarizaba y flexibilizaba. El RDL 8/1997 –citado anteriormente– y la ley 24/1997, de 15 de julio, de consolidación y racionalización del sistema de Seguridad Social, empezaban a recoger palabras que si en aquel momento levantaban cierto recelo, en la actualidad ya sabemos que conllevan. Tales palabras eran competitividad, racionalización y recuperación económica y crecimiento económico³⁸.

4.3. Breve comentario acerca de las reformas.

Antes de pasar al siguiente apartado del TFM, aunque es cierto que hemos atacado especialmente a la reforma de 1984 y en menor medida a la de 1994, viendo incluso ciertos aspectos positivos en relación a la reforma laboral de 1997, lo cierto es que cada una de ellas ha propiciado un empeoramiento sustancial del mercado de trabajo en nuestro país por la naturaleza y orientación de las medidas que contenían.

³⁶ Vienen enunciadas en TORTUERO PLAZA, J.L., “La inseguridad en el empleo...”. Op cit. Pág. 9. Además se nos invita a una ampliación de la información atendiendo a un análisis dicha normativa en Casas Baamonde, M. “La conversión legal de la reforma laboral de 1997 y sus primeros efectos sobre el empleo y la contratación”, Relaciones Laborales, nº 1. 1998. Págs. 28 y 55.

³⁷ TORTUERO PLAZA, J.L., “La inseguridad en el empleo...”. Op cit. Pág. 9.

³⁸ PEDRAJAS MORENO, A. ET AL, “Las reformas laborales: análisis y aplicación práctica”. Lex Nova. Valladolid. 1999. Pág. 25.

La reforma de 1984 con la descausalización de los contratos temporales facilitó la entrada al mercado laboral de una tipología contractual que de naturaleza coyuntural pasó a ser estructural y característica de nuestro sistema de relaciones laborales, la cual no suponía únicamente un perjuicio para los trabajadores que se veían sometidos a ella, sino que afectaba a la configuración deseable de un modelo productivo basado en la mejora de la productividad y la competitividad y suponía además, un fuerte gasto social en prestaciones por desempleo.

Con lo que la medida denominada como “flexibilidad externa de entrada”, no solo no redujo el desempleo en nuestro país sino que propició un empeoramiento de la actividad empresarial no considerado así por éstos, los cuales se preocupaban más por reducir costes laborales que por otras cuestiones empresariales de mayor relevancia. Tras el aumento desorbitado de los contratos temporales y la reducción en paralelo de la contratación indefinida, se consideró un fracaso tal forma de actuar, ya que el resultado era una profunda precarización del empleo y una afección a otros ámbitos que se veían también perjudicados y que a lo largo de los puntos anteriores hemos ido destacando.

Pese al contenido del Libro Verde anterior a la reforma de 1994³⁹, en el cual se hablaba de los efectos perniciosos de la contratación temporal tal y como se favoreció en 1984, la falta de conexión de los objetivos de la reforma y sus resultados, la incoherencia de este modelo y como contradice a las técnicas más actuales en esa fecha en relación al área de recursos humanos, lo cierto es que, en cierta medida, pese a eliminarse paulatinamente el contrato temporal para fomento del empleo, se siguió actuando por esa senda, como demuestra la aprobación de la LETT, o la introducción de una nueva variante de flexibilidad, la flexibilidad interna.

Como se puede apreciar, el contrato indefinido permaneció inalterado lo que en cierto modo cabe entenderlo como reforzamiento de su posición y de aquellos que disponían de él, pero lo cierto es que la deriva del mercado laboral y del sistema de relaciones laborales le afectaba de manera implícita, apareciendo en los trabajadores indefinidos el temor a perder dicha protección.

Tras todo este proceso donde aparecen la precariedad, la flexibilidad y la dualidad del mercado laboral, pasamos con la reforma del año 1997 al origen del tan recurrente – incluso en la actualidad– “crear más y mejor empleo” o lo que es lo mismo, empleo estable y de calidad. Pero lo cierto es que su consecución iba ligada a la admisión de una obsesión empresarial, el abaratamiento y facilitación del despido, con lo que llega la “flexibilidad externa de salida”. Esta fue la línea que se siguió y sin embargo no se abordó una penalización de los contratos temporales, que por aquel entonces no tenía indemnización y de haberla como en el caso del contrato para el fomento del empleo, era escasa.

³⁹ Citado y expuesto en ESCUDERO RODRÍGUEZ, R. (dir.), “Las reformas laborales de 1997”... Op cit. Págs. 58 y ss y el cual utilizamos para resumir aquí su contenido, recomendando además su ampliación siguiendo tal referencia.

**CAPÍTULO II: LA ÉPOCA DORADA DEL CRECIMIENTO
ECONÓMICO ESPAÑOL, ¿TAMBIÉN DEL EMPLEO?**

1. Introducción.

Tras conocer el periodo previo al “boom” económico español nos gustaría reseñar dos cuestiones que han sido claves en él, por un lado, el desarrollo y ejecución o cumplimiento de previsiones y determinaciones contenidas en normas superiores y prevalentes: en la Constitución –y en la jurisprudencia constitucional– y, posteriormente, en el Derecho comunitario; y por el otro, la adaptación del ordenamiento laboral a los cambios fuertes y continuos del sistema económico y productivo y a las exigencias de competitividad de la economía y de las empresas⁴⁰, quizás de mayor importancia que la primera cuestión, debido a su uso como elemento justificador de las reformas. Precisamente dicha connotación es clave para entender no sólo las reformas de dicho periodo, sino las siguientes como podremos observar.

Nos gustaría destacar en relación a la Unión Europea, la aceptación explícita y expresa de que la política de empleo ha de potenciar una mano de obra cualificada, formada y adaptable, y mercados laborales con capacidad de respuesta al cambio económico⁴¹, con vistas a la consecución de una Europa basada en un crecimiento económico equilibrado y en la estabilidad de los precios, en una economía social de mercado altamente competitiva, tendente al pleno empleo y al progreso social, y en un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente, promoviendo el progreso científico y técnico⁴², además, considerando el fomento del empleo como un asunto de interés común⁴³, eso sí, asumiendo que las políticas de empleo se ejercerán de forma compatible con las orientaciones generales de las políticas económicas de los Estados miembros y de la Unión adoptadas⁴⁴ teniendo a ésta como base.

La temporalidad y la flexibilidad pudimos observar como estaban estrechamente relacionadas con las peticiones o consideraciones del tejido empresarial que en cierto modo se corresponden con el contenido del artículo 38 de la Constitución Española –CE en adelante–, pero no podemos obviar la existencia de otros preceptos constitucionales a los que no se les ha prestado tanta atención como se debería y que veremos a continuación a lo largo de este capítulo. Nos referimos a materia de progreso social y políticas orientadas a la consecución del pleno empleo⁴⁵ o la modernización y desarrollo de los sectores económicos⁴⁶.

En definitiva, sirva este capítulo para poner de manifiesto que pese a la buena evolución económica, la debida atención en materia laboral, el respeto al ámbito social y la apuesta por mecanismos eficaces de política de empleo han sido exigüos y vacíos.

⁴⁰ CASAS BAAMONDE M. E., “La reforma del Derecho del Trabajo diez años de legislación laboral: 1985-1995”. Relaciones Laborales, nº 1. 1996; además de las cuestiones indicadas, señala también “la adopción de determinadas opciones o decisiones de política legislativa de los sucesivos Gobiernos socialistas”, la cual no consideramos de relevancia para el TFM.

⁴¹ Artículo 145 Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

⁴² Artículo 3 del Tratado de la Unión Europea de 7 de febrero de 1992 firmado en Maastricht.

⁴³ Artículo 146.2 Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

⁴⁴ Artículo 146.1 Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

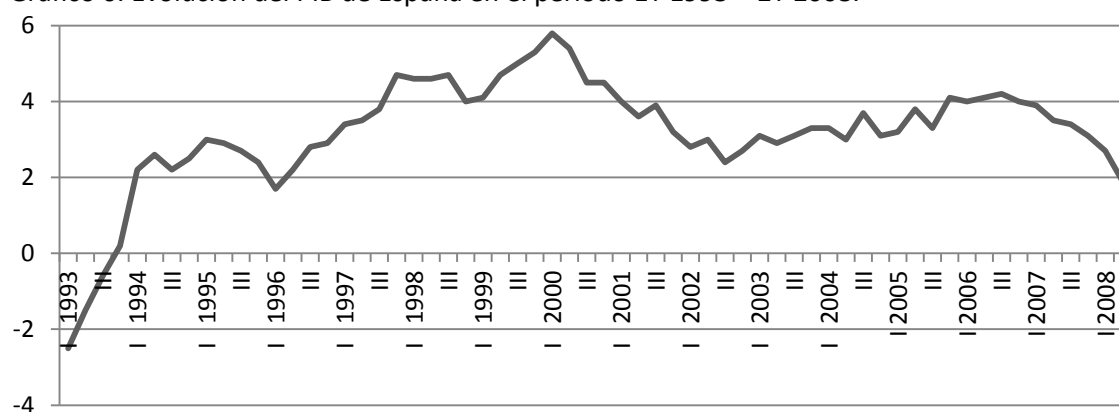
⁴⁵ Artículo 40 CE: “Los poderes públicos promoverán las condiciones favorables para el progreso social y económico y para una distribución de la renta regional y personal más equitativa, en el marco de una política de estabilidad económica. De manera especial realizarán una política orientada al pleno empleo”.

⁴⁶ En relación al contenido del artículo 130 CE: “Los poderes públicos atenderán a la modernización y desarrollo de todos los sectores económicos y, en particular, de la agricultura, de la ganadería, de la pesca y de la artesanía, a fin de equiparar el nivel de vida de todos los españoles”.

2. Situación económica: crecimiento sin desarrollo.

Una vez finalizada la crisis breve pero intensa de principios de los noventa, el último trimestre de 1993 tuvo un comportamiento ligeramente positivo $-0,2\%$ pero fue el punto de inflexión sobre la tendencia negativa del comportamiento del PIB español, ya que un trimestre más tarde España crecía un $2,2\%$. Pero lo cierto es que este hecho no tuvo repercusión sobre la alta tasa de paro hasta realmente cuatro años más tarde, si bien en 1997 se encadenaron en los cuatro trimestres tímidos descensos⁴⁷.

Gráfico 6. Evolución del PIB de España en el periodo 1T 1993 – 2T 2008.



Fuente: elaboración propia a partir de datos INE

El comienzo de la época de crecimiento español desde la salida de la crisis de los noventa hasta la actual con fecha de inicio en 2008, tenía su base en el sector servicios como actividad más dinámica de la economía española, a esto hay que sumar la poca importancia sobre el PIB de la agricultura, nota clásica de cualquier país desarrollado; un sector industrial que aminoraba su ritmo de ascenso y la construcción⁴⁸ que por el contrario, lo aumentaba. Además, el turismo y sobre todo la demanda interna, como motor de la economía conseguían maquillar los datos negativos en cuestión de exportaciones y por tanto, de déficit comercial.

Como podemos observar, la base del periodo de crecimiento español presentaba varios problemas, los cuales tal y como se presenta a continuación, no sólo no fueron abordados, sino que se consintieron y se agravaron finalmente, generando dificultades posteriores de gran magnitud.

2.1. Motores del crecimiento económico de España.

Ya hemos mostrado de manera escueta el origen del proceso de la etapa de crecimiento económico español, a continuación queremos mostrar cuales fueron las claves de ese modelo con el objetivo de definir y presentar brevemente⁴⁹ la cuestión.

⁴⁷ Esta información la ampliaremos en su respectivo apartado, pero el hecho de hacerle referencia es para situar el porqué de comenzar desde el año 1997 el tratamiento de este capítulo.

⁴⁸ El alto ritmo de la inversión en construcción en general, respondió al aumento de la renta disponible de las familias, a la reducción de los tipos hipotecarios y a la recuperación de la inversión pública en infraestructuras. Memoria CES 1998. Pág. 6.

⁴⁹ Realizar un análisis en profundidad además de elevar la extensión del trabajo, nos desviaría del objetivo principal, pero sí que es necesario referirnos al modelo económico ya que como hemos visto, la política de empleo y las actuaciones en el ámbito laboral están supeditadas a la marcha de la economía.

Si bien comenzamos el periodo de auge económico con el sector servicios como actividad más dinámica, con una industria que funcionaba bien y un comportamiento positivo del turismo, lo cierto es que ya por el año 1998 la construcción empezaba a reclamar protagonismo, superando a la industria en importancia y convirtiéndose en el sector más dinámico de la economía española.

El otro componente que favoreció que España creciera por encima de la media del comportamiento económico de la Unión Europea fue la demanda interna, uno de sus pilares fue la inversión en construcción, el otro, el consumo, amparado en un “efecto riqueza”⁵⁰. El turismo también contribuyó a la buena marcha de la economía española, queriendo apostar en varios momentos por diversificar su oferta y reducir su característica estacionalidad conocida como turismo de “sol y playa”.

2.2. Las (múltiples y obviadas) debilidades del modelo.

Con el título queremos poner de manifiesto que sin poner en tela de juicio los datos económicos que revelan un alto crecimiento, que es cierto que se produjo, no podemos evitar añadirle que sobre todo, se hizo mal.

Hemos citado la construcción como motor y actividad más dinámica de la economía española, esta situación que en un principio se observó como positiva y sin mayor importancia, propia de la dinámica del ciclo económico, se tornó estructural teniendo un elevado coste tal situación, ya que desde el comienzo de ésta y hasta el estallido de la crisis, la construcción se convirtió en la actividad más dinámica de la economía española, pero a su vez, limitó el crecimiento de la inversión en bienes de equipo, produjo desvío de inversión⁵¹ respecto a otros sectores y actividades, abandono escolar y aunque en el apartado de empleo le haremos amplia referencia, provocó contención salarial en una época de fuerte crecimiento de los beneficios empresariales, ya que no podemos olvidar que es una actividad intensiva en mano de obra, ligada a bajas cualificaciones y bajos salarios.

En cuanto al otro motor, la demanda interna, se compuso de consumo e inversión, sobre todo en construcción. Si analizamos cada uno de dichos componentes, el consumo lejos de mejorar por una situación “real”, estaba propiciado por una ilusión, el “efecto riqueza” que ya hemos podido observar que estaba relacionado entre otras cuestiones,

⁵⁰ Derivado de: la revalorización de los títulos de renta variable, y el mantenimiento de tipos de interés reducidos que aliviaron el endeudamiento de las economías domésticas. Memoria CES 1998. Pág. 6; la revalorización tanto de los activos bursátiles y financieros como de los inmobiliarios, que de manera conjunta consiguieron compensar el posible efecto negativo que sobre la demanda habría tenido el encarecimiento de la cesta de la compra. Memoria CES 2004. Pág. 7; derivado de la revalorización tanto de los activos bursátiles y financieros como de los inmobiliarios; que, de manera conjunta, habían generado aumentos de los ingresos presentes y propiciado la formación de expectativas halagüeñas sobre la renta futura de los hogares con el consiguiente efecto positivo sobre la demanda de consumo privado. Memoria CES 2007. Pág. 12.

⁵¹ El elevado ritmo mostrado por el sector de la construcción, en los últimos años, ha propiciado el debate sobre los fundamentos del crecimiento económico español y su sostenibilidad en el medio y largo plazo. El liderazgo de la construcción en los últimos ejercicios podría haber supuesto un desvío de inversión hacia este sector desde otros sectores o actividades en busca de beneficios inmediatos. Este hecho podría comprometer en un plazo intermedio el crecimiento general de la economía española si finalmente se observara que se ha hecho a expensas de esfuerzos inversores en otras actividades catalizadoras del crecimiento o generadoras de externalidades positivas, como pudiera ser la inversión en I+D+i o en bienes de equipo, que a corto plazo suelen ofrecer escasos rendimientos pero que en el medio y largo plazo resultan esenciales para el sostenimiento de la actividad. Memoria CES 2004. Págs. 9 – 10.

principalmente con una ilimitada política de liquidez bancaria que provocó un fuerte endeudamiento privado, también de carácter público en las fases finales del ciclo de crecimiento. En cuanto a la inversión, la mayor parte se orientó hacia la construcción frente a los bienes de equipo cuya principal característica es que constituyen inversiones de renovación o reemplazo, es decir, inversiones que han de renovarse al final de la vida útil del bien para que la empresa pueda continuar su actividad de producción⁵², algo que ha de considerarse esencial y que su escasez podemos considerar propiciadora del descenso de la actividad industrial en términos generales.

En cuanto al turismo, si cabe considerarlo esencial para la economía española y hubo como hemos indicado, un intento de mejora y desestacionalización, éste en la realidad tuvo efectos limitados debido a una relativa baja calidad que se solventó tanto por la demanda nacional, como por puntuales descensos de países competidores derivados de situaciones de inestabilidad geopolítica.

Otra debilidad es el sector exterior español, durante todo el proceso de crecimiento económico se configuró como un lastre para la economía española, lo que produjo un elevado déficit comercial, solamente maquillado en situaciones de caída de las importaciones, no por una mejora efectiva de las exportaciones. Además de las consecuencias en el plano económico, también hay que hacer otra interpretación, no éramos competitivos ni en calidad ni en precio.

La productividad también tenía un comportamiento negativo, algunos factores que podrían explicar tal situación y sobre los que no se establecieron ningún tipo de medidas son: la propia naturaleza del sector sobre el que se erigió el modelo de crecimiento español, la construcción; la temporalidad del mercado laboral, la cual produce elevada rotación a la vez que desincentiva formación específica para el puesto de trabajo en las empresas⁵³; y unos datos negativos tanto de abandono escolar como de calificación de nuestro sistema educativo.

Para terminar y no extendernos en demasía, las memorias CES de los años 1998 y 1999 hablaban de una serie de desequilibrios históricos muy concretos en relación a nuestro país: inflación, déficit público, creación de empleo, los precios y el sector exterior, a pesar de esto, en ningún momento se actuó de manera decidida y concreta sobre ellos –a excepción de las reformas del mercado laboral que hemos podido observar se concebían como panacea capaz de solucionar los desajustes económicos–, es más, la explicación de la mejora de la economía española y de la creación de empleo se vinculaba básicamente a la fase ascendente del ciclo económico⁵⁴, como se puede apreciar, la mejora de la economía y del mercado laboral se asentaba en condiciones más externas que internas, una vez más.

⁵² ALONSO PANERO, J. J., “Sector bienes de equipo 2009”. Subdirección General de Comercio Exterior de Productos Industriales, Secretaría de Estado de Comercio, Ministerio de Economía y Hacienda. 2010.

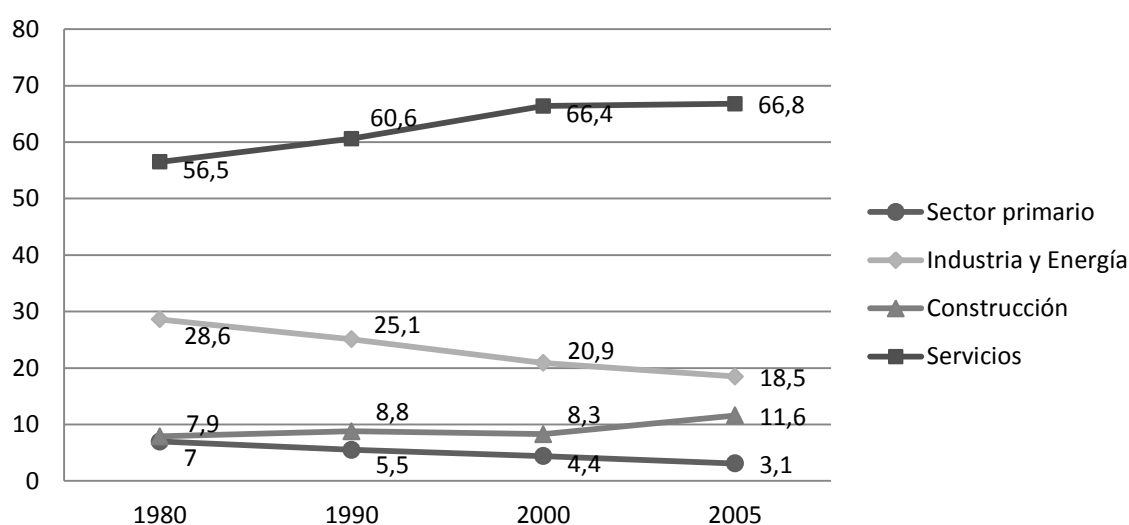
⁵³ En RUESGA BENITO, S. M., “Economía del trabajo y política laboral”. Ediciones Pirámide. Madrid. 2002; en el capítulo IV: “Cualificación de la oferta de trabajo. Capital humano”, se indica la relación: formación específica – productividad – mayor protección del puesto de trabajo, pp. 126 – 127.

⁵⁴ Memoria CES 1998. Pág. 36.

2.3. Intento tardío de cambio del modelo económico español.

A pesar de lo visto, se consideraba necesario para lograr un crecimiento más saneado sin restricciones del sector exterior, mejorar la competitividad de la economía española, para lo cual era necesario profundizar en las reformas estructurales, puesto que todavía éstas no habían afectado al núcleo duro de la inflación, así como fomentar las actividades relacionadas con la denominada “nueva economía”, es decir, aquellas relacionadas con las nuevas tecnologías y la innovación⁵⁵. En 1999 se constataba la necesidad de apostar por un nuevo modelo productivo⁵⁶, más moderno y con base en actividades generadoras de alto valor añadido como la I+D+i, pero no sería hasta 2004 cuando realmente parece que se toma conciencia del grave problema que había en España, el cual radicaba en un patrón de crecimiento desequilibrado, con baja productividad y competitividad y déficit exterior.

Gráfico 7. Evolución porcentual de la estructura del PIB por sectores (periodo 1980 – 2005).



Fuente: elaboración propia a partir de datos Pampillón Olmedo, R. (2014).

La construcción se convirtió en un problema de gran magnitud, no sólo por todo lo ya comentado a lo largo de este capítulo, sino también por el “efecto de arrastre” que generó sobre otras actividades y sectores debido al volumen de beneficios que se podían alcanzar en el corto plazo. El enriquecimiento rápido y la falta de visión estratégica propiciaron la instauración de un modelo de crecimiento tan abultado como insostenible.

Para tratar de ponerle freno a la dinámica económica de por aquel entonces, aparte de lo anterior, influyeron enormemente las persistentes baja productividad y competitividad españolas. Con el objetivo de invertir la situación se consideró necesario el diseño de medidas estructurales tendentes a asegurar para la economía española un patrón de crecimiento equilibrado y duradero, tratando de combinar el crecimiento del empleo y la

⁵⁵ En relación a esto, se celebró la aprobación del Dictamen 12/1999, de 29 de septiembre, el nuevo Plan nacional de investigación científica, desarrollo e innovación tecnológica (2000-2003). Memoria CES 1999. Págs. 33 – 34.

⁵⁶ Es significativo y llamativa la similitud con la realidad actual, por aquel entonces se celebraba la recuperación económica a pesar de contar según las encuestas EPA de aquel año con una media cercana a los tres millones de parados.

expansión de la productividad⁵⁷, para lo cual se presentó en el año 2005 el Plan de Dinamización de la Economía⁵⁸.

Además del propio ejecutivo, los interlocutores sociales hablaban sobre lo oportuno de modificar el modelo de crecimiento basado excesivamente en la construcción y el consumo privado y dar paso a otro más equilibrado y en parte sustentado en la inversión en bienes de equipo, la fortaleza de las exportaciones, y el impulso de las inversiones en investigación, desarrollo e innovación tecnológica⁵⁹.

Se aprobaron medidas intentando abordar la situación, se incrementó la inversión pública en I+D+i y formación, pero existía un fuerte lastre en relación a la construcción, que supuso un freno a la inversión en innovación de las empresas, con lo que pese a la consideración de la existencia de una serie de factores que ponían en peligro el crecimiento, la productividad y la competitividad española en un futuro, realmente no se implementaron medidas eficaces al respecto.

Aunque entendemos que puede resultar excesivamente repetitivo, queremos hacer especial hincapié en que se aceptaba un modelo de crecimiento donde el consumo privado y la construcción se veían como fuentes de dinamismo y fuerza de crecimiento sostenido pese a que las exportaciones tenían un mal comportamiento y lastraban a España hacia un déficit comercial elevado dentro de un contexto de falsa riqueza y supuesta posición económica fuerte de nuestro país, lo que resta competitividad en el marco de competencia que acompaña al proceso de globalización.

3. Comportamiento del mercado laboral y del empleo.

Una vez visto el modelo de crecimiento de España durante la fase expansiva de mediados de los noventa hasta 2008, volvemos al ámbito o materia que afecta de manera esencial al presente TFM, la cuestión laboral y del empleo.

Antes de entrar en las reformas laborales del periodo que afecta a este capítulo y otras cuestiones de relevancia para el fenómeno del trabajo desde una visión amplia, y la comprensión de la realidad que le afectaba, queremos pararnos a modo de introducción en una serie de datos positivos en sí mismos.

La tasa de paro pasó de un 21,3% en el primer trimestre de 1997, hasta el punto de inflexión que se produjo en el segundo trimestre de 2008 en la tendencia descendente del desempleo, que con un 10,44%, suponía el inicio de una escalada que será analizada en profundidad en el siguiente capítulo referido a la crisis económica que afecta y asola a España en la actualidad.

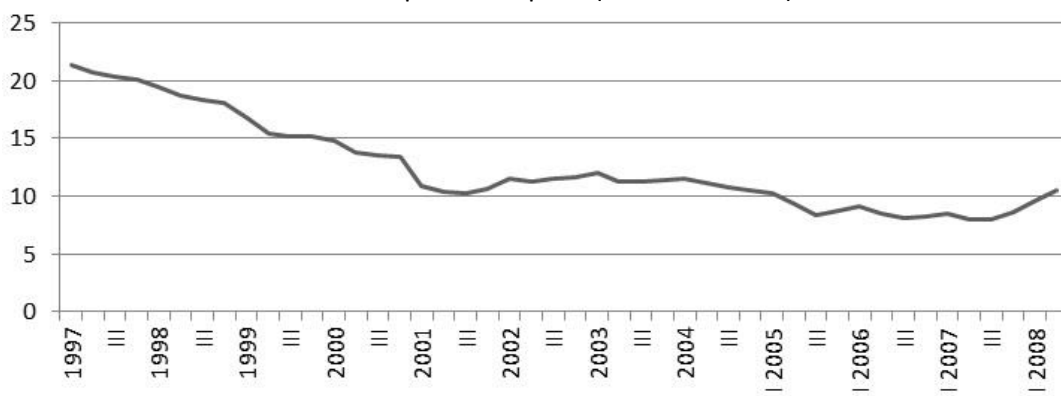
⁵⁷ Memoria CES 2004, pág. 12.

⁵⁸ Un informe de la consultora PWC (PricewaterhouseCoopers) recogido en noticias de finales de marzo de 2005 criticaba el Plan a través de los datos de 274 empresarios y expertos encuestados, siendo los resultados de dicha encuesta los siguientes: El 62,7% de los encuestados estimaba que no mejoraría los problemas de productividad y competitividad ni otros problemas considerados importantes; el 33,71% creía que el plan no atacaba de raíz los problemas de la economía; un 28,57% aseguraba que la efectividad de las medidas sería reducida; un 14,86% estimaba que implicaría demasiada intervención del Ejecutivo a través de los nuevos reguladores; un 12,57% consideraba que las medidas carecían de ambición y el 14,86% aseguraba que faltaban incentivos económicos suficientes.

⁵⁹ Memoria CES 2004, pág. 13.

En el periodo 1997 – 2008 lo cierto es que, además de la tendencia a la baja indicada con anterioridad, cabe destacar que se llegó a un mínimo record del 7,95% de tasa de paro en el segundo trimestre de 2007, que a pesar de lo positivo del dato, sigue siendo elevado y sigue mostrando un déficit de creación de empleo en nuestro país.

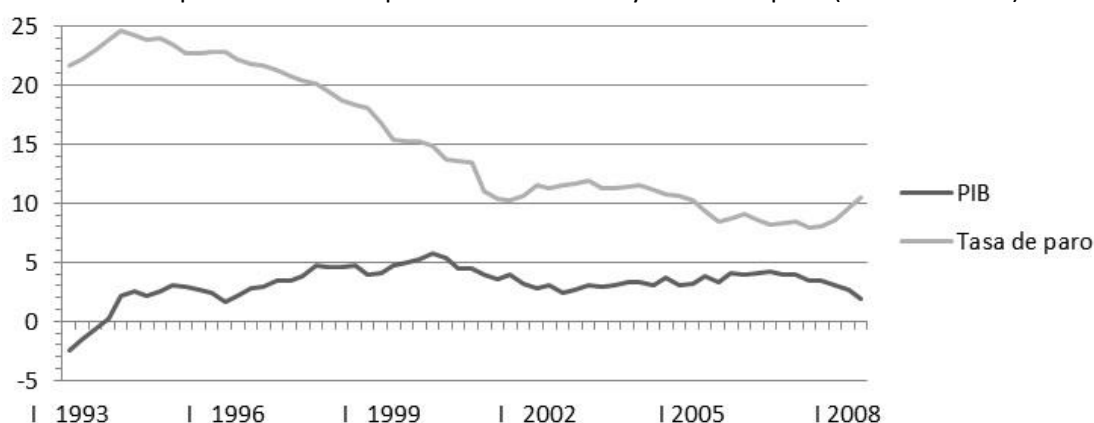
Gráfico 8. Evolución de la tasa de paro en España (1997 – 2T 2008).



Fuente: elaboración propia a partir de datos EPA

Si comparamos el comportamiento del desempleo con la trayectoria del PIB, podemos observar una relación evidente, pero al contrario de las tesis mantenidas, la mejora del empleo deriva de una mejora del ámbito económico, con lo que poner el foco de atención y la determinación reformista en el ámbito laboral de manera aislada en virtud de los datos, no parece ser una solución acertada a la caída de la actividad económica, es más, podemos arriesgarnos a decir que las reformas laborales por sí solas no sólo no generan empleo, sino que tampoco son capaces de recuperar niveles de crecimiento económico que incidan sobre un aumento de los niveles de actividad productiva.

Gráfico 9. Comparación del comportamiento del PIB y la tasa de paro (1993 -1T 2008).



Fuente: elaboración propia a partir de datos EPA

Dicho esto, a continuación nos detendremos en las dos reformas del mercado laboral realizadas, dedicando una especial atención a la situación de la temporalidad en un periodo inmediatamente interior al estallido de la crisis, sin olvidar también, la referencia obligada a la postura de la Unión Europea en relación al mercado laboral y el empleo.

3.1. Reforma del año 2001: de la senda de la búsqueda de la estabilidad en el empleo a la continuación de la flexibilidad y la temporalidad.

Tras un proceso de diálogo social que el ejecutivo de aquel momento detuvo, se aprobó por parte de éste la reforma laboral⁶⁰ de manera unilateral, sin que existiera ni el debido respeto a la autonomía de las partes, ni una situación de urgencia que actuara como justificación de tal extremo. Algo preocupante porque se produce en un contexto de mayoría absoluta con lo cual, el contenido de la reforma contiene inexorablemente resquicios ideológicos, algo que no debería existir en cuestiones de este tipo dada la trascendencia del asunto tratado.

Pese a que la reforma del año 1997 vista con anterioridad, tenía el objetivo de progresar en la consecución de mayor estabilidad para el mercado laboral español a la vez que se actuara frente a la excesiva e injustificada temporalidad –y esta reforma de 2001 parecía querer profundizar en dichas cuestiones al hablar de empleo estable y de más calidad–, se sigue ahondando en mecanismos de flexibilidad. Este giro parece reforzar las tesis que indican que quizás el problema lo encontremos en que el debate sobre la contratación temporal y la estabilidad está pasando, en términos generales, bastante desapercibido en nuestra sociedad, pese a que, por la gravedad de sus efectos, tales materias hayan adquirido la naturaleza de una cuestión de Estado⁶¹. Algo que cabe achacar también a la irrupción del debate en torno a la rigidez y al coste de la extinción del contrato, omnipresente contrapartida a la reducción de la temporalidad, que ha impedido de nuevo abordar el problema de la temporalidad y la precarización, limitándose las medidas legislativas a establecer unos mínimos mecanismos de mejora de algunos contratos temporales, pero manteniendo y aun ampliando un marco jurídico propicio a su masiva utilización⁶².

La realidad vuelve a mostrar que no se actúa de manera decidida sobre los contratos temporales, es más, las medidas adoptadas respecto a estos no son muestra de una posición contundente frente a un grave problema del mercado laboral español, sino una necesaria modificación basada en una directiva europea⁶³, la cual no se aborda por el legislador, sino que este aspecto se deja para un tratamiento en profundidad dentro de la negociación colectiva⁶⁴, es más, pese a que se genera la idea de una apuesta decidida

⁶⁰ Real Decreto Ley 5/2001, de 2 marzo, de Medidas Urgentes de Reforma del Mercado de Trabajo para el incremento del empleo y la mejora de su calidad y posterior Ley 12/2001, de 9 de julio, de medidas urgentes de reforma del mercado de trabajo para el incremento del empleo y la mejora de su calidad.

⁶¹ Tal afirmación viene recogida en ESCUDERO RODRÍGUEZ, R., “Propósitos y despropósitos de la reforma laboral de 2001”. Relaciones Laborales, nº 10. 2001. Pág. 3, la cual podemos extrapolar fácilmente al tiempo presente, a la vez que podemos afirmar, al igual que por aquel entonces, que “la tasa de temporalidad permanece aún en niveles sencillamente inaceptables e impropios de un Estado social de Derecho”.

⁶² ESCUDERO RODRÍGUEZ, R. Y MORÓN PRIETO, R., “Bonificaciones sociales y contrato de fomento de la contratación indefinida en el marco de la política de empleo: las reformas de 2001 (Leyes 12 y 24/2001 y RDL 16/2001)”. Relaciones Laborales, nº 11. 2002. Pág. 10.

⁶³ Directiva 1999/70/CE del Consejo, de 28 de junio de 1999, sobre trabajo de duración determinada, la cual en su cláusula 5ª prevé que los Estados, cuando no existan medidas legales equivalentes para prevenir tales abusos -que, de hecho, no existen en nuestra legislación- introducirán una o varias de las siguientes medidas: razones objetivas que justifiquen la renovación de los contratos temporales, la duración máxima total de los sucesivos contratos o el número de renovaciones de los mismos. Asimismo, los Estados determinarán, cuando resulte necesario, en qué condiciones los contratos se considerarán sucesivos. ESCUDERO RODRÍGUEZ, R., “Propósitos y despropósitos...” Op cit. Págs. 12 – 13.

⁶⁴ La redacción dada al artículo 15.5 ET por el Real Decreto Ley 5/2001 indicaba que: “mediante convenio colectivo de ámbito sectorial estatal o, en su defecto, en los convenios colectivos sectoriales de ámbito

por la estabilidad laboral siguiendo la tendencia “establecida” desde el año 1997, se vuelve a usar el contrato temporal como medida de política de empleo⁶⁵.

Como muestra de tal aspecto, aunque se prolonga el uso de los contratos de fomento⁶⁶ del empleo, se extienden, normalizan y prácticamente se universalizan las posibilidades de formalizar contratos temporales, de hecho esto ocurre con los contratos de formación, una figura contractual con marcado componente precarizador de las condiciones de trabajo, donde se produce un resurgimiento de los planteamientos del denostado contrato de aprendizaje de la reforma de 1994, lo que va en contra del proceso de lucha contra la alta temporalidad en España y la debida causalidad de ella, lo que provoca, un acercamiento a la esfera de lo que se denominó en su día “contratos basura”, pese a que el Gobierno ha hecho, reiteradamente, ostentación pública de querer evitar, a toda costa, tan severa calificación⁶⁷.

Existe una escasez de elementos finalistas a la vez que un fuerte desembolso público a través de incentivos y bonificaciones a la contratación, lo que propicia que no se actúe decididamente sobre el problema con soluciones drásticas y acordes a la naturaleza del problema, que como se ha ido exponiendo a lo largo del presente TFM son la elevada e injustificada temporalidad. La contundencia de los datos sobre temporalidad en España requiere medidas de impacto como mayores penalizaciones al uso fraudulento o indemnizaciones por despido de cuantía superior, cuantía, que esta reforma fija en ocho días. Lo preocupante de la cuestión es que de esta forma se añadía otro tramo más a las indemnizaciones contenidas en nuestro ordenamiento laboral, ya de por sí extenso⁶⁸,

En cuanto a contratación, indicar que esta sigue teniendo en regulación y aplicación práctica, una carencia importante de finalidad y debida justificación, lo que ayuda a desvirtuar las relaciones laborales en nuestro país, hecho que se ve acentuado con la cortesía para con el tejido empresarial, regulando un contrato a tiempo parcial⁶⁹ en el que se dota a éste de flexibilidad en su propia delimitación y en sus condiciones laborales, configurándolos como una modalidad menos tutelada legalmente con la finalidad de hacerla mucho más atractiva para los empresarios, con lo que seguimos

inferior, se podrán establecer requisitos adicionales dirigidos a prevenir los abusos en la utilización sucesiva de la contratación temporal”.

⁶⁵ “En fin, la ampliación de los colectivos que pueden beneficiarse de los contratos formativos y la concreción y formalización a través de un nuevo contrato de inserción de los programas de contratación de trabajadores desempleados para la realización de obras y servicios de interés general y social constituyen medidas dirigidas a instrumentar de una forma más adecuada actuaciones típicas de las políticas activas de empleo”, redacción de la Exposición de Motivos del RDL 5/2001.

⁶⁶ Se ha generalizado al ampliar el ámbito de los colectivos de trabajadores con acceso a este contrato y al flexibilizar los requisitos exigidos a las empresas, y mantiene como única especialidad el menor importe de la indemnización por despido improcedente en los despidos objetivos; en “Las reformas laborales de 2001”. Relaciones Laborales, nº 11. Secc. Editorial. Madrid. 2002. Págs. 2 – 3.

⁶⁷ ESCUDERO RODRÍGUEZ, R., “Propósitos y despropósitos...” Op cit. Pág. 8.

⁶⁸ Cuarenta y cinco, treinta y tres, veinte, doce, y, ahora, ocho días de salario por año de servicio; en ESCUDERO RODRÍGUEZ, R., “Propósitos y despropósitos...” Op cit. Pág. 11

⁶⁹ Sin entrar en profundidad en la reforma de tal modalidad contractual indicaremos que la reforma supone una alteración sustancial de la propia figura, suprimiendo el límite porcentual que marcaba las fronteras entre trabajo a tiempo parcial y trabajo a tiempo completo; no se exige de la concreción previa de la jornada; se deroga el régimen limitativo de horas complementarias incluida su posible consolidación, favoreciendo jornadas de trabajo de carácter variable, y se establece un nuevo régimen legal para los trabajos fijos periódicos o discontinuos; en “Las reformas laborales de 2001”... Op cit. Pág. 3.

anteponiendo la flexibilidad laboral⁷⁰ a la seguridad. Es como si fuera un señuelo para seducir a los empresarios a que aumenten la aún insuficiente tasa de contratos a tiempo parcial y, dentro de ellos, los que son celebrados por tiempo indefinido⁷¹.

Además, añadir que dentro del objetivo general de crear más y mejor empleo, se regula una nueva modalidad de despido basada en la escasez de presupuesto público en aquellos organismos que dependen de él⁷², con lo que añadimos a la reforma la característica de contradictoria, la cual sumamos a la de contraproducente, basada tal y como indicábamos anteriormente, en el uso de la temporalidad como política de empleo en nuestro país.

Para finalizar, en relación a la Directiva Europea 1999/70/CE, la actual reforma cumple tan sólo a medias con dicha normativa, ya que sus exigencias a los Estados para que adopten medidas para evitar la utilización abusiva de la contratación temporal se consideran satisfechas en España con el establecimiento de instrumentos menores como la fijación de una ínfima indemnización a la extinción de los contratos de obra y eventuales y la penalización -suavizada, indirectamente, a las empresas de trabajo temporal- de sus cotizaciones a la protección por desempleo, remitiendo sorprendentemente a la negociación colectiva el establecimiento de otro tipo de medidas para controlar el abuso en la contratación. Junto a ello, como se indicaba, se introducen una serie de modificaciones legales que, por el contrario, tienen como consecuencia directa el incremento de la utilización de la contratación temporal y a tiempo parcial⁷³.

Sobre el trabajo de duración determinada indicar que a pesar de la reforma, persisten las bases para que se sigan produciendo los excesos que actualmente conocemos, por lo que, muy posiblemente, los resultados de esta reforma no se traducirán en una aminoración sustancial de la tasa de temporalidad que nos haga homologables en este punto con nuestros vecinos comunitarios. Y, por tanto, haya que esperar, con mayor pesimismo aun, a una nueva reforma cuando las derivas sean, quizá, excesivamente incontrolables. Es incomprensible que una dolencia de tal envergadura, que tiene el carácter de cuestión de Estado, esté pasando tan desapercibida en nuestra sociedad. Esperemos que la conversión en ley de la norma ahora aprobada sitúe el debate en el lugar que le corresponde, vistas las enormes repercusiones laborales, sociales y económicas de un tema que, hoy por hoy, parece irresoluble. Y no sólo eso, sino que, además, contribuya a encauzar unas disfunciones que son excesivamente lacerantes⁷⁴.

⁷⁰ El cambio en la regulación permite que esta modalidad contractual pase de configurarse como tal para convertirse en un instrumento empresarial primordial en la gestión flexible del tiempo de trabajo. ESCUDERO RODRÍGUEZ, R. Y MORÓN PRIETO, R., “Bonificaciones sociales y contrato...” Op cit. Pág. 11.

⁷¹ Una valoración de la nueva regulación que ilustra que se ha producido un marcado reforzamiento de la posición empresarial y una correlativa y mayor inseguridad en la del trabajador; en ESCUDERO RODRÍGUEZ, R., “Propósitos y despropósitos...” Op cit. Pág. 15.

⁷² ESCUDERO RODRÍGUEZ, R., “Propósitos y despropósitos...” Op cit. Págs. 28 – 30.

⁷³ ESCUDERO RODRÍGUEZ, R. Y MORÓN PRIETO, R., “Bonificaciones sociales y contrato...” Op cit. Pág. 10.

⁷⁴ Hemos querido reflejar de manera literal el contenido de la reflexión contenida en ESCUDERO RODRÍGUEZ, R., “Propósitos y despropósitos...” Op cit. Págs. 40 y 41, debido al excelente e inmejorable relato de la dramática situación que afectaba –y afecta– a nuestro mercado laboral y que pese a tal tremenda realidad, parece que los poderes públicos no eran realmente conscientes o de serlo, adoptaron una actitud temeraria amparada en mantener y prolongar el descenso experimentado desde finales de los noventa en la tasa de paro.

3.2. Reforma laboral de 2006: Limitación en el uso de la contratación temporal.

A pesar de la buena marcha económica de nuestro país, tras la anterior reforma y su contenido, era impensable que se pudieran solucionar las graves deficiencias en el funcionamiento de nuestro mercado laboral. Esta reforma por tanto, surge con el objetivo de reforzar el papel de los agentes sociales en España, reducir la temporalidad y lograr un impulso de la contratación indefinida.

El origen de la reforma de 2006 se sitúa dos años antes, en julio de 2004, cuando se produjo la Declaración para el Diálogo Social que tenía como objetivo la evaluación en profundidad de las políticas laborales desde principios de los noventa hasta la citada fecha. Tras esto, en 2005 se publicó un informe con el nombre de “más y mejor empleo en un nuevo escenario socioeconómico: por una flexibilidad y seguridad laborales efectivas” el cual abordaba de forma exhaustiva aquellos componentes positivos y sobre todo negativos que se venían produciendo desde hace tiempo en la realidad laboral de nuestro país. Al citado informe le acompañó más tarde, también en 2005, el “Documento para el diálogo social sobre el mercado de trabajo” donde se establecían una serie de temas críticos sobre los que era necesario actuar y ciertas medidas que ayudarían a subsanar tales anomalías.

Para finalizar este recorrido y de forma previa a la aprobación de la reforma contenida en el RDL 5/2006, de 9 de junio, para la mejora del crecimiento y del empleo –y posterior Ley 43/2006, de 29 de diciembre con la misma denominación–, fruto de un proceso de negociación y consenso, se hace público el “acuerdo para la mejora del crecimiento y del empleo”⁷⁵ en el cual se manifiestan coincidencias notables entre gobierno y agentes sociales en materias como la fijación de límites temporales al encadenamiento de contratos temporales, la supresión del contrato de inserción, la potenciación del elemento formativo en los contratos para la formación, el impulso del contrato para el fomento de la contratación indefinida, el establecimiento de un nuevo sistema de bonificaciones para la incentivación de los contratos de duración indefinida, la reducción de las cotizaciones empresariales, la ampliación de los derechos de información de los representantes de los trabajadores, el refuerzo de los efectivos y medios de técnicos y materiales de la Inspección de Trabajo, las reformas del sistema de protección por desempleo, la mejora de las prestaciones del FOGASA y la disminución de su cuota y la modernización de los servicios públicos de empleo⁷⁶.

Uno de los primeros puntos a destacar es que sí la anterior reforma de 2001 no afrontaba de manera decidida los contenidos de la Directiva Europea 1999/70/CE, de hecho el anterior tratamiento merece la calificación de vago en todos los sentidos, puesto que, además de no apostar por ninguna de las medidas propuestas por la norma del Consejo, dejaba en manos de la negociación colectiva una cuestión de máximo interés para luchar contra la temporalidad. Una decisión incomprensible cuando la reforma perseguía

⁷⁵ Para un análisis más detenido del proceso indicado, véase “el camino hacia la nueva norma” AA. VV., “Aspectos puntuales de la Reforma Laboral de 2006. Análisis del Real Decreto – Ley 5/2006”. Ediciones Laborum. Murcia. 2006. Págs. 11 – 22. y PEDRAJAS MORENO, A. SALA FRANCO, T. VALDÉS DAL-RÉ, F., “La Reforma Laboral 2006 (El Acuerdo para la Mejora del Crecimiento y del Empleo de 9 de mayo de 2006)”. Tirant Lo Blanch. Valencia. 2006. Págs. 15 – 41.

⁷⁶ PEDRAJAS MORENO, A. SALA FRANCO, T. VALDÉS DAL-RÉ, F., “La Reforma Laboral 2006...” Op cit. Págs. 39 – 40.

supuestamente el incremento del empleo y la mejora de su calidad⁷⁷. La actual reforma en cambio, supone mejorar el ordenamiento nacional acercándolo a lo dispuesto en tal normativa europea⁷⁸.

3.2.1. El tratamiento de la cuestión de la temporalidad en España.

Ya hemos hecho mención a los contenidos reformados por la reforma de 2006⁷⁹, pero debido a poco espacio disponible y al enfoque del TFM en cuanto a temporalidad y precariedad, queremos centrarnos en esta cuestión debido a su relevancia para el objeto de estudio.

La reforma en este aspecto se centra en dos cuestiones concretas referentes al abuso de la contratación temporal, por un lado el encadenamiento de contratos y por otro la elevada rotación sobre un mismo puesto de trabajo. Algunos datos para situar la materia serían los siguientes: la contratación temporal mensual supera el 90%, en términos anuales esta cifra baja hasta superar el nivel del 30%, cantidad muy superior a la media europea y que nos sitúa como el país con mayor tasa de temporalidad y los contratos denominados “estructurales” obra y servicio y eventual, suman prácticamente el 90% de la contratación temporal, el resultado no es otro que una dudosa creación de empleo que podemos señalar más bien como excesiva rotación sobre los mismos puestos de trabajo, estimándose que el índice de tal fenómeno llegaba a superar en tal periodo las tres ocupaciones anuales por cada trabajador temporal, lo que deriva, en una excesiva precariedad e inestabilidad de nuestro mercado laboral y de las condiciones de los trabajadores⁸⁰.

Tras una breve mención al contexto de la temporalidad en el periodo anterior a la reforma, las medidas tomadas al respecto son las siguientes: derogación del contrato de inserción, reorientación de los contratos formativos y las ya mencionadas limitaciones tanto a la contratación temporal como a la rotación en el mismo puesto de trabajo.

En cuanto a la derogación del contrato de inserción, entra en la lógica de una reforma que apuesta por la defensa de la estabilidad en empleo y la lucha frente a la temporalidad, más si cabe, cuando esta modalidad contractual estaba compuesta de varios factores que fomentaban su precariedad, entre sus puntos débiles encontramos la discrecionalidad en la elección de los posibles beneficiarios; la excesiva amplitud de su objeto; el dilatado elenco de destinatarios; las consecuencias negativas derivadas de su escasez de costes; la ausencia de indemnización a la finalización del contrato; la presunción iuris tantum sobre la indefinición de la relación laboral y su destrucción de facto; y las incertidumbres sobre su duración⁸¹. Además cabe señalar que su naturaleza era extraordinariamente simplista, persiguiendo una inserción laboral temporal de

⁷⁷ ARRIETA IDIÁKEZ, F. J., “La reforma de 2006 sobre el mercado de trabajo. Principales repercusiones en la contratación temporal”. *Actualidad Laboral*, nº 15. 2007. Pág. 5.

⁷⁸ GORELLI HERNÁNDEZ, J., “La reforma laboral 2006 y la contratación temporal: la lucha contra el abuso en la contratación temporal. Un análisis de urgencia”. *Actualidad Laboral*, nº 17. 2006. Pág. 3.

⁷⁹ Los cuales podemos clasificarlos en seis bloques temáticos: Reducción de cuotas empresariales de cotización y cambios en la bonificación de contratos por fomento del empleo; Contratos temporales; Cesión ilícita y subcontratación; Prestaciones por desempleo y del FOGASA; Incremento de los efectivos de la Inspección de Trabajo y Modernización de los Servicios Públicos de Empleo; resúmenes y comentarios brevemente en PURCALLA BONILLA M. A., “La reforma laboral de mayo de 2006: una primera valoración”. *Diario La Ley*, nº 4. 2006. Págs. 1 – 4.

⁸⁰ Basada en la exposición realizada a tal efecto en GORELLI HERNÁNDEZ, J., “La reforma laboral 2006...” Op cit. Pág. 1.

⁸¹ ARRIETA IDIÁKEZ, F. J., “La reforma de 2006...” Op cit. Pág. 2.

desempleados sin que hubiese una repercusión directa en la mejora de su empleabilidad u ocupabilidad, reforzándose por tanto la tesis de que este contrato servía como elemento facilitador de mano de obra barata a las Administraciones públicas⁸².

Siguiendo con la reorientación de los contratos formativos, lo que se pretende es básicamente que estos se ajusten a su finalidad, que no es otra que acceder a formación teórica y práctica necesaria para el desempeño adecuado de un oficio o puesto de trabajo que requiera un determinado nivel de cualificación⁸³ dejando su anterior concepción, en parte fomentada por la reforma de 2001, de inserción y fomento del empleo a un lado⁸⁴

Por último nos vamos a referir a la modificación “estrella” de la reforma⁸⁵, aunque ha de ser tomada con cierta cautela ya que pese a su importancia, está en cierto modo carente de contundencia a la hora de legislar frente al principal problema de nuestro mercado laboral, tanto en esta época, como en la actualidad como veremos.

El tratamiento a la temporalidad hay que entenderlo en un doble sentido tanto de la cuestión abordada, como de su carácter vinculante. En primer lugar se establece un límite a la contratación temporal sucesiva consistente en hacer indefinidos a aquellos trabajadores con contratos temporales que superen veinticuatro meses de forma continua o alterna en un periodo de treinta meses en relación a un mismo puesto de trabajo en la misma empresa⁸⁶. El problema aparece cuando no se dice nada de la contratación temporal de larga duración como el empleado de manera abusiva en el sector de la construcción⁸⁷, que no se nos puede olvidar, es el sector más dinámico de la economía

⁸² GORELLI HERNÁNDEZ, J., “La reforma laboral 2006...” Op cit. Pág. 12.

⁸³ ARRIETA IDIÁKEZ, F. J., “La reforma de 2006...” Op cit. Pág. 2.

⁸⁴ Puede afirmarse por tanto que con esta reforma lo que se busca sobre todo es fomentar el empleo entre los trabajadores más jóvenes que carecen de una cualificación profesional para que les permita su integración en el mercado de trabajo; en GORELLI HERNÁNDEZ, J., “La reforma laboral 2006...” Op cit. Pág. 12.

⁸⁵ *“Sin perjuicio de lo dispuesto en los apartados 2 y 3 de este artículo, los trabajadores que en un periodo de treinta meses hubieran estado contratados durante un plazo superior a veinticuatro meses, con o sin solución de continuidad, para el mismo puesto de trabajo con la misma empresa, mediante dos o más contratos temporales, sea directamente o a través de su puesta a disposición por empresas de trabajo temporal, con las mismas o diferentes modalidades contractuales de duración determinada, adquirirán la condición de trabajadores fijos.*

Atendiendo a las peculiaridades de cada actividad y a las características del puesto de trabajo, la negociación colectiva establecerá requisitos dirigidos a prevenir la utilización abusiva de contratos de duración determinada con distintos trabajadores para desempeñar el mismo puesto de trabajo cubierto anteriormente con contratos de ese carácter, con o sin solución de continuidad, incluidos los contratos de puesta a disposición realizados con empresas de trabajo temporal.

Lo dispuesto en este apartado no será de aplicación a la utilización de los contratos formativos, de relevo e interinidad”. Redacción dada por el artículo 12.2 tanto del RDL 5/2006 como de la Ley 43/2006 al artículo 15.5 ET.

⁸⁶ La concreción “para el mismo puesto de trabajo con la misma empresa” es otro de los mecanismos que posibilitan eludir el supuesto del encadenamiento de contratos temporales ya que desde la reforma de 1994 la base del sistema organizativo de la empresa es el grupo profesional; de manera que el trabajador puede desarrollar cualquiera de las tareas propias de su grupo, teniendo el empresario la posibilidad de cambiarlo de tareas a través de la movilidad funcional (...) esta limitación es absolutamente inaceptable en una estructura empresarial moderna e incomprensible para un Derecho del Trabajo flexible y moderno; en GORELLI HERNÁNDEZ, J., “La reforma laboral 2006...” Op cit. Pág. 6.

⁸⁷ “Al quedar fuera del supuesto de hecho la celebración de una sola contratación, los abusos se cometerán en forma de contratos temporales de larga duración, y más concretamente en los contratos de obra o servicio determinado. Especial atención merece el sector de la construcción, en el que a través de figuras como la del fijo de obra seguirá siendo posible celebrar un único contrato de obra con un

española en el momento de la aprobación y en el periodo anterior de preparación y formulación de la reforma. Con lo que parece acertada la crítica de que se produce una situación de desequilibrio entre las distintas alternativas de la contratación temporal, haciéndose de mejor condición a quien sufre el encadenamiento de contratos, sobre quien sólo es contratado una sólo vez superándose la duración máxima⁸⁸.

Además, el límite de veinticuatro meses se presume fácilmente salvable, no sólo por la posibilidad de rescisión antes de alcanzarlo, sino porque se obvia la dinámica empresarial del grupo de empresas⁸⁹. En cuanto al periodo de treinta meses, si bien es normal fijar un plazo de tiempo, al igual que ocurre con los veinticuatro meses, se presta en demasía a la picaresca en cuanto a la interrupción de plazos y al juego del grupo empresarial.

Si nos referimos a la rotación en el mismo puesto de trabajo⁹⁰, su naturaleza no es obligatoria, ya que se deja a la voluntad de tratamiento en sentido amplio por parte de la negociación colectiva, ya que no existe referencia en la reforma a contenidos mínimos o máximos, he aquí el principal problema. Con lo que una acción que podría considerarse positiva en su consideración –abordar el problema de la rotación– es muy laxa en su regulación y al igual que ocurre con la anterior medida analizada, relativamente sencilla de sortear, ya que al existir una pluralidad de trabajadores se dificulta aún más el seguimiento y posterior actuación frente a este fraude.

4. Una mirada a la Unión Europea y su postura en materia laboral y de empleo.

El fenómeno de la globalización va ligado a un proceso de incremento de la competencia no sólo entre empresas, sino también entre territorios, es imposible obviar esta realidad, así como los cambios que cada vez con más frecuencia y rapidez se producen en el seno de las distintas actividades productivas. La adaptación y mejora continua y la inversión en capital humano⁹¹ son elementos esenciales para el tejido productivo, la economía y por ende, del bienestar y sostenibilidad social.

Como indicamos, existe una aceptación acerca del entorno turbulento donde nos encontramos y sobre la flexibilidad y dinamismo necesarios para afrontar la situación, de hecho los ciudadanos europeos son cada vez más conscientes de este proceso⁹², el

trabajador aunque, en realidad, éste realice sucesivamente distintas obras, sin necesidad de celebrar nuevos contratos”; en ARRIETA IDIÁKEZ, F. J., “La reforma de 2006...” Op cit. Pág. 7.

⁸⁸ GORELLI HERNÁNDEZ, J., “La reforma laboral 2006...” Op cit. Pág. 5.

⁸⁹ Especialmente, de nuevo se echa en falta una regulación que aborde con garantías el fenómeno de los grupos de empresas, en el marco de una extendida y evidente descentralización productiva, por lo que en los supuestos en los que sea posible habrá que seguir aplicando la jurisprudencia del “levantamiento del velo de la personalidad jurídica”; en ARRIETA IDIÁKEZ, F. J., “La reforma de 2006...” Op cit. Pág. 10.

⁹⁰ Cabe definirla como necesidades de personal de carácter permanente, cubiertas a través de la contratación temporal y sucesiva de trabajadores.

⁹¹ Si se desea competir en la sociedad del conocimiento mundial, Europa debe invertir también más en su activo más valioso, los ciudadanos. La productividad y la competitividad de la economía europea dependen directamente de la existencia de una mano de obra instruida, cualificada y adaptable capaz de asumir los cambios; Informe del grupo de alto nivel presidido por Wim Kok (Informe Wim Kok en adelante): “*hacer frente al desafío la estrategia de Lisboa para el crecimiento y el empleo*”, noviembre de 2004. Pág. 38.

⁹² De ellos, un 76 % admite que los empleos de por vida con un mismo empleador son cosa del pasado y considera que, hoy en día, ser capaz de cambiar de empleo fácilmente es una baza útil para encontrar trabajo; un 72 % afirma que se deberían flexibilizar los contratos de trabajo para fomentar la creación de

problema lo encontramos en la solución dada al respecto que –como en el caso de España– generalmente va ligada a un exceso de flexibilidad del mercado laboral, con la consiguiente temporalidad y precariedad, aspecto capaz de poner en grave peligro los sistemas de protección y cohesión social.

Precisamente para no comprometer los sistemas de protección y cohesión social, desde la Unión Europea se establecen una serie de condiciones o componentes esenciales para lograrlo, que redunden también en crecimiento y desarrollo económico y supongan actuaciones eficaces frente al envejecimiento, tasas de empleo bajas y desempleo de larga duración: no competir en costes salariales; aumentar la productividad y competitividad a través de actividades generadoras de alto valor añadido, fuerte inversión en I+D+i⁹³ y en los sistemas educativos⁹⁴; fomento del espíritu empresarial y reducción de barreras burocráticas a este tipo de iniciativas; y aumento de los índices de empleo.

Precisamente en relación a esto último se propone una estrategia integrada de acción laboral y de política de empleo, la flexiseguridad. Su base la podemos situar en la aceptación de que existen una serie de factores como la rapidez de los avances tecnológicos, la intensificación de la competencia derivada de la mundialización, la evolución de la demanda de los consumidores, el notable crecimiento del sector servicios⁹⁵ y la necesidad por tanto, de adaptar la legislación laboral para promover flexibilidad y seguridad en el empleo y reducir la segmentación del mercado de trabajo⁹⁶. A la vez que se pretenden construir mercados laborales inclusivos que eviten las situaciones de riesgo de exclusión social.

Con la flexiseguridad lo que se pretende alcanzar es una situación en la que los trabajadores pasen de una seguridad en el puesto de trabajo, a una seguridad en la continuidad en el empleo, es decir, el paradigma del trabajo estable en una misma organización empresarial ha de dejar paso a un proceso de secuencias o transiciones⁹⁷ en el mercado laboral a través de las diversas figuras contractuales o formas de actividad y la inactividad, intentando que la estancia en esta última situación, sea lo más breve posible debido a la graves consecuencias tanto para el desempleado, como para la sociedad, de tal situación extendida en el tiempo.

empleo; y, por último, un 88 % ha indicado que la formación regular mejora las posibilidades de carrera; Comunicación “*Hacia los principios comunes de la flexiseguridad: más y mejor empleo mediante la flexibilidad y la seguridad*”, de 27 de junio de 2007 (COM (2007) 359 final). Pág. 4.

⁹³ Las pruebas de que cuanto mayor es el gasto dedicado a la investigación y el desarrollo, mayor es el crecimiento posterior de la productividad son abrumadoras. Informe Wim Kok. Pág. 21.

⁹⁴ El objetivo declarado de los Jefes de Gobierno en la cumbre de Lisboa fue el de hacer de la UE "la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleos y con mayor cohesión social".

⁹⁵ Libro verde: Modernizar el Derecho laboral para afrontar los retos del siglo XXI, 22 de noviembre de 2006 (COM (2006) 708 final). Pág. 5.

⁹⁶ Decisión nº 2005/600/CE del Consejo de la Unión Europea, de 12 de julio de 2005, relativa a las Directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros. Diario Oficial de la Unión Europea L 205, 6 de agosto de 2005, págs. 21 – 27.

⁹⁷ Para profundizar en la teoría de los mercados transicionales véase CALVO GALLEGU, F.J., “La teoría de los mercados de trabajos transicionales: algunas ideas” en CASTIÑEIRA FERNÁNDEZ, J. (coord.) “Relaciones laborales y nuevo modelo productivo”. XXIX Jornadas Universitarias Andaluzas de Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales. Consejo Andaluz de Relaciones Laborales. Sevilla. 2011. Págs. 47 y ss.

Los pilares de la flexiseguridad son tres: primero, marco laboral – contractual flexible, tanto en los mecanismos de entrada, como en los de salida, conocidos generalmente como flexibilidad en los márgenes, facilitadores de dos cuestiones, de entrada al mercado laboral de trabajadores y de ciertos colectivos con especiales dificultades de acceso al empleo y de salida del mercado laboral en el marco de la continua adaptación del tejido empresarial a la situación del entorno turbulento en el que ejercen su actividad; segundo, políticas activas del mercado laboral potentes y eficaces, capaces de fomentar la formación permanente, el emprendimiento, diversas iniciativas generadoras de empleo y riqueza, además, de proporcionar una atención personalizada a los demandantes de empleo con el objetivo de orientarlos en su proceso de incorporación al mercado laboral, ofreciéndoles mecanismos que redunden en un aumento de su empleabilidad; y tercero, mecanismos de protección frente a las situaciones de desempleo capaces de paliar los efectos de dicha situación, sobre todo, de naturaleza reparadora de las rentas dejadas de percibir.

Para que este sistema funcione necesita de un equilibrio fundamental, puesto que una elevada flexibilidad o una elevada seguridad pueden tener efectos negativos, al igual que estrategias que aborden cada uno de los componentes en la misma dirección. Como no podría ser de otra manera existen argumentos en contra y a favor de legislaciones estrictas en tales extremos, optamos por guardar nuestra opinión al respecto cuando analicemos la crisis actual en España y realicemos las conclusiones del presente TFM, lo que si queremos señalar es la importancia reconocida de las políticas activas de empleo, considerándose el gasto en esta materia directamente proporcional a la reducción del desempleo global⁹⁸ –lo que en cierto modo podemos catalogar entonces como inversión– es más, se estima que un aumento del 10% del gasto en políticas activas de empleo por desempleado, reduce la tasa de paro en un 0,4%, debido a los aumentos del dinamismo del mercado laboral, del empleo y de la productividad si dicho gasto se realiza de manera eficiente⁹⁹.

En definitiva se trata de configurar un modelo de intervención en el mercado de trabajo de corte proactivo y preventivo frente al desempleo, en lugar de la tradicional concepción reactiva y paliativa.

5. Breve conclusión.

Como se ha podido apreciar a lo largo de la exposición del presente capítulo, se partía de una época anterior con importantes y profundas deficiencias tanto en el plano económico como laboral, en este último se inició una senda de temporalidad desmedida, sin criterio de causalidad que empezaba a impregnar gravemente al mercado laboral y las relaciones laborales en España, mediante una precariedad impuesta y consentida al amparo de la justificación basada en las crisis cíclicas de la economía.

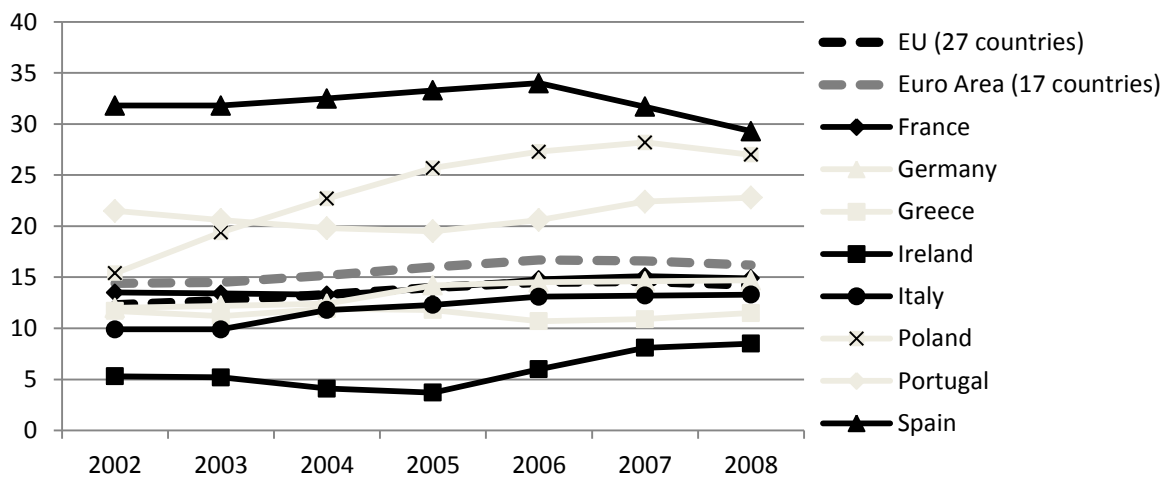
Tras la mejora de la situación y un intento de estabilizar el mercado laboral, el modelo y la política económica desde la salida de la crisis de los noventa colaboró en la mejora de los indicadores económicos de nuestro país y de los beneficios empresariales, pero era un crecimiento ficticio, basado en sectores alejados de lo que se consideraba primordial por parte de la Unión Europea, I+D+i y “nueva economía”, con escasas posibilidades de supervivencia en el largo plazo y que provocaron más que una solución, un añadido a los graves déficits estructurales de la economía española.

⁹⁸ “Hacia los principios comunes de la flexiguridad...” Op cit. Págs. 7 – 8.

⁹⁹ “Hacia los principios comunes de la flexiguridad...” Op cit. Pág. 12.

En el ámbito laboral la situación más que mejorar, empeoró de manera directamente proporcional al incremento de los beneficios empresariales y del dinamismo de la construcción, hecho que se vio favorecido por una reforma en el año 2001 que apostaba por más temporalidad, más precariedad y por sumir al mercado laboral de nuestro país en una situación crítica, por los insostenibles datos de temporalidad¹⁰⁰ y todo lo que esta conlleva.

Gráfico 10. Trabajadores con contratos de duración determinada (media anual).



Fuente: Eurostat.

En 2006 se intentó actuar sobre la situación, pero tal y como hemos podido observar, existían numerosas lagunas y aparece la duda sobre si realmente se hizo todo lo posible y si esa era toda la contundencia que era factible aplicar a una situación como la que se vivía por aquel entonces.

Es más, resulta tremendamente desconcertante que se identifique la temporalidad como elemento perjudicial del mercado laboral, por numerosos organismos y expertos, e incluso por los gobiernos de distinto signo de nuestro país, pero se siga consintiendo su uso, no sólo no penalizándolo, sino llegando a configurarlo como un desmedido instrumento de política de empleo.

Sirva como otro elemento de reflexión que mientras se celebraban los datos económicos, los datos con relevancia social y laboral eran obviados, algunos de ellos eran el abandono escolar, la precariedad en el empleo de los trabajadores y una más que significativa pérdida de significación económica de la remuneración de los asalariados que tenía su base en incrementos de remuneración por debajo de la productividad por ocupado, nuevos empleos en sectores con niveles salariales y de cualificación bajos, ligados además a contratos temporales, con lo que el incremento de los beneficios empresariales escondía una tremenda realidad social basada en todo lo anterior y los reducidos incrementos en los gastos de personal pese a los grandes incrementos de la ocupación¹⁰¹.

¹⁰⁰ En el gráfico 10 se puede observar la temporalidad en términos anuales, superior a un 30% de media en el periodo referenciado, si nos referimos al mismo fenómeno pero de forma mensual, los datos alcanzan cifras en el entorno del 90%.

¹⁰¹ En la Memoria CES 2006, pág. 10, se habla de manera resumida sobre esta cuestión en relación a la distribución funcional de la renta.

La posición de la Unión Europea en cuanto a intervención en el mercado laboral es obviada continuamente como pone de manifiesto el punto precedente, situado al final del capítulo con el propósito de enfatizar mediante esta estructura la falta de atención a este ámbito normativo, hecho que se reafirma, por citar uno de tantos, con el tratamiento dado a la Directiva Europea 1999/70/CE que es “realmente” atendida, no sin cierta apatía, siete años después, tras dejar su implementación en España en manos de la negociación colectiva en un primer momento.

Para finalizar, nos gustaría no pasar por alto una consideración, pese a encontrarnos en el periodo abordado por este capítulo en una época de gran crecimiento económico, de hecho, sin precedentes en España, que llegó a crear la ilusión de que nos encontrábamos entre los países más poderosos del mundo, se realizaron dos reformas del mercado laboral que pese a la tranquilidad social y económica, no sólo no actuaron de forma decidida sobre los problemas de nuestro mercado laboral, sino que ayudaron a seguir precarizándolo, hecho que lo predispone de nuevo a una afección contundente en forma de destrucción de empleo en época de recesión, como por otro lado es nota característica de nuestro país como hemos podido ir observando a lo largo de este TFM.

Sin embargo, existían numerosos problemas en el plano puramente económico en la etapa de crecimiento, que no fueron tratados y que se posicionaban como una tremenda amenaza para la esfera laboral, sin que existieran mecanismos laborales y políticas de empleo eficaces capaces de hacer frente a tal situación.

**CAPÍTULO III: CRISIS DE 2008, DEL MILAGRO AL
DESPROPÓSITO ECONÓMICO ESPAÑOL Y SU REPERCUSIÓN
EN EL ÁMBITO LABORAL Y DEL EMPLEO.**

1. Introducción.

Una vez vista la progresión en materia de temporalidad y precariedad del mercado laboral en España y el paulatino deterioro de las relaciones laborales, llega el presente TFM al contexto actual de crisis financiera y económica, aspectos a los que vamos a unir la adjetivación de social.

A lo largo de los anteriores capítulos hemos ido desgranando debilidades internas de nuestro país en el plano económico y laboral, las cuales se veían profundamente afectadas por las amenazas externas propiciadas por una cada vez más avanzada globalización y todo aquello que la rodea, además de por las crisis cíclicas de la economía, las cuales se aceptan como normales y pese a esto, recordamos que España no establece en ningún momento “cortafuegos” dejando la situación a la deriva y a merced de una mejora en el plano internacional.

Como avance a lo que posteriormente desarrollaremos, podemos afirmar que la crisis que nos continúa afectando desde 2008 –además de cuestiones financieras que se encuentran en su origen a nivel internacional–, ha puesto de manifiesto en España, ya que a todos los países del mundo no les ha afectado de igual manera, que en la época previa a la crisis el modelo productivo no se ha modernizado, el sistema educativo no ha avanzado y la economía no se ha desarrollado, todo esto pese a la situación de bonanza económica existente en aquel periodo.

2. Crisis económica y social de 2008. Desplome de los indicadores económicos y fuerte incremento de los datos de desempleo.

Desde finales de 2006 y durante 2007¹⁰², la economía internacional daba signos de una preocupante desaceleración propiciada por la inestabilidad en Estados Unidos debido a la elevada magnitud de los productos nocivos dentro del sistema financiero, fuertemente expandidos a nivel mundial, pero lo cierto es que las alarmas globales fueron ignoradas y pese a que comenzaban a manifestarse los efectos de la crisis en algunos países, la “reacción” española fue –como ha sido siempre– dejar pasar el tiempo porque no nos afectaba y se tenía la creencia de que no nos iba a afectar, confiados en la potencia económica de un país que era invitado a las cumbres del G-20 y que supuestamente tenía uno de los sistemas financieros más saneados y protegidos del mundo, además se pensaba que, de afectarnos la crisis, ésta estaría cerca de su final y sólo sufriríamos un breve periodo de inestabilidad y nos incorporaríamos al auge propiciado por la recuperación internacional.

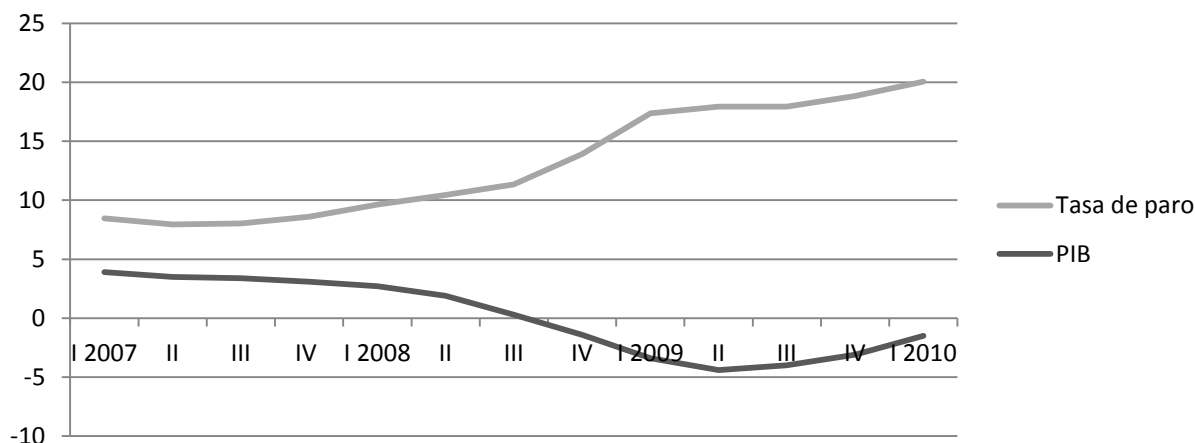
Lo cierto es que nos afectó más tarde, pero lo hizo con especial virulencia medida en caída del PIB y en un aumento del desempleo en el segundo trimestre de 2008, trimestre de tradicional caída de los datos de paro en nuestro país –debido a la fuerte estacionalidad de nuestro modelo productivo– y que hasta la fecha, no podemos decir que haya encontrado un punto de inflexión real y definitivo¹⁰³.

¹⁰² Véanse Memoria CES 2006 y 2007 en su apartado dedicado al contexto internacional dentro del Capítulo I dedicado al análisis del “panorama económico”.

¹⁰³ Debido a la difícil situación financiera de determinados países de la zona Euro que suelen ejercer un cierto efecto contagio sobre la situación económico – financiera de nuestro país y que repercuten de manera importante sobre una muy débil situación de crecimiento en España, lo que hace que los indicadores económicos se tomen con una considerable precaución debido a los vaivenes y fluctuaciones en los entes conocidos como los “mercados”.

No podemos negar la evidencia de que la crisis actual viene dada por un problema a escala mundial, pero no todos los países se han visto afectados de la misma manera y aquí es donde vamos a detenernos a continuación, en la existencia de múltiples debilidades internas en nuestro país que afloraron de manera conjunta y sobre las que lamentablemente no se ha actuado aun.

Gráfico 11. Comparación del comportamiento del PIB y la tasa de paro (2007 – 1T 2010).



Fuente: Elaboración propia a partir de datos INE y EPA.

2.1. Modelo económico y productivo, sistema educativo y mercado laboral. Algunas claves para entender el contexto de crisis.

2.1.1. Modelo económico y productivo.

España creció sobre los pilares de la construcción, sector como se ha podido observar a lo largo del TFM, intensivo en mano de obra, sinónimo de bajos salarios y baja cualificación, que producía abandono escolar y desvío de la inversión.

La I+D+i sólo se incentivó –y de manera pública– a partir de 2005, buscando una convergencia respecto a la media comunitaria, pero existía una notable falta de implicación del tejido productivo y un déficit por tanto de aplicabilidad futura. Es especialmente hiriente que un sector con elevado valor añadido y rentabilidad se viera desplazado por un sector como la construcción, tanto por su naturaleza, como por las consecuencias que se venían anunciando y se estaban produciendo.

Además de lo anterior, hay que sumar una serie de desequilibrios fuente de severas debilidades internas y amenazas externas: excesivo consumo privado basado en desproporcionadas facilidades crediticias sin evaluación correcta de riesgos y que generó un efecto virtual de riqueza; una inversión centrada en la construcción que obviaba los bienes de equipo; alto endeudamiento privado –debido a lo ya comentado–, pero también público, lo que obligó a aumentar la necesidad de financiación del exterior, en definitiva en España se configuró una economía muy alejada de las notas de competitiva, productiva, desarrollada y adaptada a la competencia global, con lo que éramos a la vista de lo anterior, un blanco fácil para una crisis como la actual.

En definitiva, a finales de 2006 las “fuerzas” del crecimiento español desde finales de los noventa, protagonistas del periodo de expansión empezaron a dar síntomas de agotamiento, pero por aquel entonces no dejaron de ser consideradas como una mera situación de carácter coyuntural y no como una advertencia de lo que vendría más tarde.

Un año después, en 2007, se produjo el estallido de la burbuja hipotecaria a la que se sumó más tarde el impacto de las dificultades de la economía mundial, pero sería en 2008 cuando la crisis se manifestó de manera trascendental, atacando de manera frontal al que había sido el sector más dinámico de la economía española durante la época de crecimiento y eje principal de éste, la construcción, a lo que hay que añadir que dos perturbaciones aumentaron las tensiones en los primeros meses del año, la escalada de precios del petróleo y de otras materias primas, presionando al alza el IPC, con la consiguiente erosión de la renta disponible de los hogares, y en la segunda mitad, el recrudecimiento de las turbulencias financieras, que alcanzó una dimensión imprevisible y desembocó en una elevada restricción crediticia y posteriormente en una crisis financiera y real generalizada¹⁰⁴.

2.1.2. Sistema educativo.

A lo largo del TFM hemos hecho referencia a un modelo económico y su actividad central –la construcción– como generadora y prolongadora del abandono escolar, así como configuradora de un problema de cualificación, déficit que no queda aquí, son numerosas las críticas a un sistema educativo carente de estímulo a la creatividad y a la innovación, excesivamente ligado al paradigma de la sociedad industrial, algo que podemos catalogar como obsoleto para el mundo globalizado actual.

El objetivo de este punto, es hacer referencia de manera escueta a este ámbito debido a la tremenda importancia que tiene para el desarrollo económico y social de una sociedad, de hecho, existe un convencimiento generalizado de que es necesario educar y formar ciudadanos bien preparados para encontrar empleo en este mundo globalizado, pero también para mejorarlo. Ciudadanos que pueden trabajar con dignidad, ejercer su ciudadanía y disfrutar de los derechos y libertades de las sociedades democráticas. Es fundamental, por tanto, valorar en qué dirección y hasta qué punto la educación por una parte, contribuye al desarrollo económico y al bienestar social, y por otra, aporta a los individuos beneficios que realmente compensan el esfuerzo de estudiar y formarse¹⁰⁵.

La inversión en educación en nuestro país era –y es– deficitaria, al igual que su orientación, contando con importantes desfases en relación al tejido productivo, con las graves consecuencias que derivan de este aspecto, sin ir más lejos, en materia de inserción laboral, además, históricamente ha estado alejada de la cultura emprendedora, lo que dificulta el éxito de la principal política de empleo de la crisis, el autoempleo, erigida como panacea ante la sangría del desempleo y la caída de los indicadores económicos como posteriormente veremos.

¹⁰⁴ Para ampliar la información véase Memoria CES 2008, pág. 124 y ss.

¹⁰⁵ Panorama de la educación, Indicadores de la OCDE 2011 (informe español), pág. 23.

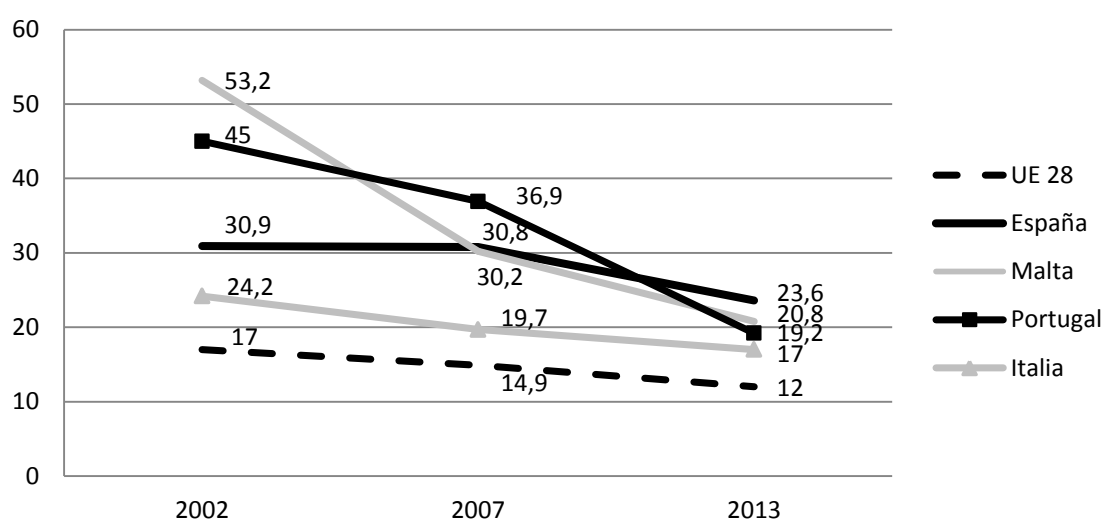
Tabla 1. Gasto público en educación como porcentaje del PIB (conjunto de todos los niveles).

	2000	2008
España	4,3	4,6
OCDE	5,2	5,4
UE-21	5,1	5,4

Fuente: Panorama de la educación, Indicadores de la OCDE 2011.

En cuanto a los datos referentes al abandono escolar, podemos observar como este problema se mantuvo en niveles muy elevados durante la época de crecimiento, en línea con la tesis mantenida a lo largo del presente TFM, la relativa mejora de la tasa tiene su base en la figura de la formación como refugio ante las crisis del mercado laboral, pero aun así, los niveles de abandono escolar son insostenibles y alarmantes.

Gráfico 12. Tasas de abandono escolar¹⁰⁶.



Fuente: Eurostat.

Para finalizar este apartado y no extendernos, también queremos hacer referencia a que los problemas en este ámbito concreto no se limitan al abandono prematuro de la formación, su gasto y su orientación, el problema se extiende también a la valoración que los informe internacionales –PISA¹⁰⁷– ponen de manifiesto cada vez que se publican.

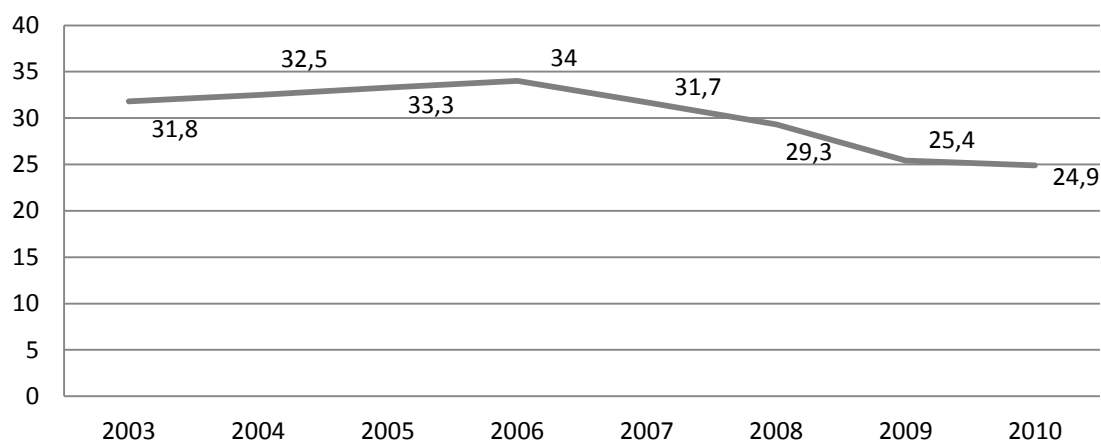
2.1.3. Mercado laboral.

Ya hemos analizado esta cuestión a lo largo del capítulo anterior, pero antes de entrar en el núcleo fuerte de este capítulo III, queremos enfatizar la idea de que España disponía de un mercado laboral precario y con altos índices de temporalidad –resulta irónico hablar de dualidad– y esta no sólo afecta a los trabajadores, algo de por sí grave, sino a la dinámica empresarial, puesto que la elevada rotación y la escasez de inversión en formación específica redundan en una merma importante de productividad y competitividad, carencia importante en un contexto turbulento, de elevada competencia y con frecuentes cambios, el cual ya hemos visto que es asumido y condiciona la dirección de la normativa laboral.

¹⁰⁶ Hemos escogido los países con las tasas más altas de abandono escolar y la media de UE-28 para observar su evolución desde 2002 hasta los últimos datos publicados por Eurostat.

¹⁰⁷ Siglas en inglés de Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos de la OCDE.

Gráfico 13. Temporalidad en España (datos anuales).



Fuente: Eurostat.

En definitiva, en el estallido de la crisis nos encontramos ante un tejido productivo no adaptado al contexto de la globalización y con un mercado laboral precarizado, temporal –disminuyendo desde 2007 debido a las facilidades de despido de estas modalidades contractuales y en consonancia con la ralentización económica–, con altas dosis de estacionalidad y rotación y por tanto de baja protección social y contractual, así como con un sector como la construcción que produjo contención salarial al conjunto del mercado laboral y que lo saturó de perfiles de baja cualificación.

2.2. Medidas coyunturales para problemas de corte estructural. Errores de diagnóstico y actuación.

Tras proyectar una imagen de la situación española al principio de la crisis actual en 2008 basándonos en un breve análisis de una serie de ámbitos que consideramos de esencial tratamiento debido a su repercusión sobre el empleo, queremos detenernos antes de abordar las reformas laborales y demás normativa con incidencia en materia laboral y de empleo, sobre un periodo en el que se actuó lejos de la actual dinámica de austeridad y control del déficit.

Dicha austeridad y control de las cuentas públicas, segunda etapa de actuación frente a la crisis económica, estuvo precedida de un periodo donde las medidas implementadas eran de corte keynesiano, consistente en un estímulo público de la economía, las cuales englobamos dentro del Plan español para el estímulo de la economía y el empleo¹⁰⁸, se componía de cuatro ejes de actuación¹⁰⁹ aunque nosotros destacaremos una de ellas contenidas en el eje de medidas de fomento del empleo, el Fondo Estatal de Inversión Local y el Fondo Especial del Estado para la Dinamización de la Economía y el Empleo¹¹⁰.

¹⁰⁸ Descargable en: file:///D:/Downloads/000000163519.pdf

¹⁰⁹ Medidas de apoyo a familias y empresas, medidas de fomento del empleo, medidas de apoyo al sistema financiero, modernización de la economía

¹¹⁰ Real Decreto-Ley 9/2008, de 28 de noviembre, por el que se crean un Fondo Estatal de Inversión Local y un Fondo Especial del Estado para la Dinamización de la Economía y el Empleo y se aprueban créditos extraordinarios para atender a su financiación.

2.2.1. Real Decreto-Ley 9/2008, de 28 de noviembre, por el que se crean un Fondo Estatal de Inversión Local y un Fondo Especial del Estado para la Dinamización de la Economía y el Empleo y se aprueban créditos extraordinarios para atender a su financiación.

La urgencia de la aprobación del RDL 9/2008 la encontramos en el fuerte deterioro de la situación del mercado laboral, la cual en el año 2008, había derivado en casi un millón de desempleados registrados¹¹¹ más de la mitad procedentes del sector servicios y del sector de la construcción.

Se trata de un plan de choque que buscaba el estímulo de la actividad económica y del empleo, el problema lo encontramos en el importante déficit de diagnóstico y actuación del que esta escueta medida –seis páginas– adolece, ya que su justificación carece en un primer momento de atención a la situación interna de nuestro país y de la extrema gravedad de la crisis, de hecho se empieza hablando de una crisis mundial que desde mediados de 2007 afecta a las principales economías del mundo –ante la que no se establecieron medidas para intentar contener su empuje o aminorar los riesgos ante una más que probable afectación– y que irremediamente ha acabado por llegar a nuestro país.

Tras esto se sigue ahondando en el diagnóstico reduciendo y simplificando la situación a la restricción del crédito y la incertidumbre ante el panorama futuro, las cuales como es evidente frenaron en seco el consumo y la inversión, la cual ya hemos visto hacia donde se dirigía, con lo que en cierto modo reconocían los pilares del crecimiento español.

Si hablamos de las bases del crecimiento, la construcción es evidente que tenía que aparecer y no sólo es así, sino que impregna el contenido de ambos fondos, *la naturaleza de los proyectos que son objeto de esta medida extraordinaria comportará el empleo de trabajadores y la movilización de recursos que, en gran medida, procederán de los excedentes a que ha dado lugar el ajuste tan brusco en el sector de la construcción que nuestra economía está experimentando*. Pero si preocupante es seguir incidiendo en problemas estructurales de la economía española, más lo es observar en el artículo uno como se habla de situación coyuntural de determinados sectores a los cuales se les califica de estratégicos.

Se financiaron con once mil millones de euros, repartidos de la siguiente forma, ocho mil millones corresponden al Fondo Estatal de Inversión Local, el cual se basaba en la realización de obras a partir de 2009 y tres mil millones al Fondo Especial del Estado para la Dinamización de la Economía y el Empleo, el cual debía actuar sobre “determinados sectores económicos estratégicos y acometer proyectos con alto impacto en la creación de empleo”, algo dudoso de poder realizar con esa cuantía, más si analizamos las actuaciones financiables¹¹².

¹¹¹ Enero de 2008: 2.261.925 – Diciembre de 2008: 3.128.963; fuente: Estadística de demandantes de empleo. Puestos y colocaciones, publicación del SEPE. Enero de 2009. Hemos utilizado en este caso las estadísticas de desempleo registrado en lugar de la EPA debido a que en este caso nos interesaba analizar la evolución mensual de los datos de paro.

¹¹² Actuaciones recogidas en el artículo 11 del RDL 9/2008.

En definitiva, estos fondos cabe calificarlos de corto placistas y generadores de más empleo temporal y subvencionado, que por la naturaleza de la medida se basaban en la creación “ficticia” de actividad –no demandada por el mercado que es más, la estaba sometiendo a un fuerte ajuste– que si bien podía repercutir en una mejora de las estadísticas de paro –algo que no llegó a ocurrir–, nada tenía que ver con la calidad en el empleo y dinamización real de éste o con favorecer la actividad de sectores estratégicos de nuestro país.

2.2.2. Real Decreto-ley 13/2009, de 26 de octubre, por el que se crea el Fondo Estatal para el Empleo y la Sostenibilidad Local.

Tras el RDL 9/2008, la situación que nos encontramos es la siguiente:

Tabla 2. Evolución del desempleo registrado y su variación anual.

	Desempleo registrado	Variación
Enero 2008	2.261.925	
Enero 2009	3.327.801	+ 1.065.876
Enero 2010	4.048.493	+ 720. 692

Fuente: SEPE

Desde comienzos de 2008 hasta la fecha de inicio de las actuaciones comprendidas en este decreto en 2010, sin olvidar la puesta en marcha de las actuaciones del RDL 9/2008 durante todo 2009, la cifra de desempleo registrado en las oficinas de los servicios públicos de empleo era de 4.048.393 personas, un aumento en dos años de 1.786.568.

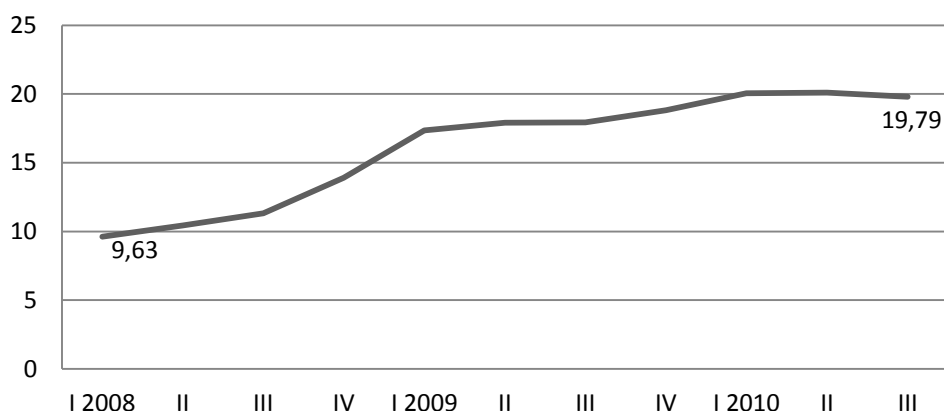
Queremos reflejar tal cuestión ya que el RDL 13/2009 habla de creación y mantenimiento de más de cuatrocientos mil empleo y obvia la debida atención a las cifras anteriores, hecho que pone en entredicho la orientación y eficacia de las medidas adoptas con anterioridad y su correcta evaluación e interpretación, ya que el RDL 13/2009 continua la senda emprendida por su antecesor de 2008 sin ser consciente de la grave situación existente en nuestro país con una escenario muy lesivo en el ámbito social y con graves repercusiones económicas que pone de nuevo de relevancia la incapacidad de actuación en materia laboral y de empleo en nuestro país, sin olvidar el recurso fácil de la opción del empleo temporal como política de empleo una vez más.

En cuanto al contenido, aparece la novedad en el prólogo de la idea de contribuir con esta medida a la sostenibilidad social, pero el artículo nueve y su título: “Tipos de obras, equipamiento y otras inversiones financiables” ya permite que nos hagamos una idea de la orientación de la medida, la cual se ve ratificada en el punto uno de dicho artículo al hacer mención a una determinada tipología de las obras de competencia municipal financiadas. En cuanto a contratación de trabajadores, la disposición adicional primera añade a los requisitos de cómputo de las contrataciones a los autónomos que hayan cesado su actividad y al igual que el resto de posibles beneficiarios, estén inscritos como demandantes de empleo.

Para finalizar con este apartado, la apuesta por un estímulo público de la actividad es positivo, pero no podemos decir lo mismo de su enfoque y naturaleza. Se centraron los esfuerzos en una actividad decadente y perjudicial, frente a sectores realmente estratégicos con medidas simplistas consistentes en lograr una inserción temporal de desempleados sin incidir en la mejora de su empleabilidad, ya que los proyectos carecían de una visión de estabilidad, mejora de la ocupabilidad y calidad en el empleo.

3. Periodo reformista laboral para una crisis económica y financiera.

Gráfico 14. Evolución de la tasa de paro en España (2008 – 3T 2010).



Fuente: elaboración propia a partir de datos EPA.

Tras el estallido de la crisis, el fuerte ajuste de la economía española y el fracaso de medidas de estímulo de la actividad y el empleo con una deficiente orientación y análisis del contexto económico y social, nos encontramos con una situación que desde 2008 a la fecha de las reformas laborales de 2010 arroja los siguientes datos: el paso de la tasa de paro del 9,63% a un 19,79 –20,33% en el último trimestre de 2010– que significan el paso de unos dos millones doscientos mil desempleados a algo más de cuatro millones quinientos mil.

Precisamente esta situación de extraordinaria urgencia es la que desembocó en la aprobación del Real Decreto-ley 10/2010, de 16 de junio, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo, convertido en Ley 35/2010, de 17 de septiembre bajo la misma denominación, tras el paso por las Cortes.

3.1.1. Reforma laboral de 2010: a vueltas con la temporalidad. Nuevo intento por racionalizar su uso y estimular la contratación indefinida.

Antes de entrar en el contenido de la reforma de 2010, nos queremos detener en el preámbulo de la Ley 35/2010, el cual como no podía ser de otra manera cataloga de lastre inasumible a medio plazo para el desarrollo económico y para la vertebración social de nuestro país los datos de paro reflejados en el gráfico superior –gráfico 14–.

Parece preocupante y en cierta medida desconcertante, que pese a las evidencias de las numerosas deficiencias de la etapa de crecimiento anterior a la crisis, se siga recurriendo a matizar los cuantiosos problemas internos de nuestro país tanto en la crisis en sí misma, como en los efectos de ésta en otros países, hecho que además de parecer exculpar la gestión del modelo de crecimiento en épocas anteriores, de ser realmente asumido, es un elemento distorsionador de una realidad en la que si bien es cierto que existen causas externas a España, estas se ven enfatizadas por notables debilidades internas sobre las que ni se actúa, ni se debate.

De hecho, la mayor incidencia de la crisis en España se intenta explicar –sin más– en “diferencias en la estructura productiva del crecimiento económico” y sobre todo en particularidades de nuestro mercado laboral, véase, temporalidad, escasez de flexibilidad interna y la insuficiente capacidad intermediadora de los servicios públicos de empleo, siendo estos puntos sobre los que se centra la reforma.

Visto lo anterior, a continuación pasamos a ver los contenidos de la reforma, centrándonos en aquellos aspectos relevantes para este TFM:

La importancia de abordar en primer lugar la cuestión de la temporalidad la hemos ido observando a lo largo del TFM de manera paralela a las consecuencias negativas de su excesiva utilización, pero pese a lo repetitivo de este mensaje y que la reforma parece asumir –por fin– que el uso de esas modalidades ha generado a una elevada rotación de trabajadores y volatilidad de empleos para puestos de trabajo en buena parte estables, en contra del objetivo de que el contrato temporal fuera un instrumento de inserción y un primer paso hacia una esperada contratación estable¹¹³, como podremos observar, la nueva normativa laboral de 2010 continúa careciendo de un tratamiento adecuado, equilibrado y contundente con esta cuestión patológica de nuestro mercado laboral.

Uno de los puntos a valorar positivamente podría haber sido la revisión de la regulación sobre encadenamientos de contratos y rotación que la reforma de 2006 no abordaba en profundidad, pues bien, este aspecto¹¹⁴ es señalado como un acercamiento a lo que la Directiva Europea 1999/70/CE estipulaba, pero sin embargo, como en una especie de intento de compensar tal medida, para incentivar el empleo de los jóvenes, amplía el ámbito de los contratos en prácticas y para la formación y flexibiliza su uso¹¹⁵, obviando el claro efecto de sustitución de contratos indefinidos que vienen cumpliendo estos instrumentos de inserción laboral¹¹⁶.

Pese a que la crisis económica actual ha puesto claramente al descubierto que los medios masivamente utilizados por las empresas para obtener flexibilidad y adaptarse a la coyuntura económica son los de flexibilidad externa, particularmente la contratación temporal¹¹⁷ y esta reforma lo recoge en su preámbulo como particularidad de nuestro mercado laboral, no se muestra la misma contundencia a la hora de legislar frente a una práctica insostenible, que desvirtúa nuestro mercado laboral y afecta a la productividad y competitividad empresarial, en línea todo esto con uno de los objetivos de la reforma laboral, que aparte de la reducción del desempleo, es el incremento de la productividad de la economía española.

En cuanto a otra medida que se venía exigiendo como es la penalización del uso de la contratación temporal vía mayores cuantías en las indemnizaciones por despido, la reforma recoge dicha petición, pero el limitado acercamiento a la indemnización de los contratos indefinidos y su amplio horizonte temporal hasta llegar a los doce días previstos en 2015¹¹⁸, hace que su eficacia disuasoria frente a la contratación temporal

¹¹³ RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M., “El contrato de trabajo en la Ley 35/2010”. Diario La Ley, nº 7488. 2010. Pág. 2.

¹¹⁴ Se ha ampliado el “espacio” de las contrataciones a tener en cuenta; ya no se requiere que se trate del mismo puesto de trabajo, opera también cuando se trata de “diferente puesto de trabajo”; ya no solo dentro de la misma empresa, sino también en el mismo grupo de empresas; en RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M., “El contrato de trabajo...” Op cit. Pág. 3

¹¹⁵ RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M., “La reforma del mercado de trabajo y el Real Decreto-Ley 10/2010”. Diario La Ley, nº 7441. 2010. Pág. 4-5

¹¹⁶ RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M., “El contrato de trabajo...” Op cit. Pág. 2.

¹¹⁷ MOLERO MARAÑÓN, M. L., “El nuevo modelo de flexibilidad interna: el diálogo entre la Ley 35/2010 y el RDL 7/2011”. Relaciones Laborales, nº 23-24. 2011. Pág. 3.

¹¹⁸ Artículo 1, apartado siete de la ley 35/2010 que añade al Estatuto de los trabajadores la “Disposición transitoria decimotercera. Indemnización por finalización de contrato temporal”.

parezca escasa¹¹⁹ y que además, pueda provocar el efecto de legitimar y hacer más aceptable “socialmente” la contratación temporal, que puede quedar incluso reforzada al preverse una compensación económica –mayor– para el momento de la terminación del contrato¹²⁰.

Entendemos que la cuestión de que el mantenimiento sin cambios del régimen de despido improcedente no ha impedido despidos, ha fomentado la precariedad, ha reducido los flujos hacia el sector estable del mercado de trabajo, ha incrementado la duración y la tasa de desempleo, y no ha facilitado el mantenimiento y la mejora de los niveles de empleo incluso en momentos de alto crecimiento económico¹²¹ es la base que forja una modalidad de contrato de fomento de la contratación indefinida ampliamente generalizado, que recoge uno de los argumentos usados en contra de su uso, la elevada cuantía de la indemnización por despido, la cual, esta tipología cifra en treinta y tres días de salario por año de servicio, prorrateándose por meses los períodos de tiempo inferiores a un año y hasta un máximo de veinticuatro mensualidades.

Además, también atiende otra de las críticas referida a su rigidez o falta de flexibilidad y al férreo control judicial, dando una nueva redacción de las causas de despido económicas, técnicas, organizativas o de producción, las cuales amplía a entornos previstos y prevención de evolución negativa de la actividad, limitando la posibilidad de que los órganos de jurisdicción social ejerzan la discrecionalidad que venían practicando, puesto que la nueva redacción dada al artículo 51.1 ET daba lugar a una interpretación de la extinción contractual no solo de carácter preventivo, sino que también podía entenderse como una medida de flexibilidad interna, además es llamativo que la norma no precisa la finalidad de los cambios, sino de las medidas extintivas, por lo que corresponde al empresario valorar y decidir su incorporación, lo cual puede obedecer tanto a una estrategia de mera conveniencia como a la necesidad de garantizar la viabilidad del proyecto empresarial¹²²

Siguiendo con el análisis de la reforma laboral de 2010, encontramos medidas dedicadas a los mecanismos de flexibilidad interna destacando medidas de suspensión de contratos frente a las clásicas de extinción que conllevan graves consecuencias sociales y económicas a la larga para el país. Pero de nuevo la temporalidad vuelve a aparecer para convertirse en otra traba a un moderno funcionamiento del mercado laboral, la amplia flexibilidad de entrada que permite un uso y abuso excesivo de la contratación temporal y la permisividad sobre la utilización de la subcontratación, incluso para sustituir empleo estable de las empresas, son los mayores enemigos del uso de las medidas de adaptación, de flexibilidad interna, de reparto del trabajo, como medio más razonable de afrontar las bajadas de actividad productiva¹²³.

¹¹⁹ Está clara la intención de la norma de encarecer la extinción del contrato temporal, haciéndolo menos atractivo para los empresarios; pero, aparte de lo cuestionable de sancionar al empresario con una indemnización por la extinción lícita del contrato temporal al concluir éste, y aparte de la modestia de la subida en comparación con las indemnizaciones que corresponden a los contratos indefinidos, ésta es una reforma escalonada y a largo plazo; en MONTOYA MELGAR, A. Y CAVAS MARTÍNEZ, F., “Comentario a la reforma laboral de 2010”. Editorial Aranzadi. Pamplona. 2011. Pág. 69.

¹²⁰ RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M., “El contrato de trabajo...” Op cit. Pág. 2.

¹²¹ RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M., “La reforma del mercado de trabajo...” Op cit. Pág. 3.

¹²² COSTA REYES, A., “Las causas económicas, técnicas, organizativas y de producción en el despido objetivo tras la Ley 35/2010”, Temas Laborales, nº 109, 2011. Pág. 25 y 26.

¹²³ MOLERO MARAÑÓN, M. L., “El nuevo modelo de flexibilidad...” Op cit. Pág. 3.

En cuanto a los estímulos a la contratación, su ineficiencia ha sido suficientemente constatada y se echa en falta algo más de ambición en materia de política de empleo, la cual siempre suele recurrir a este tipo de medidas, que absorben gran parte del presupuesto total dedicado a este ámbito de actuación sobre el mercado laboral.

Por último, la reforma se refiere a la intermediación y a la actuación de las empresas de trabajo temporal, en el primer caso más que la mejora, lo que realmente se produce es un aumento de actores en la materia, hecho que no tiene porqué redundar en un efectivo aumento de la intermediación. En cuanto a las empresas de trabajo temporal –ett’s en adelante– sí que se realiza una adecuación de nuestro ordenamiento a la directiva 2008/104/CE¹²⁴, además de redefinir y fortalecer el principio de igualdad de trato de los trabajadores cedidos con los de la empresa usuaria, se revisan las restricciones que afectan a la intervención de las ett’s, reservándose un periodo para que la negociación colectiva pueda determinar, de manera razonada y justificada, los empleos u ocupaciones de especial riesgo que no puedan ser objeto de puesta a disposición¹²⁵.

En definitiva, podemos concluir que se trata de una norma que sigue siendo permisiva con la temporalidad ya que no se desvincula el contrato de obra de las contratas y subcontratas, ni se refuerzan legalmente los mecanismos para evitar el encadenamiento de contratos temporales y la rotación laboral de distintos trabajadores en un mismo puesto de trabajo, sin incidir de modo esencial en el empleo público temporal irregular, ampliando, de otro lado, la intervención de las empresas de trabajo temporal¹²⁶ y donde existe una gran contradicción, ya que cuando parece encaminarse hacia la protección de derechos y frente a la flexibilidad, introduce determinadas cuestiones contrarias a tales materias¹²⁷, provocando un deterioro de las condiciones y derechos laborales.

3.2. Breve referencia al periodo entre reformas.

Antes de entrar en esta reforma del mercado laboral queremos hacer referencia a una serie de circunstancias que consideramos importantes y que por orden cronológico serían las siguientes: la aprobación del Real Decreto-ley 3/2011, de 18 de febrero, de medidas urgentes para la mejora de la empleabilidad y la reforma de las políticas activas de empleo, al cual haremos referencia en el siguiente punto del TFM; el Real Decreto-ley 10/2011, de 26 de agosto, de medidas urgentes para la promoción del empleo de los jóvenes, el fomento de la estabilidad en el empleo y el mantenimiento del programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo, el cual, suspendía de manera temporal la reforma del artículo 15.5 ET –realizada por la Ley 35/2010– relativa al encadenamiento de contratos basado en la justificación de fomento de la contratación en detrimento de la reducción de la temporalidad; la reforma

¹²⁴ Hecho que choca con la lentitud y pasividad en el adecuado tratamiento de la Directiva Europea 1999/70/CE.

¹²⁵ CAVAS MARTÍNEZ F. Y LUJÁN ALCARAZ, J. (coords.) “guía práctica de la reforma laboral de 2010”. Laborum. 2010. Pág. 19.

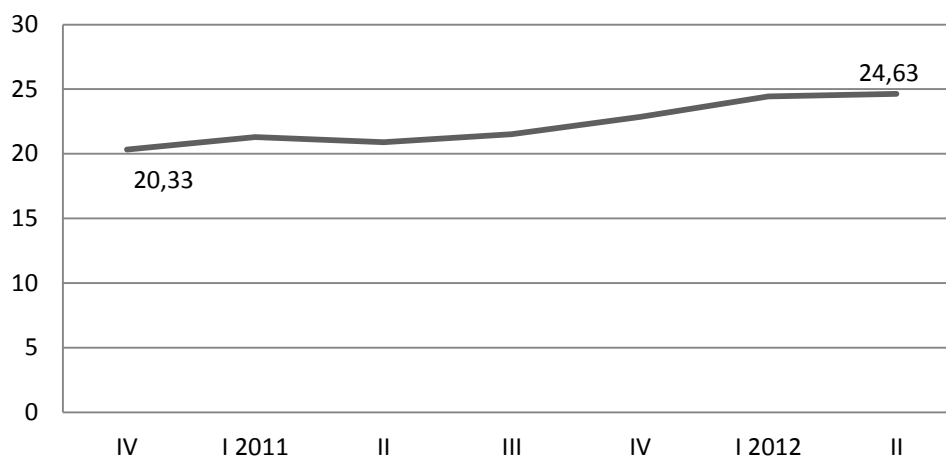
¹²⁶ MOLERO MARAÑÓN, M. L., “El nuevo modelo de flexibilidad...” Op cit. Pág. 4.

¹²⁷ Véase ALARCÓN CARACUEL, M.R “El derecho del trabajo ante la crisis económica y el nuevo modelo productivo”: “Duración de los contratos. Se consagra el principio de estabilidad en el empleo, dando primacía al contrato indefinido pero, al propio tiempo, previendo una amplia tipología de contratos temporales. Despido. Se le configura como una institución jurídica causal y formal, como no podía ser menos habida cuenta de su trascendencia para el trabajador. Pero, al propio tiempo, se establece una variadísima lista de causas de despido y se rebaja la indemnización. Jornada de trabajo. Se establece la jornada máxima en cómputo semanal pero, a su vez se permite la distribución irregular de la jornada mediante un cómputo anual flexible”; en CASTIÑEIRA FERNÁNDEZ, J. (coord.) “Relaciones laborales y un nuevo modelo productivo”. Op cit. Pág. 34.

del artículo 135 de la Constitución Española, de 27 de septiembre de 2011¹²⁸; o el cambio de gobierno tras las elecciones generales anticipadas del 20-N.

No podemos olvidar fuera del orden normativo, la grave situación económica de nuestro país y la fuerte presión ejercida sobre ésta por parte de “los mercados” ya sea por escaladas por parte de la archiconocida prima de riesgo, amenazas de rescate financiero o por el efecto contagio debido a las inestabilidades de otros países de la Unión Europea y sobre todo, y de ahí la adjetivación de social que dábamos a la crisis, una sangría que seguía asolando nuestro mercado laboral pasando del 19,79% vigente en el periodo de aprobación de la reforma laboral de 2010 a 24,63% de tasa de paro del segundo trimestre de 2012, periodo de aprobación de la Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral, y que entre otras consecuencias, produce una realidad de familias sin ingresos o un fuerte aumento de las situaciones de exclusión social.

Gráfico 15. Evolución de la tasa de paro en España (4T 2010 – 2T 2012).



Fuente: elaboración propia a partir de datos EPA.

3.3. La reforma laboral de 2012: la profunda y extremadamente agresiva modificación normativa.

En cuanto a la reforma hay que situarla en un clima de fuerte inestabilidad económica y severa destrucción de empleo, las cuales derivaron en pérdida de confianza exterior en nuestro país y una situación social interna insostenible todo ello en un marco reformista agresivo propiciado "por todas las instituciones económicas mundiales y europeas que han analizado nuestra situación...[y] por los mercados internacionales que contemplan la situación de nuestro mercado de trabajo con enorme desasosiego"¹²⁹.

Con lo que pasamos de un posible acuerdo en el marco del diálogo social en cierto modo animado por la firma del segundo Acuerdo Interconfederal para el Empleo y la

¹²⁸ Esta reforma resulta especialmente hiriente por dos motivos, su supuesta inmovilidad en numerosos aspectos justificada en el consenso y estabilidad de su origen y la estabilidad dada a España siendo en nuestra modesta opinión algo necesario en nuestro país, siendo solamente cambiada para más inri por imposición externa y segundo y no menos importante, porque establece prioridad absoluta al pago de intereses y capital de la deuda pública en detrimento de otras partidas presupuestarias, como las de contenido social.

¹²⁹ RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M., “Las claves de la reforma laboral 2012”. Relaciones Laborales, nº 23/24. 2012. Pág. 2.

Negociación Colectiva (2012- 2014), en el que se incluyen temas sobre estructura de la negociación colectiva, flexibilidad interna, formación, teletrabajo, e inaplicación negociada en la empresa de condiciones de trabajo pactadas en los convenios colectivos sectoriales¹³⁰ a un "producto gubernamental", propiciada por la mayoría absoluta del Partido en el Gobierno y por las presiones sin duda importantes de la "troika comunitaria" –Fondo Monetario Internacional, Unión Europea y Banco Central Europeo– para hacer "esta Reforma" o una "Reforma parecida", en la que el Gobierno ha impreso una cierta "deriva autoritaria" sobre el Modelo de Relaciones Laborales existente y en la que se ha producido un intercambio entre la reducción de los derechos de los trabajadores en activo para conseguir más empleos para los trabajadores desempleados¹³¹.

La simplificación de la convulsa situación que la crisis económica estaba suponiendo España, obviando las raíces de ésta y que hemos ido enunciando a lo largo del TFM se resume en "la insostenibilidad del modelo laboral español" y la inadecuación de nuestras instituciones laborales, que habrían generado problemas estructurales en el mercado de trabajo que la crisis ha puesto en evidencia y que requieren una "reforma de envergadura", en particular, de "la rigidez del mercado laboral español"¹³², estimada como causa elemental de la evolución extremadamente negativa de los datos de desempleo, bajada de cotizantes, insostenibilidad del sistema español de seguridad social y como no, de los elevado índices de temporalidad.

Ya desde un periodo previo a la aprobación del RDL se hacía un especial énfasis en la flexibilidad y la seguridad permanecía –una vez más– al margen del debate para propiciar una mejora efectiva de la situación de nuestro mercado laboral, en la línea de modelos de actuación basados en la teoría de los mercados transicionales y la flexiseguridad. Pero lo cierto, es que la referencia final a la seguridad en la reforma se corresponde a un concepto un tanto peculiar de esta figura, ya que ésta no iba en el sentido de "seguridad en el empleo" sino de seguridad de los empresarios para saber a qué atenerse y tener certeza sobre las consecuencias de las decisiones que adopten como empleadores, sin depender de la volatilidad de criterios de las autoridades administrativas o de los órganos judiciales¹³³.

Aunque resulte un tanto irónico a la vista de lo poco comentado aún, si bien lo vamos a ampliar a continuación, la reforma en su preámbulo se autodefine como equilibrada, pero lo cierto es que si las anteriores reformas ya habían situado a los empresarios en mejor posición ante los riesgos de contratación de trabajadores, la nueva reforma ha acentuado ese efecto en beneficio de los empleadores, trasladando riesgos de la evolución de la empresa a los trabajadores¹³⁴, debilitando los controles colectivos y

¹³⁰ CASAS BAAMONDE, M. E., RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M. Y VALDÉS DAL-RÉ, F., "La nueva reforma laboral". Relaciones Laborales, nº 5. 2012. Pág. 4; además se añade que "pese a ello, el Real Decreto-ley 3/2012 (LA LEY 1904/2012) no ha asumido, ni tan siquiera de manera parcial, su contenido; lo ha marginado, dándolo de lado"

¹³¹ SALA FRANCO, T., "Puntos críticos para un debate sobre la reforma laboral de 2012". Relaciones Laborales, nº 10. 2013. Pág. 2

¹³² RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M., "Las claves de la reforma laboral 2012". Op cit. Pág. 2.

¹³³ RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M., "Las claves de la reforma laboral 2012". Op cit. Págs. 1 – 2.

¹³⁴ RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M., "Las claves de la reforma laboral 2012". Op cit. Pág. 3.

olvidando el robustecimiento de las políticas activas de empleo¹³⁵, además, aceptando que la reducción de garantías y derechos de los trabajadores, no sólo de los fijos, puede facilitar el saneamiento y la competitividad de las empresas y la mejora en la situación económica y del empleo¹³⁶.

Si analizamos la reforma laboral de 2012, existen numerosas cuestiones que destacar, pero una de ellas, si no la más importante, reside en que el objetivo flexibilizador de los poderes empresariales ha inspirado toda la reforma¹³⁷, hecho que sin duda redundará en una tremenda desvirtuación de las relaciones laborales en nuestro país, puesto que este reforzamiento del poder empresarial, que ya de por sí tenían, unido al debilitamiento de los sindicatos, llega a ser, incluso, peligroso en términos de cohesión social y de convivencia democrática y, en algunos supuestos, rayando en la inconstitucionalidad¹³⁸.

Como no podía ser de otra manera, inversamente proporcional al ascenso de poder empresarial se produce un descenso en la importancia de la negociación colectiva, estableciéndose elementos nuevos que pueden limitar los espacios de la autonomía colectiva, dificultar los procesos de articulación de los convenios colectivos y abrir vías para la rebaja y deterioro de las condiciones salariales y de trabajo de los trabajadores, reflejando también la sensible pérdida del poder sindical en la crisis¹³⁹, de hecho, se da prioridad a los convenios de empresa, sin que los de otro ámbito puedan prevalecer sobre ellos¹⁴⁰.

Con lo que nos encontramos con un giro tan alarmante como frustrante, el desplazamiento del centro de gravedad del Derecho del Trabajo desde la tutela efectiva de los derechos sociales a la primacía del interés y de la libertad de empresa, removiéndose los obstáculos para lograr que ésta cuente con menos limitaciones¹⁴¹.

En cuestión de temporalidad, si bien es cierto que se suprime la suspensión de la limitación al encadenamiento de contratos temporales, lo cierto es que se sigue sin ser contundente en esta materia, ya hemos visto que la figura del contrato para la formación y el aprendizaje vuelve a reformarse –y a alejarse– de su finalidad formativa para volver a aparecer como una medida de fomento del empleo facilitadora de inserción en el

¹³⁵ ESCUDERO RODRÍGUEZ, R., “La aplicación de la Reforma Laboral de 2012 o el anunciado requiem por la flexiseguridad”. *Relaciones Laborales*, nº 12. 2013. Pág. 2.

¹³⁶ RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M., “Las claves de la reforma laboral 2012”. Op cit. Págs. 21 – 22.

¹³⁷ RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M., “Flexibilidad interna y externa en el Real Decreto-Ley 3/2012”. *Diario La Ley*, nº 7833. 2012. Pág. 3; véase dentro del mismo texto: “Creación del nuevo contrato indefinido de apoyo a los emprendedores para las empresas de menos de cincuenta trabajadores, mediante la ampliación, llamativamente extensa (y flexibilizadora), del período de prueba se han eliminado límites precedentes en los contratos para la formación y el aprendizaje, se ha suprimido la prohibición de realizar horas extraordinarias en el contrato a tiempo parcial (aun sin suprimir las horas complementarias en los contratos a tiempo parcial por tiempo indefinido) y, además, se ha regulado el teletrabajo como forma flexible de organización del trabajo. Donde se hace más patente en el RDL la búsqueda de flexibilidad es en su vertiente genuina de ampliación de los poderes empresariales de gestión y de ajuste de personal, tanto en el tratamiento de la flexibilidad interna, como la nueva regulación de la negociación colectiva y de los descuelgues que introduce (Capítulo III), como de la flexibilidad externa (Capítulo IV) como su reflejo jurisdiccional en el Capítulo V”.

¹³⁸ ESCUDERO RODRÍGUEZ, R., “La aplicación de la Reforma Laboral...” Op cit. Pág. 3.

¹³⁹ RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M., “Flexibilidad interna y externa...” Op cit. Pág. 12.

¹⁴⁰ BENTOLILA, S y JANSEN, M., “Un primer análisis económico...” Op cit. Pág. 4.

¹⁴¹ ESCUDERO RODRÍGUEZ, R., “La aplicación de la Reforma Laboral...” Op cit. Pág. 5.

mercado laboral, suprimiendo trabas con la consiguiente desvirtuación de la figura y ruptura con su objetivo inicial con lo que esta modalidad contractual seguirá siendo, ante todo, una vía de precarización del empleo de los jóvenes¹⁴², o se reforma el régimen jurídico del contrato a tiempo parcial y del contrato a domicilio, reformas que considera nuevas medidas para la creación de empleo, no necesariamente estable¹⁴³, con lo que se da una vuelta de tuerca más en el mantenimiento de la contratación temporal y su utilización fraudulenta en nuestro sistema de relaciones laborales, y con ello, de sus efectos perniciosos para "la dualidad laboral" que se pretende combatir, la "eficiencia del mercado de trabajo", el propio sistema económico y, claro es, la seguridad de los trabajadores¹⁴⁴.

Al hablar de flexibilidad interna, el problema de esta figura no lo encontramos tanto, en su naturaleza entendida como un conjunto de medidas que se conviertan en alternativa a la destrucción de empleo con el objetivo de disponer de un elemento que facilite el ajuste a la situación económica o productiva, sino en cómo ésta es concebida en nuestro país como una mera ampliación de los poderes empresariales de gestión y de ajuste de personal¹⁴⁵.

Precisamente sobre esta cuestión aunada a una pérdida de situaciones de negociación con los representantes de los trabajadores confirma que los instrumentos para adaptar las condiciones de trabajo y su organización a las necesidades cambiantes de la empresa no son necesariamente negociales, y su implantación depende de la voluntad unilateral del empresario, desde una concepción de la empresa como espacio de gestión predominante o exclusiva por su titular, como justifica la referencia del Preámbulo de la Ley 3/2011 a la libertad de empresa, la protección de su ejercicio y la defensa de la productividad¹⁴⁶.

Como se puede observar, es precisamente en esta cuestión donde se manifiesta el poder empresarial ganado con la reforma, importante reseñarlo ya que una de las novedades afecta a la posibilidad de modificar la cuantía salarial¹⁴⁷, que si bien se justifica en "fortalecer los mecanismos de adaptación de las condiciones de trabajo a las circunstancias concretas que atraviese la empresa"¹⁴⁸ con la nueva posición otorgada por la reforma y la mala interpretación de ésta a menudo realizada, supone un marco de tremenda inseguridad para los trabajadores, ya que se ha pasado, y no podemos olvidarlo, de un sistema negocial a uno unilateral. Con lo que en definitiva, se intenta

¹⁴² RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M., "Las claves de la reforma laboral 2012". Op cit. Pág. 6.

¹⁴³ CASAS BAAMONDE, M. E., RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M. Y VALDÉS DAL-RÉ, F., "La nueva reforma laboral". Op cit. Pág. 17.

¹⁴⁴ CASAS BAAMONDE, M. E. y RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M., "Las reformas de la reforma laboral de 2012 (La Ley 3/2012 y el RDL 20/2012)". Relaciones Laborales, nº 15 – 18. 2012. Pág. 24.

¹⁴⁵ RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M., "Las claves de la reforma laboral 2012". Op cit. Pág. 7.

¹⁴⁶ RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M., "Las claves de la reforma laboral 2012". Op cit. Pág. 8.

¹⁴⁷ El RD-Ley 2012 puede generar prácticas de dumping social. Con anterioridad a nuestra pertenencia a la zona euro de la UE, la mejora de la competitividad se lograba mediante simples ajustes monetarios. Ahora, ese razonable objetivo va a poder alcanzarse a través de la rebaja y el deterioro de las condiciones salariales y de trabajo de los trabajadores; en CASAS BAAMONDE, M. E., RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M. Y VALDÉS DAL-RÉ, F., "La nueva reforma laboral". Op cit. Pág. 21.

¹⁴⁸ RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M., "Flexibilidad interna y externa..." Op cit. Pág. 3.

reinstalar en nuestro sistema jurídico la concepción de la empresa como un territorio de exclusiva gestión por el empresario, rescatando del baúl de la memoria, a donde le había colocado la cláusula constitucional del Estado social y democrático de Derecho, la figura del empresario como el «Señor de su casa» (Herr im House), figura ésta ligada a concepciones autoritarias de los sistemas de relaciones laborales¹⁴⁹.

Otra cuestión a destacar es la modificación sustancial de las condiciones de trabajo, en este apartado y en línea con los objetivos “ocultos” de la reforma, la proporcionalidad de las medidas queda en un segundo plano, convirtiéndose en un aspecto mucho más ligero o trivial que dada su amplitud conlleva un menor margen para la discrecionalidad judicial¹⁵⁰.

No podemos obviar que la revisión de las causas y el poder que comprende, ahora bajo la denominación de la flexibilidad interna, siempre ha sido puesto en cuarentena por uno de los principios rectores del derecho común de la contratación; aquél que prohíbe que el cumplimiento de los contratos de los contratos se deje al arbitrio de uno de los contratantes –art. 1256 del Código civil–¹⁵¹. Pues bien, ahora la modificación de la cuantía salarial también es posible, lo que supone el traspaso de otra “línea roja” dentro de la vorágine reformadora que sufre nuestro país, que sin ir más lejos, es una de las consecuencias de aceptar, con todo lo que conlleva, que un grave problema del mercado de trabajo español es que los salarios y otras condiciones de trabajo no responden suficientemente a la situación económica, lo que eleva el paro y lo hace más variable a lo largo del ciclo económico, ya que la reforma señala la trascendencia que en los momentos actuales puede tener la vía de la adaptación salarial para evitar que la reducción del coste laboral se realice exclusivamente vía despidos¹⁵².

De hecho se justifica en la mayor seguridad empresarial, lo que pone de relevancia lo tremendamente injusta y antisocial naturaleza de la reforma para con los trabajadores ya que no existe alusión alguna a la seguridad de éstos o a la posibilidad del abuso en relación a que los empresarios –si lo desean– pueden presionar a los trabajadores con rebajas salariales apelando a razones de competitividad¹⁵³.

Por último, queremos referirnos al ámbito de la contratación y el despido. En materia de contratación, existen dos hechos de especial relevancia, la supresión del contrato de fomento de la contratación indefinida al generalizarse la indemnización por despido de cuarenta y cinco días por año trabajado con un tope de cuarenta y dos mensualidades a treinta y tres días por año de servicio con un tope de veinticuatro mensualidades, y la aprobación del “contrato de trabajo por tiempo indefinido de apoyo a los

¹⁴⁹ CASAS BAAMONDE, M. E., RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M. Y VALDÉS DAL-RÉ, F., “La nueva reforma laboral”. Op cit. Pág. 20.

¹⁵⁰ Ahora, en la movilidad geográfica y las modificaciones sustanciales, se hace referencia sólo a que las causas económicas, técnicas, organizativas o de producción han de estar “relacionadas con la competitividad, productividad u organización técnica o del trabajo en la empresa”; en RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M., “Flexibilidad interna y externa...” Op cit. Pág. 3.

¹⁵¹ CASAS BAAMONDE, M. E., RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M. Y VALDÉS DAL-RÉ, F., “La nueva reforma laboral”. Op cit. Pág. 23.

¹⁵² DEL REY GUANTER, S., “La flexibilidad interna en la Ley 3/2012 de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral”. Actualidad Laboral, nº 17. 2012. Pág. 8.

¹⁵³ BENTOLILA, S y JANSEN, M., “Un primer análisis económico de la reforma laboral de 2012”. Actualidad Laboral, nº 15. 2012. Pág. 6.

emprendedores”¹⁵⁴, que como elemento más importante y polémico conlleva el establecimiento obligatorio en todo caso de un período de prueba con una duración de un año también en todo caso¹⁵⁵. Precisamente este aspecto equivale a la inserción obligada en el nuevo contrato indefinido de un mecanismo de temporalidad equivalente a la duración de la prueba, que, además, puede repetirse en el tiempo con o sin solución de continuidad y que carece incluso de la protección de la contratación temporal – aplicación del régimen extintivo del contrato de trabajo y en concreto del despido, indemnización de finalización del contrato, presunción de indefinición frente al fraude de ley–¹⁵⁶, con lo que de nada sirven las “medidas” adoptadas frente a la temporalidad cuando de esta modalidad se desprende un elemento con el que definir a los contratados: formalmente fijos, pero materialmente temporales¹⁵⁷

La reforma además de lo anterior y en base a la crítica realizada al mecanismo del despido exprés¹⁵⁸ llega a la conclusión de que muchos despidos a través de esa vía se producen por lo estricto de la regulación en materia de despidos objetivos, con lo que se detiene especialmente en la ampliación causal en los despidos por causas empresariales derivados de circunstancias económicas, técnicas, organizativas o productivas, que ya habían procurado las reformas precedentes y que la reforma de 2012 lleva mucho más lejos¹⁵⁹, facilitando la resolución contractual por parte de la empresa, al reducir notablemente la carga probatoria de la concurrencia de la causa justificativa del despido y la capacidad de control judicial sobre la procedencia o improcedencia del despido¹⁶⁰.

Y la gran novedad este apartado aparece al establecer la posibilidad de despido colectivo en el sector público¹⁶¹ excluyendo la posibilidad de realizar ajustes temporales como suspensiones o reducciones de jornada –los cuales defiende como método de mantenimiento de empleo–, a las Administraciones Públicas y a las entidades de derecho público vinculadas, salvo las que se financien mayoritariamente con ingresos

¹⁵⁴ Con objeto de facilitar el empleo estable a la vez que se potencia la iniciativa empresarial, las empresas que tengan menos de 50 trabajadores podrán concertar el contrato de trabajo de apoyo a los emprendedores que se regula en este artículo; Artículo 4.1 de Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral.

¹⁵⁵ CASAS BAAMONDE, M. E., RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M. Y VALDÉS DAL-RÉ, F., “La nueva reforma laboral”. Op cit. Pág. 13.

¹⁵⁶ CASAS BAAMONDE, M. E., RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M. Y VALDÉS DAL-RÉ, F., “La nueva reforma laboral”. Op cit. Pág. 14.

¹⁵⁷ ESCUDERO RODRÍGUEZ, R., “La aplicación de la Reforma Laboral...” Op cit. Pág. 10.

¹⁵⁸ Es decir, alegar un motivo disciplinario y evitar ir a juicio reconociendo la improcedencia y pagando la indemnización correspondiente; en BENTOLILA, S y JANSEN, M., “Un primer análisis económico...” Op cit. Pág. 2.

¹⁵⁹ Ahora, el nuevo art. 51 ET (LA LEY 1270/1995) trata de limitar aún más el margen de control judicial al establecer una presunción irrefragable de que la disminución persistente del nivel de ingresos o ventas durante tres trimestres consecutivos constituye una causa económica. Además, y esto es aún más relevante, ha suprimido la exigencia de que la empresa acredite los resultados que justifiquen la razonabilidad de la decisión extintiva para preservar o favorecer su posición competitiva en el mercado o para contribuir a prevenir una evolución negativa de la empresa o mejorar su situación competitiva o una mejor respuesta a las exigencias de la demanda; en RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M., “Flexibilidad interna y externa...” Op cit. Pág. 5.

¹⁶⁰ RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M., “Las claves de la reforma laboral 2012”. Op cit. Pág. 13.

¹⁶¹ Disposición adicional segunda Aplicación del despido por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción en el Sector Público

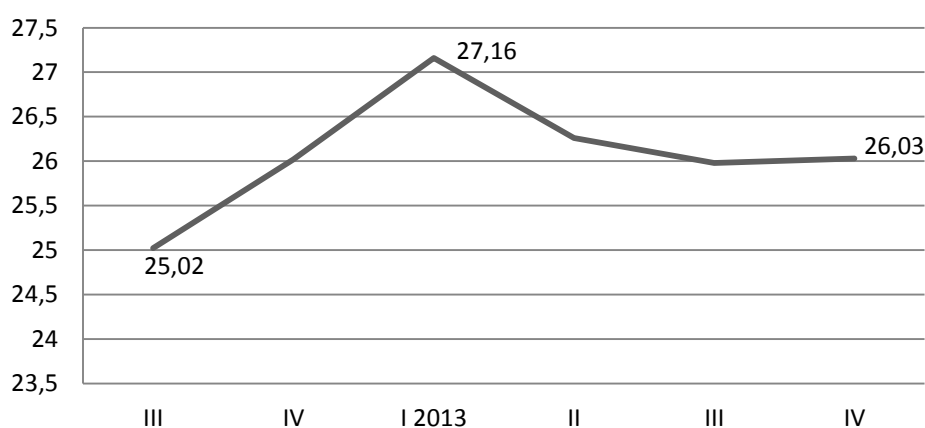
obtenidos como contrapartida de operaciones realizadas en el mercado¹⁶². Este importante cambio se complementa tras la tramitación parlamentaria con una matización en forma de regla de prioridad de permanencia en favor del personal laboral fijo que hubiera adquirido esta condición, de acuerdo con los principios de igualdad, mérito y capacidad, a través de un procedimiento selectivo de ingreso convocado al efecto¹⁶³.

Para finalizar el análisis, queremos hacer mención a dos aspectos más: por un lado el establecimiento de un nuevo régimen de bonificaciones que seguimos valorando en nuestra opinión en base a que es sabido que las bonificaciones tienen escasos efectos sobre el empleo neto¹⁶⁴, con lo que entendemos que esa partida podría ser empleada con otros fines; y por otro lado, no queremos pasar por alto la pérdida significativa de poder que afecta a la autoridad laboral¹⁶⁵, lo que resta seguridad y protección a los trabajadores.

3.4. (Mini) reforma de 2013. La parcialidad se une a la temporalidad.

Pese a las dos reforma operadas en el transcurso de dos años, las cuales modifican con contundencia aspectos del funcionamiento de la relación laboral y de las relaciones laborales, una muestra de que las reformas por sí solas no generan empleo lo vemos en la evolución de la tasa de paro desde la aprobación de la Ley 3/2012 hasta esta pequeña reforma de finales de 2013, o incluso si ampliamos la mirada hacia la situación existente previa a las reformas de 2010. Pero visto esto y en el marco de una políticas de austericidio económico y de fuerte culpabilización a la dinámica del mercado de trabajo en España y de su sistema de relaciones laborales, se decide compensar a instituciones de marcado perfil económico con una nueva reforma que profundiza aún más la precariedad del mercado laboral español, puesto que a la temporalidad existente se le une la parcialidad al tratar de estimular el uso de los contratos a tiempo parcial.

Gráfico 16. Evolución de la tasa de paro en España (3T 2012 – 4T 2013).



Fuente: elaboración propia a partir de datos EPA.

¹⁶² RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M., “Las claves de la reforma laboral 2012”. Op cit. Pág. 17.

¹⁶³ CASAS BAAMONDE, M. E. y RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M., “Las reformas de la reforma...” Op cit. Pág. 29.

¹⁶⁴ BENTOLILA, S y JANSEN, M., “Un primer análisis económico...” Op cit. Pág. 8.

¹⁶⁵ Véase CASAS BAAMONDE, M. E. y RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M., “Las reformas de la reforma...” Op cit. Págs. 33 – 37.

La reforma de finales de 2013 viene recogida en el Real Decreto-ley 16/2013, de 20 de diciembre, de medidas para favorecer la contratación estable y mejorar la empleabilidad de los trabajadores, que a pesar de su denominación, lo cierto es que en su interior encontramos una serie de medidas que van encaminadas a dotar de mayor flexibilidad al régimen jurídico del contrato a tiempo parcial¹⁶⁶, ya que ante todo, es una norma de fomento de la contratación a tiempo parcial¹⁶⁷, de duración indefinida y temporal, utilizada ahora como instrumento para dotar de mayor flexibilidad a la organización del tiempo de trabajo¹⁶⁸. Y por sorprendente que parezca, cada vez menos tras profundizar en este TFM la reforma también contiene –para variar– y pese al título, medidas de incentivación ya no solo de la contratación de duración determinada “genérica” sino también a tiempo parcial, configurándose de este modo y en relación a lo último un nuevo fenómeno, la doble temporalidad.

La propia norma lo califica como “mecanismo que otorga al empresario flexibilidad en el tiempo de trabajo, a la par que posibilita al trabajador conciliar la vida laboral y personal y compatibilizar trabajo y formación. A pesar de ello y aun cuando su utilización ha experimentado ligeros incrementos en los últimos tiempos, el porcentaje medio de trabajadores a tiempo parcial en España se sitúa muy por debajo de la media de los países de la Unión Europea”, siendo esta la vía utilizada para justificar su reforma.

La falta de atractivo de esta figura contractual la achaca a una menor protección social en la que se indica que se ha avanzado tras la aprobación del Real Decreto-ley 11/2013, de 2 de agosto, para la protección de los trabajadores a tiempo parcial y otras medidas urgentes en el orden económico y social. En cuanto a la perspectiva empresarial, su menor uso lo entiende en base a un déficit de flexibilidad y a una penalización por parte de las cotizaciones.

Si bien es cierto que contiene un grado de flexibilidad empresarial que permite ajustarse a las circunstancias económicas y productivas y que puede ser un buen método conciliación laboral y personal, no es menos cierto que esta reforma adolece de una debida atención al uso real de esta modalidad contractual¹⁶⁹, así como de una falta

¹⁶⁶ FERNÁNDEZ ORRICO, F. J., “Comentarios a las medidas de mejora en la empleabilidad y estabilidad de los trabajadores, contenidas en el RDL 16/2013, de 20 de diciembre de 2013”. *Relaciones Laborales*, nº 2. 2014. Pág. 2.

¹⁶⁷ Muestra de la firme voluntad del legislador de potenciar estas contrataciones es la escasez de límites a su concertación; en MIÑARRO YANINI, M., “El contrato a tiempo parcial tras sus últimas reformas: la flexibilidad rayana en la distorsión de su esencia”. *Relaciones Laborales*, nº 3. 2014. Pág. 8

¹⁶⁸ RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO FERRER, M., VALDÉS DAL-RÉ, F., y CASAS BAAMONDE M. E., “Contratación a tiempo parcial y flexibilidad del tiempo de trabajo en la nueva reforma laboral (RDL 16/2013, de 20 de diciembre)”. *Relaciones Laborales*, nº 2. 2014. Pág. 1.

¹⁶⁹ Entre nosotros no se ha cuidado hacer atractivo para los trabajadores el trabajo a tiempo parcial, y existe una distribución irregular o desigual de los sectores de población laboral afectados por él (es sabido que son elevadas las cuotas de trabajo a tiempo parcial en ocupaciones predominantemente femeninas) que ha generado situaciones de discriminación o de exclusión y se refleja en el porcentaje notablemente alto, mucho mayor que en los demás países europeos, de trabajo a tiempo parcial no deseado (un 45 por 100 según Eurofound).

No es claro, sin embargo, que esta nueva reforma del trabajo a tiempo parcial vaya a fomentar o facilitar una mayor elección voluntaria de esta modalidad contractual, cuanto más creará mayores oportunidades de este tipo de empleo que serán aceptadas a falta de otra posibilidad, aunque puedan operar como fórmulas indirectas de reparto (incompleto) del empleo bien que lejos de toda idea de solidaridad

preocupante de conexión con la realidad del mercado laboral de nuestro país, puesto que, además de profundizar en la temporalidad y precariedad, ahora le sumamos la parcialidad, así como una vuelta de tuerca más a la –mala– costumbre de reformar cuestiones de índole laboral pensando en hacerlas más atractivas a empleadores sin pensar en las consecuencias sobre seguridad –y no digamos estabilidad– de los trabajadores, dentro de esa obsesión de generar empleo sin pensar en las consecuencias del tipo de empleo creado. Ello se ha traducido en un nuevo cuadro normativo e institucional del Derecho del Trabajo de la crisis que, a su vez, ha derivado en una cierta crisis de su función originaria y de los instrumentos identificadores del propio Derecho del Trabajo¹⁷⁰.

De hecho, esta reforma además de continuar acentuando el objetivo económico y de fomento de la iniciativa y de las finanzas empresariales¹⁷¹ conecta, para ensalzarla, con el informe de evaluación de la reforma laboral de 2012, donde se habla de la supuesta contención de despidos y la moderación salarial "que ha dado lugar a una recuperación de la competitividad esencial de nuestra economía"¹⁷²

Si entramos a analizar la flexibilidad, nos encontramos con la figura de las “horas complementarias”, consideradas como las realizadas como adición a las horas ordinarias pactadas en el contrato a tiempo parcial¹⁷³ y que vienen a sustituir a las prohibidas horas extraordinarias, elemento que calificamos como nocivo por varias cuestiones como son: la apuntada deformación por potencial alargamiento y flexibilización de jornada del contrato a tiempo parcial tiene particular efecto negativo sobre las mujeres, puesto que son sus principales suscriptoras ya que se utiliza muy frecuentemente como cauce que les posibilita conciliar el trabajo y las responsabilidades familiares¹⁷⁴; en la misma situación se encontrarían aquellos trabajadores que optan por esta modalidad contractual para simultanear estudios y trabajo; Por lo que respecta al empleador, resulta lógico pensar que preferirá contratar a un trabajador con disposición para realizar las máximas horas complementarias, de uno y/u otro tipo, a fin de dejar abierta la posibilidad de recurrir a ellas y aprovechar así este mecanismo de alargamiento flexible del tiempo de trabajo, excluyendo a quienes presenten limitaciones o condicionantes a su

ocupacional; en RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO FERRER, M., VALDÉS DAL-RÉ, F., y CASAS BAAMONDE M. E., “Contratación a tiempo parcial...” Op cit. Pág. 9.

¹⁷⁰ RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO FERRER, M., VALDÉS DAL-RÉ, F., y CASAS BAAMONDE M. E., “Contratación a tiempo parcial...” Op cit. Pág. 3.

¹⁷¹ En la línea de dos importantes reformas en materia laboral y de Seguridad Social a través de la L 11/2013, de 26 de julio (LA LEY 12432/2013), de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo (que recoge con escasos cambios el contenido del RDL 4/2013, de 22 de febrero (LA LEY 2190/2013), del mismo título), y el RDL 11/2013, de 2 de agosto (LA LEY 12957/2013), para la protección de los trabajadores a tiempo parcial y otras medidas urgentes en el orden económico y social; en RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO FERRER, M., VALDÉS DAL-RÉ, F., y CASAS BAAMONDE M. E., “Contratación a tiempo parcial...” Op cit. Pág. 2.

¹⁷² RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO FERRER, M., VALDÉS DAL-RÉ, F., y CASAS BAAMONDE M. E., “Contratación a tiempo parcial...” Op cit. Pág. 3.

¹⁷³ FERNÁNDEZ ORRICO, F. J., “Comentarios a las medidas de mejora en la empleabilidad...” Op cit. Pág. 4.

¹⁷⁴ MIÑARRO YANINI, M., “El contrato a tiempo parcial...” Op cit. Pág. 6.

realización¹⁷⁵; sin olvidar la categoría de horas "complementarias de aceptación voluntaria"¹⁷⁶

Además de la flexibilidad anteriormente señalada, se establecen bonificaciones y reducciones a la cotización de la seguridad social, con lo que de nuevo, la política de empleo regresa a una fuente indebida, pero ininterrumpida, en nuestro ordenamiento de creación o recreación de modalidades de contratación que, simultánea y contradictoriamente, se pretenden reducir¹⁷⁷.

En definitiva, y en base a la breve exposición existen una serie de razones podemos afirmar que hacen discutible la reforma en relación a su eficacia a los diversos fines buscados así como su incidencia negativa sobre los derechos de los trabajadores y el mercado de trabajo¹⁷⁸.

¹⁷⁵ MIÑARRO YANINI, M., "El contrato a tiempo parcial..." Op cit. Pág. 7.

¹⁷⁶ Para profundizar en la cuestión de las horas "complementarias de aceptación voluntaria" recomendamos la lectura de FERNÁNDEZ ORRICO, F. J., "Comentarios a las medidas de mejora en la empleabilidad..." Op cit. Pág. 5 y ss.

¹⁷⁷ RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO FERRER, M., VALDÉS DAL-RÉ, F., y CASAS BAAMONDE M. E., "Contratación a tiempo parcial..." Op cit. Pág. 3.

¹⁷⁸ MIÑARRO YANINI, M., "El contrato a tiempo parcial..." Op cit. Pág. 1.

**CAPÍTULO IV: LA “PASIVIDAD” DE LA POLÍTICA DE
EMPLEO FRENTE A SU “ACTIVACIÓN” Y EFECTIVA
TERRITORIALIZACIÓN.**

1. Introducción.

Una vez vista la parte dedicada a las reformas laborales en España, las cuales hemos ido intercalando con referencias a indicadores de naturaleza económica, así como con reseñas en relación al modelo productivo, a continuación descendemos desde los mecanismos de regulación del mercado laboral los cuales son competencia estatal, a los instrumentos de actuación sobre las deficiencias de funcionamiento de éste, recogidos en la figura de las políticas de empleo de competencia autonómica.

Como decimos, una vez vistos a lo largo de este TFM los mecanismos legislativos de ordenamiento del mercado laboral en España, ahora queremos detenernos en la política de empleo por dos cuestiones fundamentales: por un lado, en sus dos versiones –activa y pasiva- junto con la normativa laboral, ampliamente vista anteriormente, representa los ejes del modelo de flexiseguridad, considerados esenciales para la construcción de mercados laborales inclusivos, con buen comportamiento en datos de empleo y con mecanismos eficaces frente al desempleo; y por otro, representan un instrumento de mayor flexibilidad que la legislación laboral a la hora de actuar y tratar de corregir deficiencias en el funcionamiento normal del mercado laboral.

Amparada por los artículos 40 y 41 de la Constitución Española, la política de empleo cabe definirla como: “conjunto de decisiones adoptadas por el Estado y las comunidades autónomas que tienen por finalidad el desarrollo de programas y medidas tendentes a la consecución del pleno empleo, así como la calidad en el empleo, a la adecuación cuantitativa y cualitativa de la oferta y demanda de empleo, a la reducción de las situaciones de desempleo y a la debida protección en las situaciones de desempleo”; que además, “se desarrollará, dentro de las orientaciones generales de la política económica, en el ámbito de la estrategia coordinada para el empleo regulada por el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea”¹⁷⁹.

El objetivo de este capítulo por tanto, no es otro que de manera escueta hacer referencia al marco normativo de las políticas de empleo y sus principales elementos de actuación para conocer su realidad, analizar sus debilidades y fortalezas, así como evaluar su configuración dentro de la horquilla temporal del periodo reformista visto con anterioridad en los capítulos precedentes del presente TFM.

2. Evolución del marco normativo de la política de empleo en España.

Al igual que en la atención a las distintas reformas laborales, a continuación vamos a realizar un análisis cronológico de las principales cuestiones relacionadas con la política de empleo en nuestro país, dicha atención temporal la vamos a dividir en base a tres periodos que comprenderán el antecedente legislativo de la actual Ley de Empleo, la aprobación de ésta y las actuaciones efectuadas en el marco de la actual crisis.

2.1. De la década de los ochenta a la actual concepción de la política de empleo del año 2003.

La Ley 51/1980, de 8 de octubre, básica de empleo –en adelante Ley Básica de Empleo– es la normativa que establecía el concepto, los objetivos y las actuaciones de la política de empleo en España. La concepción de ésta estaba centrada en la adecuación de oferta y demanda de empleo que como objetivo esencial tenía la consecución del

¹⁷⁹ Contenido del artículo 1 de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo –Ley de Empleo en adelante–.

pleno empleo; la mejora en términos ocupacionales de la población activa y la debida atención y protección a las situaciones de desempleo.

Para ello, en su interior contenía disposiciones relativas al fomento del empleo¹⁸⁰ – comprendiendo acciones de inserción temporal, así como ayudas para la constitución o ampliación de sociedades laborales o cooperativas o para el establecimiento de trabajadores autónomos–, la protección por desempleo¹⁸¹, política de colocación y referencias a los servicios públicos de empleo¹⁸². Como podemos apreciar en un primer momento, las políticas de corte activo y pasivo venían recogidas dentro del mismo texto normativo, pero este hecho cambiaría cuatro años más tarde tras la aprobación de la Ley 31/1984, 2 agosto, de protección por desempleo.

La visión primitiva de la política de empleo, su excesiva cercanía a la contratación e intervención de carácter temporal y su principio básico de “facilitar a los empleadores la mano de obra necesaria para el normal desenvolvimiento de sus actividades productivas” eran cuestiones que alentaban al periodo reformista iniciado en 1984 y a los distintos aspectos que hemos ido desgranando sobre él.

Pese a la crisis de los ochenta y la de principios de los noventa y la grave situación del mercado laboral de España, lo cierto es que la política de empleo permanecía excesivamente estática e inmovilista, continuando una senda de fomento de contratación de carácter temporal, así como una política de incentivos y subvenciones a la contratación, que a lo largo del TFM estamos señalando como ineficaz y que la evolución del desempleo corrobora ampliamente.

Con carácter previo a la salida de la crisis de los años noventa aparecen dos cuestiones importantes, por un lado se pone fin al monopolio en la intermediación del INEM y se propicia la entrada de las ett’s, hecho que también supondría el inicio de la corriente culpabilizadora de los servicios públicos de empleo como generadores de la insostenible situación y comportamiento de los datos de desempleo en España; y por otro, la Ley 31/1984, 2 agosto, de protección por desempleo quedaría derogada por el tratamiento actual a la protección por desempleo dado por el Título III del Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social –LGSS–.

En definitiva en el contexto laboral y de empleo de este periodo se observan ciertas complementariedades peligrosas entre ambos ámbitos que propician más un empobrecimiento y deterioro del mercado laboral, que una orientación hacia la subsanación de las graves deficiencias y debilidades de éste.

2.2. Ley 56/2003, el cambio en la legislación sobre empleo. Intento de adaptación a las nuevas realidades y necesidades.

A finales del año 2003 se aprobó la Ley de Empleo con el objetivo de ajustar la normativa de este ámbito a la realidad de los cambios que llevaban tiempo produciéndose en España y que habían dado como resultado la obsolescencia de la Ley Básica de Empleo dentro de un proceso de degeneración progresiva. La pérdida de contenido en cuanto a políticas pasivas, el fin del monopolio en la intermediación por

¹⁸⁰ Título I de la Ley Básica de Empleo.

¹⁸¹ Título II de la Ley Básica de Empleo.

¹⁸² Ambos aspectos recogidos dentro del Título III de la Ley Básica de Empleo.

parte del INEM, un proceso de transferencia de competencias en materia de empleo a las comunidades autónomas y un fenómeno que empezaba a consolidarse en nuestro país como es el del desarrollo local, obligaron a realizar un cambio normativo capaz de aglutinar todas estas cuestiones.

Como es evidente, los cambios sufridos en nuestro país hicieron cambiar la primitiva visión de la política de empleo inicial, evolucionando la “simple” búsqueda de equilibrio entre oferta y demanda de trabajo y la protección a las situaciones de desempleo, a tener en consideración la debida atención a la mejora de la calidad del empleo y el intento de reducción de las situaciones de desempleo en el marco de la colaboración con los entes autonómicos y dentro de las orientaciones dictadas en el seno de la Unión Europea. Especial y grata consideración debemos tener ante la referencia específica a la calidad en el empleo, puesto que como hemos visto al analizar las reformas, es una de las carencias más destacables de nuestro mercado laboral.

Si bien no podemos negar la existencia de similitudes entre ambas regulaciones, como no podía ser de otra manera, nos gustaría destacar algunos aspectos que consideramos de relevancia de la Ley de Empleo: la dimensión local de la política de empleo¹⁸³, la conceptualización de las políticas activas de empleo¹⁸⁴, la gran variedad de ámbitos considerados dentro de ésta¹⁸⁵ y su relación o integración necesaria con las políticas de corte pasivo. Precisamente el auge de los mecanismos activos lo consideramos esencial ya que en un mercado laboral como el español, era necesaria una modernización de éstos para pasar de una visión de carácter paliativa y reactiva frente al desempleo, a una postura marcada por la proactividad y la prevención de situaciones de desajuste en el mercado laboral.

Pero lo cierto es que este optimismo hay que tomarlo con cierta precaución, la aprobación de la Ley de Empleo coincide con el periodo de expansión económica previo a la actual crisis donde los datos de desempleo mejoraban por la dinámica del ciclo económico más que por una eficacia asombrosa de la política de empleo, ya que pese a la definición y los nuevos ámbitos de actuación de ésta, lo cierto es que la mayor

¹⁸³ “De acuerdo con lo establecido en la Estrategia Europea de Empleo, las políticas de empleo en su diseño y modelo de gestión deberán tener en cuenta su dimensión local para ajustarlas a las necesidades del territorio, de manera que favorezcan y apoyen las iniciativas de generación de empleo en el ámbito local”.

De conformidad con la Constitución, con los Estatutos de Autonomía y con la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, los Servicios Públicos de Empleo de las comunidades autónomas establecerán los mecanismos de colaboración oportunos y en su caso de participación con las corporaciones locales para la ejecución de los programas y medidas de las políticas activas de empleo”; redacción dada al artículo 4 de la ley de empleo.

¹⁸⁴ “Se entiende por políticas activas de empleo el conjunto de programas y medidas de orientación, empleo y formación que tienen por objeto mejorar las posibilidades de acceso al empleo de los desempleados en el mercado de trabajo, por cuenta propia o ajena, y la adaptación de la formación y recalificación para el empleo de los trabajadores, así como aquellas otras destinadas a fomentar el espíritu empresarial y la economía social”, redacción del artículo 23.1 de la Ley de Empleo.

¹⁸⁵ Vienen contenidos en el artículo 25.1 de la Ley de Empleo y son los siguientes: Informar y orientar hacia la búsqueda activa de empleo; Desarrollar programas de formación profesional ocupacional y continua y cualificar para el trabajo; Facilitar la práctica profesional; Crear y fomentar el empleo, especialmente el estable y de calidad; Fomentar el autoempleo, la economía social y el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas; Promover la creación de actividad que genere empleo; Facilitar la movilidad geográfica; Promover políticas destinadas a inserción laboral de personas en situación o riesgo de exclusión social.

parte del escaso gasto en política de empleo activa seguía dirigiéndose a incentivos a la contratación.

De hecho, la incapacidad de lucha frente al desempleo que hemos podido observar a lo largo del TFM, pese a las nuevas herramientas activas de actuación, se desvía hacia los mecanismos pasivos “matizados” como es el caso de la aprobación de la Renta Activa de Inserción¹⁸⁶, pero también existen mecanismos pasivos carentes de una necesaria mejora “real” de la empleabilidad para lo que vamos a citar dos reales decretos: Real Decreto 426/2003, de 11 de abril, por el que se regula la renta agraria para los trabajadores eventuales incluidos en el Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social residentes en las Comunidades Autónomas de Andalucía y Extremadura; y su precedente, el Real Decreto 5/1997, de 10 de enero, por el que se regula el subsidio por desempleo a favor de los trabajadores eventuales incluidos en el Régimen especial agrario de la Seguridad Social.

El destacar éstos últimos, es debido a que van ligados territorios que cuentan tradicionalmente con elevados índices de desempleo, realidad que los decretos reconocen, pero parece que sólo el establecimiento de estas medidas es lo que se concibe como mecanismo de actuación ante tal situación, pese a que los mecanismos pasivos no tienen la función de mejorarla en profundidad, simplemente son capaces de paliarla. Pero estos casos específicos además, contribuyen a perpetuar el comportamiento negativo de los datos de paro, ya que para el cobro de las prestaciones se exige que los beneficiarios residan en tales comunidades, con lo que fijan a personas a territorios que en base a su especial sensibilidad al desempleo y dificultad por tanto de creación de empleo, carecen de oportunidades reales, lo que conlleva un empobrecimiento tanto de esas áreas, como de sus habitantes¹⁸⁷.

2.3. Las tardías e insustanciales reformas en la Ley de Empleo en el periodo de actual crisis económica y social.

Pese a la deriva económica y social de nuestro país y la ineficacia de la política de empleo y el reparto de su gasto, la atención no estaba puesta en esto sino en el aspecto puramente económico y de control del déficit público, hecho que unido al necesario y desproporcionado aumento en materia de prestaciones por desempleo, afectó gravemente a la financiación de las políticas activas de empleo.

2.3.1. Real Decreto-ley 3/2011, de 18 de febrero, de medidas urgentes para la mejora de la empleabilidad y la reforma de las políticas activas de empleo.

Acabamos de mencionar la existencia de una notable evolución con respecto a la Ley Básica de Empleo, pero esto no significa que la Ley de Empleo careciera de la necesidad de modificaciones y adaptaciones mucho más concretas, es más, resulta cuanto menos sorprendente que pese a la importancia reconocida a las políticas activas de empleo, las profundas deficiencias en el funcionamiento de nuestro mercado laboral

¹⁸⁶ Real Decreto 1369/2006, de 24 de noviembre, por el que se regula el programa de renta activa de inserción para desempleados con especiales necesidades económicas y dificultad para encontrar empleo; la referencia a “matizados” la hacemos en base a que esta prestación combina en su naturaleza de forma necesaria políticas activas y pasivas.

¹⁸⁷ Es una de las consecuencias del fenómeno del desarrollo local mal entendido, aquel que busca o cree positivo tener una cantidad elevada de habitantes pese a que sus condiciones sociales y económicas no sean adecuadas.

y una crisis que como hemos podido apreciar, ha hecho elevarse los datos de desempleo hasta cifras insostenibles económica y socialmente, se tardara tanto en realizar una reforma de este matiz en España desde la aprobación de la Ley de Empleo en 2003. Aunque es algo que se encuentra en clara consonancia con la importancia otorgada a las políticas activas de empleo en España.

Nos gustaría destacar de esta reforma dentro de los objetivos, las dos novedades que incluye: proporcionar servicios individualizados a la población activa, pero también a las empresas para contribuir a la mejora de su competitividad y el fomento del emprendimiento, así como la mejora en la atención y al acompañamiento, en línea con la apuesta y la importancia dada a este tipo de iniciativas.

En cuanto al fenómeno del desarrollo local, originariamente fue positivo que se reconociera esta dimensión de actuación en la política de empleo, escasa, pero al menos se identificaba el papel de las áreas locales. El problema está en que si la anterior normativa era limitada al respecto ya que existían iniciativas al respecto previas a la Ley de Empleo que iban más allá, la reforma sólo añade la posibilidad de participación de las áreas locales, sin que exista voluntad de posibilitar un mayor auge del ámbito local.

Para finalizar esta breve revisión de la reforma, se añade un artículo dedicado a los principios generales de las políticas de empleo, una “modificación” y redacción más adecuada sobre la identificación y ámbitos de las políticas de empleo, así como referencias a la Estrategia Española de Empleo y al Plan Anual de Política de Empleo.

2.3.2. Real Decreto-ley 8/2014, de 4 de julio, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia.

El análisis de las “modificaciones” realizadas por este RDL en la Ley de Empleo los encontramos en el “Título Preliminar. De la política de empleo” y dentro del Título II, el “Capítulo II. Las políticas activas de empleo”.

En cuanto al Título Preliminar, los “cambios” los encontramos en relación a los artículos cuatro *bis* y *ter*, donde la Estrategia Española de Empleo dejará paso a la Estrategia Española de Activación para el Empleo y el Plan Anual de Política de Empleo cambia su denominación en el artículo cuatro *ter* del singular al plural. En realidad hemos de decir que la comparación de la redacción anterior y la actual es muy similar en cuanto a estas medidas, con lo que los cambios y el alcance de los mismos son más que limitados al no aparecer ningún cambio real de fondo.

De manera específica la Estrategia Española de Activación para el Empleo establece seis ejes donde “se integrarán los objetivos en materia de políticas de activación para el empleo y el conjunto de los servicios y programas desarrollados por los Servicios Públicos de Empleo”, son los siguientes: Orientación¹⁸⁸; Formación¹⁸⁹; Oportunidades

¹⁸⁸ Comprende las actuaciones de información, orientación profesional, motivación, asesoramiento, diagnóstico y determinación del perfil profesional y de competencias, diseño y gestión de la trayectoria individual de aprendizaje, búsqueda de empleo, intermediación laboral y, en resumen, las actuaciones de apoyo a la inserción de las personas beneficiarias.

¹⁸⁹ Incluye las actuaciones de formación profesional para el empleo, dirigidas al aprendizaje, formación, recualificación o reciclaje profesional y de formación en alternancia con la actividad laboral, incluidos los programas públicos de empleo y formación, que permitan al beneficiario adquirir competencias o mejorar su experiencia profesional, para mejorar su cualificación y facilitar su inserción laboral.

de empleo¹⁹⁰; Igualdad de oportunidades en el acceso al empleo¹⁹¹; Emprendimiento¹⁹²; y Mejora del marco institucional¹⁹³. Pero lo cierto es que no difieren de los ámbitos ya existentes, además, al tratarse los contenidos como “estratégicos y estructurales” tenemos la sensación de que la reforma de la Ley de Empleo carece de la debida atención y empuje a la dimensión local de la política de empleo que redunde en su efectiva territorialización, en consonancia con la escasa deferencia que este ámbito ha recibido por parte de la legislación de empleo, con lo que pese a ser una actuación reconocida en el seno de la Unión Europea y con una cierta tradición en España incluso antes de su reconocimiento expreso –como veremos más adelante–, en la actualidad se ve relegada a formar parte del eje dedicado al emprendimiento para cerrar su redacción.

En cuanto a los Planes Anuales de Política de Empleo, se añade a la previsión de los servicios y programas de políticas activas de empleo –antes denominados acciones y medidas– la intermediación laboral que se proponen llevar a cabo tanto las comunidades autónomas como el Servicio Público de Empleo Estatal.

Para finalizar, el capítulo dedicado a las políticas activas de empleo –Capítulo II del Título II– modifica brevemente la definición de éstas, no el contenido, a la hora como hemos visto, de denominar las iniciativas a implementar; mientras que cambia el artículo 25 que pasa a denominarse “Desarrollo de las políticas activas de empleo”, donde remite los ámbitos de actuación a los ejes del artículo 4 *bis* y señala el establecimiento de contenidos comunes de aplicación a todo el territorio nacional, estableciéndose en su desarrollo medidas especialmente dirigidas a personas con discapacidad.

2.4. Breve conclusión en relación a las reformas.

En definitiva y una vez vistas las etapas en la normativa sobre empleo, sólo podemos indicar como positiva la aprobación de la Ley de Empleo por el reconocimiento de las distintas áreas de actuación de las políticas activas y la modernización en tal ámbito que supuso, las reformas de ésta no han sido más que cambios insustanciales a la hora de calificar las intervenciones o modificar denominaciones, con lo que el contenido de la Ley de Empleo y su fondo han continuado ciertamente inalterados.

Mención aparte y además preocupante sí que debemos hacer en relación a la dimensión local de la política de empleo, ya que la reforma de 2011 no supo darle un auge necesario y la de 2014 la ha relegado a un papel secundario y casi inexistente.

¹⁹⁰ Incluye las actuaciones que tienen por objeto incentivar la contratación, la creación de empleo o el mantenimiento de los puestos de trabajo, especialmente para aquellos colectivos que tienen mayor dificultad en el acceso o permanencia en el empleo, con especial consideración a la situación de las personas con discapacidad, de las personas en situación de exclusión social, de las personas con responsabilidades familiares, de las víctimas del terrorismo y de las mujeres víctimas de violencia de género.

¹⁹¹ Comprende las actuaciones dirigidas a promover la igualdad entre mujeres y hombres en el acceso, permanencia y promoción en el empleo, así como la conciliación de la vida personal, familiar y laboral. También incluye las dirigidas a facilitar la movilidad geográfica o promover la contratación en sectores de actividad diferentes de aquellos en los que se hubiera trabajado habitualmente.

¹⁹² Comprende las actividades dirigidas a fomentar la iniciativa empresarial, el trabajo autónomo y la economía social, así como las encaminadas a la generación de empleo, actividad empresarial y dinamización e impulso del desarrollo económico local.

¹⁹³ Este Eje tiene carácter transversal, por lo que afecta a todos los restantes. Recoge las acciones, medidas y actuaciones que van dirigidas a la mejora de la gestión, colaboración, coordinación y comunicación dentro del Sistema Nacional de Empleo y el impulso a su modernización.

3. Referencia obligada al tratamiento dado al emprendimiento y a las iniciativas de desarrollo local.

Nos queremos detener en tales cuestiones debido a que la primera se le ha querido dar un papel estelar como política activa de empleo y casi como única actuación eficaz para conseguir una rápida salida de la crisis, mientras que el segundo aspecto, pese a sus potencialidades, experiencias de éxito y respaldo por parte de organismos internacionales, se ha visto restringida en contra de las voces que reclamaban mayor protagonismo para este tipo de iniciativas.

3.1. El emprendimiento como política activa de empleo y su protagonismo en el actual contexto de crisis.

La inmovilidad y falta de interés anteriormente referenciada en relación a la reforma en materia de política de empleo activa –sí efectuada en términos restrictivos en los mecanismos pasivos como posteriormente veremos–, la podemos observar de manera sencilla en que la preocupación por los altos niveles de desempleo en Europa que llevaron a una apuesta decidida por el empleo autónomo y la economía social desde el año 1993, en España pasan prácticamente desapercibidas en su conjunto, pese a su potencial como dinamizador y creador de empleo y actividad, especialmente de carácter local, cuestión ligada inexorablemente al proceso de globalización emergente de esa fecha¹⁹⁴.

El giro necesario en esta cuestión lo situamos en el año 2007, fecha en la que se aprobó el Estatuto del Trabajador Autónomo¹⁹⁵ debido a la necesidad –tardía– de reconocer la importancia y valoración social del fenómeno, emanando de tal Ley disposiciones tan importantes como el régimen profesional –tanto del trabajador autónomo común, como del económicamente dependiente–, derechos colectivos, protección social y medidas de fomento y promoción del trabajo autónomo, con lo que es destacable el peso institucional que se consigue con esta normativa, puesto que “los poderes públicos, en el ámbito de sus respectivas competencias, adoptarán políticas de fomento del trabajo autónomo dirigidas al establecimiento y desarrollo de iniciativas económicas y profesionales por cuenta propia”, con lo que en definitiva, se reconoce, protege, promueve y fomenta este tipo de actividad.

En cuanto a los mecanismos de protección, no se establecieron de manera inmediata, llegarían con la aprobación de la Ley 32/2010, de 5 de agosto, por la que se establece un sistema específico de protección por cese de actividad de los trabajadores autónomos, apareciendo su normativa de desarrollo un año más tarde a través del Real Decreto 1541/2011, de 31 de octubre, por el que se desarrolla la Ley 32/2010, de 5 de agosto, por la que se establece un sistema específico de protección por cese de actividad de los trabajadores autónomos.

Destacar que pese a que la Ley 32/2010 recogía en su Disposición adicional decimotercera la prestación no contributiva para trabajadores autónomos, en poco más de un mes desde su aprobación, la reforma laboral de 2010 en forma de Ley 35/2010 eliminó tal aspecto mediante su Disposición derogatoria única.

¹⁹⁴ Para ampliar la información relativa a la Unión Europea y la apuesta por el emprendimiento tanto individual como colectivo, véase: ORTIZ LALLANA, M. C., “Autoempleo y fomento del espíritu empresarial en la Unión Europea”. Relaciones Laborales, nº 7. 2002. Pág. 3 y ss.

¹⁹⁵ Ley 20/2007, de 11 de julio, del Estatuto del trabajo autónomo.

Significativo es, que desde ese momento y hasta tres años más tarde no se implementaran ningún tipo de medidas pese a pregonar la importancia que tenía para España que se produjera un deseable auge en materia de autoempleo, ya fuese en su rama individual –autónomos– como en la colectiva –iniciativas de economía social–.

Esa dinámica se interrumpe en un primer lugar con la aprobación del Real Decreto-ley 4/2013, de 22 de febrero, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo, el cual es el origen, con contadas modificaciones, de la Ley 11/2013, de 26 de julio, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo. Dicha normativa en base a la naturaleza del RDL precedente, se basa en el grave problema del desempleo juvenil y en el fomento del espíritu empresarial y la iniciativas de autoempleo, precisamente en esta última cuestión nos vamos a detener, para indicar que al respecto, se propone apoyar la iniciativa emprendedora y con ello fomentar el trabajo autónomo y la iniciativa empresarial de los jóvenes, lo que se produce sobre todo a través de reducciones y bonificaciones en la cotización a la Seguridad Social y de reformas en la capitalización de la prestación por desempleo y en la facilitación de la suspensión de la prestación de desempleo para realizar una actividad laboral por cuenta propia. Se trata de un nuevo enfoque de la "huida del Derecho del Trabajo", centrado ahora, no ya sólo en el empleo, sino también en el fomento del trabajo autónomo, al que se ha dotado ya de un estatuto propio¹⁹⁶.

Pues bien, tras esto y en un periodo de apenas dos meses, se aprueba la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización, la cual acepta como hecho fatal "la falta de oportunidades de trabajo por cuenta ajena", el comportamiento de un mercado de trabajo "sin piedad para el trabajo" y los trabajadores y para la economía productiva de un país¹⁹⁷. Pero tras esa demoledora realidad identificada, cuenta con una carencia de nuevas aportaciones más allá de volver a incidir sobre cuestiones de la Ley 11/2013 y además, pese a hablar de emprendedores, lo cierto es que su artículo tres, no los define de manera concreta indicando que esa consideración la tendrán aquellos que desarrollen una actividad económica empresarial o profesional, en los términos establecidos en su contenido con lo que sin un filtro adecuado podrían pasar por emprendedores, los trabajadores autónomos, a los empresarios y uniones de empresarios, a las empresas y grupos de empresas, a los inversores, a los directivos y profesionales altamente cualificados, e, incluso, a determinados trabajadores por cuenta ajena extranjeros que se desplacen a España, también directivos y altamente cualificados, investigadores, profesores, contratados en sectores estratégicos, o que efectúen movimientos intraempresariales dentro de la misma empresa o grupo de empresas¹⁹⁸.

Para finalizar, realmente hablamos de un protagonismo ficticio y desesperado ante una situación de altos índices de desempleo en la que el discurso ha girado hacia una visión de que la carencia de empleo se suple mediante la creación propia de éste, existiendo

¹⁹⁶ CASAS BAAMONDE, M. E., RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M., VALDÉS DAL-RÉ, F., "La huida del derecho del trabajo hacia el "emprendimiento", las reformas de la Reforma Laboral de 2012 y otras reformas: la L 11/2013 y el RDL 11/2013". Relaciones Laborales, nº 10. 2013. Pág. 23.

¹⁹⁷ CASAS BAAMONDE, M. E., "El Derecho del Trabajo y el empleo asalariado en los márgenes: de nuevo el emprendimiento y el autoempleo". Relaciones Laborales, nº 11. 2013. Pág. 3.

¹⁹⁸ CASAS BAAMONDE, M. E., "El Derecho del Trabajo y el empleo asalariado...". Op cit. Pág. 5.

numerosas evidencias de que el plan de reformas estructurales en este aspecto, no sigue, pues, un trazado planificado y seguro, coherente y equilibrado¹⁹⁹.

Realmente no podemos considerar negativo que el emprendimiento goce de relevancia en el marco de las políticas de empleo y de una necesaria visibilidad y reconocimiento social, el problema está en que se trata de un fenómeno con repercusión y apoyo institucional tardío en nuestro país, el cual, parece olvidar que además de un periodo reformista elevado en lo cuantitativo en un corto periodo de tiempo, debería haberlo sido especialmente en lo cualitativo siendo necesario tal y como indicaba la Unión Europea en los noventa, “facilitar la creación y la gestión de empresas a través de una normativa clara, estable y fiable”, así como “aligerar y simplificar las cargas administrativas y fiscales que recaen sobre las pymes y el empleo por cuenta propia, tomando medidas para fomentar la idea de trabajo no dependiente y aprovechando las oportunidades de creación de puestos de trabajo”²⁰⁰.

Además, es necesario indicar que junto a las dificultades burocráticas de inicio de actividad, encontramos un fuerte déficit emprendedor en España, ligado a la escasa formación al respecto de forma general y a que el espíritu emprendedor suele estar relacionado más con la necesidad que con una adecuada valoración y análisis de viabilidad del futuro negocio, lo que afecta irremediamente a su trágico desenlace. Esto, sumado a la valoración de la figura del empresario y una sociedad con aversión al riesgo y al fracaso, constituye un serio freno al éxito de esta política de empleo, el cual es rematado con la escasez de financiación por parte de las entidades bancarias. Con lo que podemos observar que existen numerosas cuestiones sobre las que poco o nada se incide a pesar de su especial relevancia.

3.2. El fenómeno del desarrollo territorial. Visión general.

El porqué de referirnos a esta cuestión dentro del apartado dedicado a la política de empleo, es debido a que su tratamiento por parte de la Ley de Empleo supone un reconocimiento expreso y un deseable auge de este tipo de iniciativas en nuestro país²⁰¹, que pese a no gozar de tal referencia normativa con carácter previo, sí que se desarrollaban y contaban con actividades de éxito²⁰².

No podemos olvidar que el fenómeno aunque se aplica a las políticas de empleo, tiene origen económico²⁰³, propiciado por la globalización y el papel que ésta reserva para los territorios, especialmente las áreas locales, acuñando el término “glocalización”, lo que

¹⁹⁹ CASAS BAAMONDE, M. E., “El Derecho del Trabajo y el empleo asalariado...”. Op cit. Pág. 8.

²⁰⁰ ORTIZ LALLANA, M. C., “Autoempleo y fomento del espíritu empresarial...”. Op cit. Pág. 6.

²⁰¹ La nula consideración legislativa del fenómeno era una crítica habitual en nuestro país, que apostaba únicamente por estímulos a la contratación y no se interesaba por esta corriente de actuación en materia de empleo, que tuvo su origen en el Libro Blanco de Delors en 1993, base de la Estrategia de Essen, la cual derivaría en Estrategia Europea de Empleo en el año 1997.

²⁰² Los actores tradicionales dentro del ámbito local han sido los ayuntamientos en la medida de sus posibilidades y las diputaciones provinciales, el impulso a los entes locales tiene su origen en la ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL en adelante), ya que desde ese momento empiezan a ser actores reales del desarrollo a nivel local, algunas de las acciones concretas; Véase “estudio teórico sobre la actuación del AEDL en el ámbito del desarrollo local”, págs. 19 – 31, en SANCHÍS PALACIO, J. R., “El papel del agente de empleo y desarrollo local en la implementación de las políticas locales de empleo y en la creación de empresas en España: estudio empírico y análisis comparativo entre CC.AA”. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid. 2006.

²⁰³ Esta nota característica es esencial ya que como hemos podido apreciar, tanto la normativa europea como nacional hace especial hincapié al respeto a las orientaciones generales de la política económica.

hace necesaria su atención si no se quiere perder un elemento con gran potencial capaz de reforzar la posición de un país y sus regiones en el marco de elevada competencia. En esencia se trata de que los territorios no se vean como puntos en un mapa sino como fuente de ventajas comparativas y competitivas que sean capaces de actuar como hecho diferenciador y factor de éxito para una determinada actividad, al encontrarse todo esto en un determinado y específico territorio, éste se configura como el ente que dirige y gestiona el proceso, consiguiendo una mejora sustancial de las condiciones de vida locales, así como de los indicadores económicos.

La trascendencia del modelo la encontramos también en un giro en su concepción, pasando de una visión del desarrollo en base a factores exógenos que actuaban en un determinado territorio y tenían repercusión económica y social sobre él, a un proceso territorial en la década de los ochenta donde lo importante era la actuación, sobre los recursos endógenos del territorio como factor clave de dinamización que se apoyaba en la idea de la eficacia de las políticas de desarrollo cuando estas se realizan por parte de los actores locales y no por las administraciones centrales²⁰⁴. Para situar la cuestión, la “endogeneidad” en sentido amplio hay que entenderla como: la capacidad del territorio para ahorrar e invertir los beneficios generados por su actividad productiva en el propio territorio y promover el desarrollo diversificado de su economía; la capacidad del territorio para estimular e impulsar el progreso tecnológico del tejido productivo a partir del sistema territorial de innovación; la capacidad de las ciudades y regiones para adoptar su propia estrategia de desarrollo y llevar a cabo las acciones necesarias para alcanzar los objetivos que la sociedad se ha marcado, lo que está asociado a los procesos de descentralización²⁰⁵.

El problema lo encontramos en que en España, a excepción de ciertos casos de éxito – difícilmente extrapolables –, realmente lo que se intenta es la atracción de una gran empresa que ejerza su actividad en el territorio y propicie un auge de éste, la cuestión está en que este modelo podía aplicarse en nuestro país en época pasadas, ya raramente puede considerarse como opción. Otro inconveniente lo encontramos en que la inversión en factores endógenos es muy deficiente en orientación y escasa en lo monetario, sin olvidar además una complicación añadida como es, pese al contenido de la Ley de Empleo, la falta de disposición a promover un traspaso efectivo de competencias en el marco de lo que sería la segunda descentralización administrativa en España, en este caso, a favor de los entes locales.

Aunque son numerosas las voces que abogan por el necesario uso de mecanismos de desarrollo local, su papel en la Ley de empleo no ha sido el adecuado y aunque como hemos dicho, incluso con carácter previo a su inclusión en la normativa de empleo ya se implementaban en nuestro país acciones de desarrollo local, la política de contención de gasto público ha ido minando dichas iniciativas, hasta tal punto que con el fin del debate sobre una segunda descentralización administrativa en favor de los entes locales tras la aprobación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local o el papel –ya comentado– al que ha relegado el Real Decreto-ley 8/2014, de 4 de julio, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia, al desarrollo con base local, podemos hablar de un fuerte obstáculo a su adecuado y deseable funcionamiento.

²⁰⁴ VÁZQUEZ BARQUERO, A., “Las nuevas fuerzas del desarrollo”. Antoni Bosch, Barcelona. 2005. Pág. 26.

²⁰⁵ Definiciones extraídas de VÁZQUEZ BARQUERO, A., “Las nuevas fuerzas...”. Op cit. Pág. 28.

4. Planes de empleo extraordinarios: la insuficiencia de los mecanismos pasivos y el incontrolado desempleo juvenil.

Este punto tiene un papel importante por su contenido y el lugar en el que se encuentra en este TFM, a pesar de lo denso que pueda parecer por su denominación, lo cierto es que el objetivo es refrendar aspectos ya abordados, no entrar en profundidad en tales cuestiones, destacando la necesidad de implementar medidas extraordinarias debido a la ineficacia de los mecanismos más comunes o habituales.

4.1. ¿La debida protección en las situaciones de desempleo?

Esta cuestión, junto a las políticas activas anteriormente vistas, configuran el eje de la seguridad dentro de la flexiseguridad, a lo largo del TFM hemos ido indicando como existe una tendencia hacia una excesiva flexibilidad sin notas de seguridad, pues bien, sirva este apartado para añadir otro elemento justificador y reforzador de tal apreciación.

La evidencia muestra que la existencia de un plan extraordinario en relación a este ámbito es muestra significativa de que los mecanismos establecidos con carácter general han fracasado en su función, la cuestión es que a la vez que se establecen nuevos mecanismos en este caso, para solventar la situación de un déficit de cobertura de las prestaciones por desempleo, en lugar de complementar tal aspecto estableciendo políticas activas contundentes para tratar de mejorar la situación de los desempleados propiciando una deseable inserción laboral, se opta por el recurso de culpabilizar al desempleado de tal situación, a través de mensajes constantes en relación a “la cultura del subsidio” o la idea de que el desempleado está en dicha situación por decisión propia, discursos fáciles de neutralizar en base a una sencilla razón, no existe en la actualidad ni han existido en España comportamientos del mercado laboral que lo hayan podido acercar a la figura del pleno empleo y se obvia permanentemente que el mayor o menor éxito de dichos sujetos en su inserción o reinserción profesional no depende tanto de su empeño en la búsqueda de empleo, como de la necesidad de que se pongan a su disposición instrumentos o recursos adecuados para ello²⁰⁶, con lo que hablar de desempleo voluntario es algo irrisorio e insultante.

El problema se encuentra –y volvemos a hacer referencias a las crisis económicas, la actual y la precedente– en que como ya hemos indicado durante este TFM, las crisis generan altos índices de desempleo y el coste por prestaciones se dispara y dado que como hemos podido apreciar, la culpa recae sobre los perceptores de tales medidas, la forma de proceder a su activación es recortando las cuantías, este hecho lo podemos observar claramente en la reforma dada al sistema de cálculo de la prestación en 1992²⁰⁷ y en la actual crisis cuando mediante el Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, se retoca a la baja el porcentaje aplicable a la prestación por desempleo contributiva a partir del séptimo mes²⁰⁸.

²⁰⁶ DE LA CASA QUESADA, S., VALLECILLO GÁMEZ, M.R., (Coords.) “Empleo, mercado de trabajo y sistema productivo: el reto de la innovación en políticas de empleo”. Editorial Bomarzo. Albacete. 2011. Pág. 188.

²⁰⁷ Mediante el artículo 8 de la Ley 22/1992, de 30 de julio, de medidas urgentes sobre fomento del empleo y protección por desempleo, donde se endurecían los requisitos de acceso y se establecieron los porcentajes aplicables a la base reguladora que estarían vigentes hasta 2012, siendo estos de un 70% durante los seis primeros meses de cobro, descendiendo hasta el 60% a partir del séptimo mes.

²⁰⁸ Modificación establecida por el artículo 17.4 de dicho Real Decreto-ley. Con esta disminución, se pasa del 60 al 50% el porcentaje aplicable a partir del séptimo mes. En relación a este cambio, los datos de la

Significativo es además, que se hable de “cultura del subsidio” cuando es el principal recurso ante la manifiesta incapacidad de lucha frente al desempleo en nuestro país. Ya hemos hecho referencia a los decretos del subsidio y la renta agraria, pero es que las situaciones de desempleo sostenidas en el tiempo, dada su magnitud, ligadas a la incapacidad de creación de empleo en nuestro país, provoca que la cobertura en forma de prestaciones se manifieste escasa, pero en lugar de atajar la primera cuestión, como decimos, se aprueban planes extraordinarios como el PRODI²⁰⁹ o el PREPARA²¹⁰, que si bien proporcionan ingresos, estos se configuran y muestran como parches que no solucionan la cuestión de fondo, el problema de social del desempleo y el problema económico de un mercado laboral destructor de empleo en grandes cantidades.

En definitiva, nos encontramos que en lugar de la responsabilidad necesaria para aportar medidas eficaces al problema del desempleo, la solución es aprobar prestaciones cuando la insostenible realidad social lo demanda, pero a su vez, se recurre a señalar como culpables de tal situación a las personas que lo sufren, quedando como ya hemos puesto de manifiesto como algo que no se corresponde con la realidad de la sociedad y el mercado laboral de nuestro país, ya que de ser así, mecanismos como el compromiso de actividad²¹¹ o la reducción de las prestaciones habrían conseguido reducir los datos de desempleo en nuestro país, y sin embargo estos son extraordinariamente altos e imposibles de justificar en la apatía de los españoles.

4.2. La cuestión del desempleo juvenil.

Al hablar de las medidas adoptadas en relación al emprendimiento y fomento de la iniciativa empresarial ha aparecido este asunto, su relación en la actualidad en España es importante, debido a que si el desempleo en general es un problema que se pretende atajar mediante las iniciativas por cuenta propia, en el caso de los abultados datos de desempleo joven, parece ser la única medida eficaz a parte de por supuesto, medidas altamente precarizadoras²¹².

La apuesta por el emprendimiento, ya hemos visto que desde 1993 era una cuestión que la Unión Europea identificaba como básica para luchar contra el desempleo, pero

realidad se oponen frontalmente a esta restrictiva medida, excusada singularmente por la conveniencia de incentivar al parado a la búsqueda de empleo, pues, además de que las dificultades para encontrar empleo se incrementan según comprobación empírica, justamente a partir del 6º mes en situación de desempleo, uno de los graves problemas de la estructura de nuestro desempleo es precisamente el desempleo de larga duración; en CASAS BAAMONDE, M. E. y RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M., “Las reformas de la reforma...” Op cit. Pág. 43.

²⁰⁹ Regulado por la Ley 14/2009, de 11 de noviembre, por la que se regula el programa temporal de protección por desempleo e inserción.

²¹⁰ Real Decreto-ley 1/2011, de 11 de febrero, de medidas urgentes para promover la transición al empleo estable y la recualificación profesional de las personas desempleadas.

²¹¹ Figura introducida por el Real Decreto-ley 5/2002, de 24 de mayo, de medidas urgentes para la reforma del sistema de protección por desempleo y mejora de la ocupabilidad y la posterior Ley 45/2002, de 12 de diciembre.

²¹² En cuanto al fomento del trabajo asalariado de los jóvenes, la Ley 11/2013 mantiene el sistema de bonificaciones y reducciones de cuotas empresariales a la Seguridad Social, al tiempo que introduce algunas novedades que pueden causar perplejidad, como la consideración de la adquisición de una primera experiencia profesional como “causa” justificadora de contratos breves de duración determinada, los contratos de “primer empleo joven”, o la ampliación del plazo entre la terminación de los estudios y la posibilidad de celebración de contratos en prácticas. También prevé la Ley 11/2013 una futura promoción de la utilización de las prácticas laborales como mecanismo para la inserción de los jóvenes en el mercado laboral; en CASAS BAAMONDE, M. E., RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M., VALDÉS DAL-RÉ, F., “La huida del derecho del trabajo...” Op cit. Págs. 23 y 24.

además, la repercusión de las crisis del empleo sobre el colectivo joven, hizo que en dicho ámbito político, así como en la OIT o la OCDE²¹³ le reconocieran al problema la magnitud que realmente tiene.

Pero en España, hasta la aprobación de la Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven –EEEJ en adelante–, no se tomó conciencia del problema y sus negativas consecuencias, a pesar de que al igual que para entender la situación genérica de desempleo, es necesario hacer referencia a cuestiones estructurales, ya que el único elemento coyuntural es que la crisis y la caída del sector de la construcción han provocado la destrucción de un sector que sirvió de refugio a parte de la población joven, generalmente aquella con baja o nula cualificación.

La comunicación de la Comisión de 5 de diciembre de 2012²¹⁴, supone un empuje al obligado tratamiento del desempleo juvenil a nivel europeo, pero las competencias en política de empleo no dependen de dicho estrato administrativo, con lo que debido a la magnitud del problema desde el estallido de la crisis y la urgencia de las actuaciones para controlarlo, España no debería haber necesitado, ni esperado –en términos temporales– el resorte comunitario para su intervención, sino que ésta tenía que haber sido mucho más temprana, y seguramente, menos respetuosa con las propuestas comunitarias y, mucho más, con las necesidades y características de nuestro mercado de trabajo²¹⁵.

El resultado de no hacer nada hasta 2013 es que contamos con una tasa de desempleo juvenil superior al cincuenta por ciento, más del doble de la media comunitaria, datos que empeoran sustancialmente si entramos en consideraciones regionales, con lo que vemos como la incapacidad de identificación, reacción y tratamiento²¹⁶ de los problemas del desempleo, provocan situaciones alarmantes con graves repercusiones sociales, pero también económicas, porque sin ir más lejos, dichos datos de desempleo están produciendo un fenómeno de “fuga de cerebros” perjudicial en dos sentidos, por la pérdida de recursos formados a través de la inversión española en educación y porque tal inversión no va a ser productiva en nuestro país, sino que va a contribuir al crecimiento y desarrollo de economías contra las que competimos dentro de un mundo globalizado y con las que tenemos serias desventajas.

²¹³ Ejemplos al respecto serían: la declaración del milenio del año 2000 o la resolución relativa al empleo adoptada el 15 de junio de 2005 en la 93ª reunión de la conferencia general, ambas de la OIT, o la postura de la OCDE que un informe del año 2000 indicaba que “las perspectivas de empleo para los jóvenes se encuentran inevitablemente relacionadas con la situación general del empleo y los jóvenes pueden ser especialmente vulnerables a las fluctuaciones de la economía; en FERNÁNDEZ LÓPEZ M. F. y CALVO GALLEGU, F. J., “La estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven en la Ley 11/2013: desempleo, empleo y ocupación juvenil”. Editorial Bomarzo. Albacete. 2013. Págs. 14 y ss.

²¹⁴ Propuesta de Recomendación del Consejo sobre el establecimiento de una Garantía Juvenil (COM (2012) 729 final).

²¹⁵ FERNÁNDEZ LÓPEZ M. F. y CALVO GALLEGU, F. J., “La estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven...” Op cit. Pág. 94.

²¹⁶ En cuanto al tratamiento, es una cuestión a destacar, ya que observando el documento de la EEEJ publicado por el Ministerio de Empleo y Seguridad Social, las líneas de actuación de la estrategia (pág. 13), hablan de oferta y demanda en términos económicos y no de política de empleo, entiéndase, oferta ligada al tejido productivo y demanda a los desempleados. Además de esta cuestión y las críticas ya recogidas, queremos destacar que las quince medidas a corto plazo siguen poniendo especial énfasis en estímulos a la contratación y las ochenta y cinco restantes son “medidas obvias carentes de contenido, y que debido a su falta de desarrollo se mueven en el ámbito de lo futuro”; en FERNÁNDEZ LÓPEZ M. F. y CALVO GALLEGU, F. J., “La estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven...” Op cit. Pág. 66.

5. Presupuesto y distribución del gasto en políticas de empleo.

A modo de cierre del capítulo y antes de pasar a las conclusiones, a lo largo del TFM hemos hablado del gasto en políticas de empleo y como afecta al enfoque de la lucha frente al desempleo, hemos hecho referencia a la “pasividad” del gasto y como los mecanismos activos sufren una muy desigual comparación en el apartado presupuestario, con lo que sirva la tabla inferior para aportar un elemento más de juicio.

Tabla 3. Gasto en políticas de empleo en España.

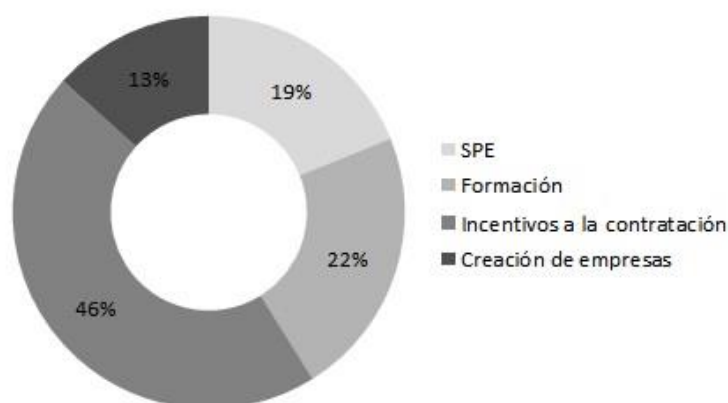
Año	Políticas activas (miles de €)	Políticas pasivas (miles de €)	Políticas activas (%)	Políticas pasivas (%)	TOTAL (miles de €)
2005	6.237.563'73	12.688.219'52	32'96	67'04	18.925.783'25
2006	6.527.153'36	13.578.339'59	32'46	67'54	20.105.492'95
2007	7.286.954'07	14.470.660'64	33'49	66'51	21.757.614'71
2008	7.683.831'77	15.777.076'66	32'75	67'25	23.460.908'43
2009	7.584.159'32	19.615.932'54	27'88	72'12	27.200.091'86
2010	7.750.665'17	30.974.836'28	20'01	79'99	38.725.501'45
2011	7.329.101'82	30.474.059'63	19'39	80'61	37.803.161'45
2012	5.764.743,28	28.805.052,82	16'68	83'32	34.569.796'10
2013	3.771.510,86	26.993.695,96	12'26	87'74	30.765.206,82
2014	4.073.521,10	29.727.534,27	12,05	87,95	33.801.055,37

Fuente: Presupuestos Generales del Estado.

Es fácilmente apreciable como la orientación, pese a la aprobación de la Ley de Empleo en 2003 y la inclusión de elementos modernos con los que hacer frente al desempleo de manera proactiva, intentado evitar sus efectos, no gozan de respaldo institucional, con lo que se limita su poder de actuación, a la vez que se proclama un gasto en política de empleo principalmente como instrumento paliativo.

Para finalizar, y dado que también ha sido referido en varias ocasiones, queremos hacer una pequeña reseña acerca de la distribución del gasto dentro de la amplia gama de aspectos comprendidos dentro de las políticas activas de empleo, enmarcados dentro de cuatro categorías.

Gráfico 17. Distribución del gasto en las principales áreas de las políticas activas de empleo.



Fuente: elaboración propia a partir de Ministerio de Empleo y Seguridad Social (2012).

CONCLUSIONES

Una vez terminada la exposición del contenido del TFM, llegamos a la parte final del trayecto, en la cual vamos a recoger las cuestiones esenciales abordadas, realizando las críticas pertinentes a la situación de deriva del funcionamiento del mercado laboral y de dejadez ante la problemática del desempleo, ampliamente corroboradas durante el tratamiento de tales cuestiones en los capítulos precedentes.

Tras analizar un amplio horizonte temporal, hemos podido apreciar como las crisis económicas ejercen una fuerte presión sobre el mercado laboral, debido a una tendencia consistente en entender éste como una variable más en la que actuar para asegurar el buen funcionamiento de la economía. En nuestro país, tal aspecto ha servido como justificación para implementar una serie de medidas que han sido iniciadoras y potencialmente prolongadoras de fuerte inestabilidad, desprotección y pérdida de derechos laborales, situaciones de desproporcionados índices de desempleo y exclusión social, que además, en el actual contexto de crisis, se han visto agravadas.

En España existe una fuerte debilidad de nuestro tejido empresarial, habituado al apoyo público y la falta de empresariado de mentalidad calvinista –déficit de “cultura empresarial”²¹⁷; una deficitaria construcción del modelo de crecimiento; una preocupante falta de atención a las dinámicas que impone la globalización y una constante omisión a actuar en relación a un deseable auge exportador. Cuestiones que, ligadas a una incapacidad de diagnóstico, prevención, y finalmente de actuación ante las crisis cíclicas de la economía y un entorno caracterizado por la elevada incertidumbre, producen que no se intervenga ante tales materias, extendiéndolas en el tiempo, a la vez que al intervenir únicamente sobre el ámbito del trabajo, de manera deficitaria como hemos podido observar, se sigue profundizando en la senda de la precariedad laboral.

Dicha precariedad, nota característica de nuestro mercado laboral desde hace tiempo, consideramos que se ha construido mediante un proceso sostenido en el cual la deriva del Derecho del Trabajo, la desmedida temporalidad –flexibilidad externa de entrada– y la flexibilidad interna cada vez más ilimitada, han convergido dando lugar a una situación social y económica insostenible, no sólo por los datos del actual contexto de crisis, sino porque como hemos visto y a continuación recordaremos, han sido desde sus inicios una fuente de profundas debilidades y amenazas para nuestro país.

En primer lugar vamos a hacer mención a la figura del Derecho del Trabajo. La finalidad inicial de éste era –y debería seguir siendo– paliar las desigualdades económicas y sociales inherentes a la relación laboral²¹⁸ con lo que la destrucción continua de este ámbito y sus instituciones, y la desvirtuación incesante de las relaciones laborales en el seno de un sistema económico que provoca desigualdades no pueden tener justificación “ni en la rapidez de los avances tecnológicos, ni en la intensificación de la competencia derivada de la globalización, ni en la evolución de la demanda de los consumidores y ni en el notable crecimiento del sector de los servicios”, ya que todo esto deriva en una espiral flexibilizadora que tiene como consecuencia directa que la sociedad en general se vea inmersa en una situación de desprotección y sumisión propiciadas por las sucesivas reformas del mercado laboral, que han usado como justificación a las dinámicas económicas, las cuales se han ido volviendo con el paso del tiempo más agresivas, aumentando su poder en nombre de “los mercados”.

²¹⁷ AA.VV., “Manual de política y derecho del empleo (Instituciones, Relaciones de Empleo, Marco Legal de las Políticas Públicas y Derecho Social del Empleo). Editorial Tecnos. Madrid. 2011. Pág. 37.

²¹⁸ “Libro Verde. Modernizar el Derecho laboral para afrontar...”. Op cit. Pág. 5.

En definitiva, se ha ido produciendo una degeneración paulatina de la función del Derecho del Trabajo desde la defensa y amparo de los derechos sociales, a la preponderancia del interés y de la libertad de empresa, configurándose la normativa laboral como una herramienta para salvar las dificultades y limitaciones que tales materias encuentren en su desarrollo. La cuestión está, en que las reformas han sucumbido ante un “deber” de apoyo a la economía, estando este nuevo papel dado a la normativa laboral, a nuestro juicio, mal interpretado y peor ejecutado en España, viendo las medidas adoptadas, la forma de hacerlas y la escasa proporcionalidad de algunas de éstas²¹⁹.

Una vez visto con carácter general que las reformas en el plano laboral en nuestro país se realizan ante situaciones de inestabilidad económica y en definitiva, de crisis, lo que realmente existe en España es un recurso que podíamos definir como un “Derecho del Trabajo para las crisis” consistente en hacer modificaciones normativas de urgencia y sin diagnóstico previo, pensando en los empleadores y acogiendo favorablemente sus peticiones por delirantes o despiadadas que sean, mientras que la posición de los trabajadores queda al margen, oculta tras la idea de creación de empleo, matizada después, en supuestos repartos de empleo o establecimiento de las condiciones necesarias para reducir el desempleo, pero la realidad, no el ideario de unos pocos, nos indica claramente que las reformas laborales no crean empleo, es más, la orientación de éstas en España lo que han conseguido es precarizar y flexibilizar al máximo el mercado laboral sin que estos aspectos hayan conseguido incidir en una mejora sustancial de los pobres resultados tanto de creación de empleo, como de comportamiento de los índices encargados de medir el fenómeno del desempleo.

En cuanto a la temporalidad²²⁰, pasó de estar debidamente acotada siendo una excepcionalidad su uso, dependiendo de una debida causalidad, a suavizarse tales aspectos en una primera experiencia a principios de los años ochenta, llegando a la apertura total, sin límites, tras la reforma de 1984, este punto, debido a cómo se encaró la crisis económica de por aquel entonces y cómo se utilizó la temporalidad como política de empleo, sentaron una base peligrosa en materia de actuación sobre el mercado laboral, sobre todo en periodos de inestabilidad económica y de fuerte crecimiento del desempleo, generando e instaurando la “cultura de la temporalidad” que las sucesivas reformas del mercado laboral se han encargado de ahondar.

Las medidas de los años ochenta a pesar de aparecer ante una coyuntura muy concreta, tras la superación de ésta y producirse una mejora de los indicadores económicos, no se modificaron, con lo que se hicieron estructurales y pasaron a configurarse como uno de los problemas principales en cuestión de competitividad y productividad en nuestro país, con las negativas connotaciones que conlleva para el establecimiento de un crecimiento económico sostenido y de un funcionamiento moderno del mercado laboral,

²¹⁹ Merece la pena destacar con respecto a la reforma laboral de 2012, por su actualidad y relación con lo aquí citado, la lectura del voto particular del Magistrado D. Fernando Valdés Dal-Ré tanto al Auto dictado en la Cuestión de Inconstitucionalidad nº 3801-2013, promovida por el Juzgado de lo Social nº 34 de Madrid (13 de febrero de 2014), como a la Sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 5603-2012 (16 de julio de 2014).

²²⁰ Pese a ser como indicamos parte de la flexibilidad, en este caso externa de entrada al mercado laboral, queremos hablar de temporalidad como epígrafe para enfatizar la importancia de esta figura al hablar de los males de nuestro mercado laboral, ya que de referirnos a flexibilidad y posteriormente desgranarla en sus enfoques de carácter interno y externo, no ejercería la misma impresión, ni destacaría como uno de los principales problemas del mercado de trabajo y la economía española.

aunque pese a esto y la existencia de directrices europeas al respecto, nuestro país, incluso reconociendo el problema en el texto de las distintas reformas laborales, ha optado por una postura permisiva e irresponsable.

El resultado de apostar por la temporalidad como política de empleo y anteponer la mejora de los datos cuantitativos frente a una obligada atención al plano cualitativo, supone aceptar de manera implícita una realidad que además de poner de manifiesto una preocupante incapacidad de actuación sobre el mercado laboral, refleja inequívocamente como los contratos temporales han modificado profundamente la estructura de nuestro mercado de trabajo, han incrementado las rotaciones, la volatilidad y la baja calidad de los empleos, sin incitaciones a la mejora del capital humano. Ciertamente, han dotado de extraordinaria flexibilidad a un sector de nuestro mercado de trabajo y han facilitado una rápida destrucción de empleos, lo que en parte explica que la respuesta del empleo agregado a la producción agregada y viceversa haya sido mucho más importante y rápida en España que en otros países con menor protección del empleo²²¹.

Sin olvidar que a todo esto se añade a otra serie de consecuencias nefastas en importantes ámbitos económicos y sociales, sobre todo en el consumo, que se resiente profundamente de la incertidumbre que supone la contratación y la precariedad laboral²²². Tales consecuencias, de manera breve y concisa podemos focalizarlas en cuatro elementos²²³: para la seguridad social, puesto que la elevada rotación produce un incremento del gasto en las prestaciones por desempleo, lo que presiona al alza sobre la financiación del sistema; para los trabajadores individuales, cuya situación de inestabilidad laboral repercute indudablemente en su vida personal y familiar, imposibilitando una mínima planificación de la misma, también propiciada por la escasa protección que proporcionan las prestaciones por desempleo dada la corta duración de los contratos; para los sindicatos, en materia de afiliación –ya que los trabajadores temporales se afilian poco–, y en fuerza reivindicativa –ya que lo que es bueno para los trabajadores fijos puede no serlo para los trabajadores temporales–; y por último, y no menos importante, para las propias empresas por dos motivos, en términos de competitividad, porque la guerra de costes laborales derive en prácticas de “dumping social” y en términos macroeconómicos, ya que en paralelo a la reducción del consumo anteriormente señalada, se produce una obligada “ralentización” de la economía, lo que deriva a su vez, en una disminución de beneficios empresariales.

El último pilar de la precariedad lo situamos en la figura de la flexibilidad, en este caso interna, aunque en primer lugar es necesario proceder a realizar una importante matización, la flexibilidad en sí misma y bien entendida no tiene por qué causar rechazo o calificarse como negativa, ya que es una herramienta muy válida de adaptación a los cambios continuos de la actividad empresarial y la producción, capaz de evitar una situación para nada deseable como es la destrucción de empleo. La cuestión está en que en España se hace una interpretación que distorsiona la naturaleza de la flexibilidad interna, ya que tal y como demuestran las evidencias aparecidas en las páginas de este TFM, el vigor y la potencialidad del uso de ésta, se diluyen en tendencias que derivan sin más, en un aumento del poder empresarial que redundará en un empeoramiento de las

²²¹ RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M., “La reforma del mercado de trabajo y el Real Decreto-Ley 10/2010”. Diario La Ley, nº 7441. 2010. Pág. 3.

²²² ESCUDERO RODRÍGUEZ, R. (dir.), “Las reformas laborales de 1997”. Op cit. Pág. 62.

²²³ Contenidos en: PEDRAJAS MORENO, A. SALA FRANCO, T. VALDÉS DAL-RE, F., “La Reforma Laboral 2006...” Op cit. Págs. 47.

condiciones y derechos de los trabajadores, legitimando la aparición de estilos gerenciales donde el trabajo es pura mercancía.

De hecho, que la mejora de la competitividad y la productividad, la economía y el empleo dependan de flexibilidad consistente en ampliar el poder empresarial, debilitando la posición de los trabajadores y sus representantes y haciendo extensibles a éstos los riesgos inherentes a la actividad productiva, además de rayar la inconstitucionalidad, desestabiliza ampliamente el correcto funcionamiento de las relaciones laborales de nuestro país, imponiendo un modelo donde la negociación y el equilibrio de poder entre las partes de la relación laboral, deja paso a un entorno autoritario y carente de toda lógica en base a lo que un mercado laboral y un sistema de relaciones laborales moderno²²⁴ han de ser.

Es necesario también hacer referencia a que a pesar de que las reformas laborales han ido incluyendo alusiones a la flexibilidad, en la práctica, la correcta utilización de este instrumento se encuentra muy limitada debido al influjo que produce la ya comentada temporalidad y su elevado uso y abuso a la hora de adoptar medidas, cuestión que resulta negativa, aunque más perjudicial y dañina es la posición de las reformas laborales, sobre todo las de la actual crisis, que en su afán por contener la destrucción de empleo y limitar la temporalidad como recurso de ajuste de plantillas, han introducido una flexibilidad interna prácticamente sin límites, tanto en lo relativo a la ejecución de medidas, como en el control judicial.

Ante semejante situación aquí reflejada y ampliamente desarrollada con antelación a lo largo del TFM, resulta lógico por tanto, que los altos datos de desempleo existentes en condiciones normales, se conviertan en excesivamente elevados en periodos de recesión, dada la facilidad y recurso común de apostar por el despido como vía de ajuste favorecido por la “cultura de la temporalidad” en España²²⁵, pero para evitar precisamente que se produzcan estos desajustes, o sin ser desmesuradamente ambiciosos, limitarlos, existen las políticas públicas de empleo, a las cuales nos vamos a referir a continuación.

Por supuesto, antes de entrar en ellas, queremos hacer una apreciación, se ejercerán –tal y como indica el artículo 146.1 del TFUE– “de forma compatible con las orientaciones generales de las políticas económicas de los Estados miembros”, con lo que tras apreciar el modelo económico español, y la distribución del gasto en política de empleo, sobre todo activas, más que causarnos sorpresa la situación española, nos genera perplejidad y estupor, al no entender que pese a las alarmas generadas por las crisis o las constantes llamadas de atención de numerosos organismos sobre la situación de la economía española, ésta continúe en una deriva carente de toda lógica y totalmente alejada de un

²²⁴ “Las buenas relaciones laborales y el diálogo social eficaz no sólo son medios para promover mejores salarios y condiciones de trabajo, sino también la paz y la justicia social. Como instrumentos de buena gobernanza, fomentan la cooperación y el desempeño económico, ayudando con ello a crear un entorno propicio a la consecución del objetivo del trabajo decente a nivel nacional”. Relaciones laborales y del empleo. Organización Internacional del Trabajo: <http://www.ilo.org/ifpdial/areas-of-work/industrial-and-employment-relations/lang-es/index.htm>

²²⁵ Precisamente en cuanto al despido fácil, reclamación por excelencia de la patronal en nuestro país, es necesario indicar que “no resuelve los requerimientos de innovación y formación que demanda la nueva producción de calidad”; en SANTOS ORTEGA, A., MONTALBÁ OCAÑA, C. y MOLDES FARELO, R., “Paro, exclusión y políticas de empleo. Aspectos sociológicos”. Tirant lo Blanch. Valencia. 2004. Pág. 54.

conocimiento de nuestra situación actual y sus causas y de las dinámicas que la globalización y la competencia internacional demandan.

Sirva como ejemplo la constante elusión a la necesaria apuesta por la I+D+i, la inversión en actividades generadoras de valor añadido o una debida atención a dinámicas empresariales y de gestión capaces de rentabilizar la producción de bienes y servicios, mientras que, como si nada hubiera pasado desde 2008, se anhela la vuelta de la construcción y se celebran los datos que indican una mejoría del sector recientemente.

En definitiva, ante tal situación, cargar todo el peso de una mejoría de los datos de empleo y freno del desempleo sobre las políticas de empleo se antoja bastante complicado, más si cabe, cuando los mecanismos capaces de repercutir sobre tales cuestiones, los de corte activo, hemos podido apreciar que carecen de un debido empuje tanto institucional como presupuestario. Pero en esta cuestión no queremos ser pesimistas, consideramos que las políticas activas de empleo contienen un gran potencial, una apuesta decidida por ellas y por los mecanismos que favorezcan su territorialización, podrían ser capaces de dinamizar la economía y actividad a pequeña escala, más efectiva sin duda que las actuaciones centralistas y de corte generalizado, ya que las iniciativas de desarrollo local, al actuar sobre un territorio localizado, son capaces a través de un conocimiento exhaustivo de éste, de promover medidas específicas, como específicas son las circunstancias de cada área, algo tan simple pero constantemente obviado y además limitado, como aceptar que ante problemas distintos se han de implementar medidas diferentes.

Entendemos que puede sonar a mensaje utópico, pero si en nuestro país existen fuertes diferencias y tensiones territoriales debido a los distintos grados de desarrollo regional que provocan una clara división norte-sur y que además de los datos de empleo, lo evidencian los datos de pobreza y exclusión social, lo incomprensible es seguir apostando por las mismas recetas de actuación que han sido y son un rotundo fracaso, en lugar de intentar solucionar el problema con iniciativas reconocidas internacionalmente y que cuentan con actividades de éxito en nuestro país.

Pero si nos limitamos al contexto actual y no a una situación deseable, lo cierto es que además de un necesario empuje en materia presupuestaria, las políticas activas de empleo necesitan coherencia y una reformulación del gasto, no se puede seguir malgastando el escaso dinero disponible en continuar la senda de incentivos y bonificaciones a la contratación que no han dado resultados²²⁶, ni confiar en que el espíritu emprendedor florezca en la sociedad española de la nada, es necesario establecer una estrategia de corte integral, evaluable y evaluada, que permita dentro del margen otorgado por el modelo de crecimiento español, una rápida reinserción laboral.

Además es necesario subsanar otra cuestión, la constante repetición del mensaje que culpabiliza de una situación de desempleo a la propia persona que lo sufre, dándose a

²²⁶ “La frecuente utilización de incentivos económicos a la contratación empresarial mediante bonificaciones sociales, subvenciones directas y deducciones fiscales, se trata de una “agotada” política de fomento de la contratación indefinida que proviene del año 1997, que ha continuado en las reformas de 2006 y de 2010, incluso, aunque de forma más moderada, en la vigente de 2012. Y se dice que está agotada, pues su puesta en práctica ha demostrado que no ha servido para mantener el empleo, pues en la mayoría de los supuestos la duración de la contratación ha sido paralela al mantenimiento de los incentivos económicos”; en CABEZA PEREIRO, J. y FERNÁNDEZ PROL, F., (Coords.) “Políticas de empleo”. Aranzadi. Navarra. 2013. Pág. 405.

entender que el desempleo en nuestro país corresponde a una preferencia personal y totalmente voluntaria, mito que como hemos explicado es fácil de demoler simplemente invocando a que la ingente cantidad de desempleados de nuestro país no decidieron desde 2008 dejar de trabajar de forma masiva produciendo una situación de vulnerabilidad bastante delicada que les expone directamente ante la pobreza y la exclusión social, máxime, cuando nuestro sistema de protección frente al desempleo ha mostrado signos evidentes de agotamiento. La tasa de cobertura no ha parado de descender, y ello, a pesar de la aprobación de dos planes extraordinarios de protección frente al desempleo (...) En la actualidad, la tasa de cobertura muestra un agotamiento, también, de este nivel extraordinario de protección²²⁷. El desempleo en nuestro país, no es voluntario, es a todas luces forzoso y como tal, anuncia un naufragio humano, un daño cualitativo de la persona, el cual, puede provocar la autoconciencia de una vida inútil²²⁸, situación que además de generar un coste económico elevado, redundará en una afección significativa a múltiples esferas de nuestro país²²⁹.

Pero lo cierto es que tal perspectiva a la hora de encarar el problema del desempleo no nos sorprende, la facultad de actuación de los distintos gobiernos españoles denota una incapacidad espectacular para combatir ante esta lacra de la sociedad y la economía española²³⁰, con lo que la posición de acusar al desempleado es una huida hacia adelante que deja la necesaria innovación y establecimiento de políticas activas de empleo eficaces al margen, “contentando” a la sociedad con la aprobación de medidas económicas urgentes ante la gravedad de la realidad del desempleo, con lo que la supuesta “cultura del subsidio” más que un elemento arrojadizo y ofensivo hacia el desempleado, debía de utilizarse ante aquellos que los establecen en el marco de una tremenda ignorancia e ineptitud.

Precisamente la incoherencia a la hora de afrontar el problema estructural del desempleo en nuestro país, lo vemos en que las crisis debido al elevado coste en prestaciones ha afectado a la baja el cálculo de éstas, sin embargo, como el problema no está en forzar una activación del desempleado a través de tales medidas, u otras como que la participación del sujeto en las acciones encaminadas a la mejora de su empleabilidad no se consideran ya como un derecho sino que se convierten en una obligación cuyo incumplimiento lleva aparejado una serie de sanciones²³¹, es necesario recurrir ante planes extraordinarios que refuercen las prestaciones. Con lo que la medida a la que se recurre, se opone a la justificación esgrimida a los altos datos de desempleo.

En el TFM hemos hablado –escasamente– del papel de los Servicios Públicos de Empleo, pero lo cierto es que igual de insignificantes son las referencias a éstos por parte de las reformas laborales y las modificaciones de la normativa de empleo,

²²⁷ CABEZA PEREIRO, J. y FERNÁNDEZ PROL, F., (Coords.) “Políticas de empleo”. Págs. 159 y ss.

²²⁸ El paro como drama humano. Pedrajas Moreno, A. et al (1999) Pág. 31.

²²⁹ Alguna de éstas podrían ser la ya citada disminución del consumo y por ende de los beneficios empresariales, pero también podemos citar la disminución del cobro de impuestos, algo básico para mantener el estado del bienestar o más bien el de la contraprestación (*workfare state*), el descenso de cotizantes a la seguridad social, los elevados costes producidos por las prestaciones por desempleo...

²³⁰ Es imposible disociar el crecimiento en términos económicos y en términos sociales: “progreso” económico y “progreso” social deben estar unidos en virtud de las políticas públicas integradas en los sistemas democrático – sociales; en MONEREO PÉREZ, J. L., “La política de empleo como instrumento para la lucha contra la precariedad laboral”. Editorial Bomarzo. Albacete. 2011. Pág. 12.

²³¹ DE LA CASA QUESADA, S., VALLECILLO GÁMEZ, M.R., (Coords.) “Empleo, mercado de trabajo y sistema productivo...”. Op cit. Pág. 74.

limitándose al concepto abstracto y tan recurrente como el de su modernización e incremento del número de efectivos, pero lo cierto, es que pesa más la corriente ligada su culpabilización acerca de los altos índices de desempleo en nuestro país y su insuficiente capacidad intermediadora, motivos por los cuales hemos visto cómo ha ido apareciendo la iniciativa privada, sobre la que si se toman decisiones importantes, y sobre todo concretas, en orden a su potenciación²³².

Hemos visto como las reformas laborales han precarizado al mercado de trabajo, hemos comentado la situación de las políticas de empleo en sus dos vertientes y nos encontramos que pese a las deficiencias de todas ellas, cada vez nos alejamos más de la teoría de los mercados transicionales y de la deseable flexiseguridad que emana de ella. La flexiseguridad –formada de flexibilidad laboral y seguridad en el empleo– se compone de tres pilares como hemos ido observando a lo largo del TFM, la flexibilidad ya hemos señalado como se ha extendido prácticamente sin límites en nuestro país, pero a pesar de ello lo que ha conseguido es generar en paralelo una elevada precariedad. En cuanto a la seguridad, más que en el empleo es para los empleadores, ya que los mecanismos adoptados siguen esa dirección, dándoles mayor margen de dirección amparado en la creación de las condiciones que puedan generar empleo, sin indicar que tipo de empleo y sin que exista la mínima preocupación ante tal aspecto. Lo deseable es que la seguridad se ligara a los trabajadores, las prestaciones son necesarias pero no son la solución, son un instrumento paliativo y ante situaciones de necesidad es evidente que tienen que aparecer, pero es necesario que aparte de esto se den los mecanismos necesarios para que el desempleado vuelva lo más pronto posible al mercado laboral y contribuya a la buena marcha de éste, con lo que ese gasto en prestaciones, necesita de una elevada inversión en mecanismos activos, la cual en España ni está, ni se la espera.

Alejarnos de los principios de la flexiseguridad y profundizar en un deterioro de las relaciones laborales, decantadas hacia el lado “fuerte”, nos distancia de la configuración de un necesario modelo laboral moderno, puesto que las medidas a adoptar en relación al mercado laboral no pueden basarse en una senda distinta a la de la calidad de producto–calidad de procesos–calidad del empleo, puesto que nos arroja por una “pendiente” que se expresa en la siguiente secuencia errática: “competir en costes” lleva a “malos empleos” y de ahí a la baja “inversión en capital humano” y, en definitiva, a la “descapitalización de la empresa”, y en general de la sociedad”²³³.

Para terminar el TFM, indicar que: el esfuerzo reformista, mal encarado desde la reforma de 1984, en lugar de contribuir a la creación de empleo y a la configuración de un mercado laboral y un sistema de relaciones laborales moderno, generador de empleo estable y sobre todo de calidad en todas acepciones posibles del término llevadas al plano laboral, que además colabore con el reto de hacer frente al elevado desempleo español –que no es un problema de la crisis actual como hemos podido comprobar–; lo que realmente ha conseguido crear, es un mercado laboral precario, temporal y con altas dosis de flexibilidad, alejado de cuestiones que redunden en competitividad y productividad, produciendo también, una alarmante involución del modelo de relaciones laborales en nuestro país, que siendo benévolos, calificaremos simplemente como obsoleto.

²³² DE LA CASA QUESADA, S., VALLECILLO GÁMEZ, M.R., (Coords.) “Empleo, mercado de trabajo y sistema productivo...”. Op cit. Pág. 27.

²³³ Molina Navarrete, C: “¿Papel mojado?: Reformas laborales, modelos productivos y autonomía colectiva” en Castiñeira Fernández, J. (2011).

La crisis de calidad de empleo que sufrimos no es meramente debida a una dificultad provisional de creación de puestos de trabajo, sino a modificaciones en la organización del sistema salarial, de la forma mercantil en la que se ha modelado el empleo en el modo de producción capitalista y que se caracteriza hoy por la inseguridad generalizada del empleo y la devaluación del trabajo²³⁴, pero lamentablemente en España, los ámbitos y herramientas capaces de equilibrar tal situación, lo que han hecho es aliarse para profundizar aún más en esa inestabilidad.

Sirva además para finalizar, la referencia a una serie de datos para corroborar que la situación generada desde 2008, a pesar de la ingente cantidad de medidas con supuestos efectos sobre el empleo –donde menudo se tiene la impresión de ver una suerte de visión “pan-empleista”²³⁵ –, y por supuesto, de las reformas y modificaciones relacionadas con el mercado laboral y la política de empleo, lejos de producir una deseable mejora, el deterioro laboral y social es más que evidente y contrastable.

Tomando como referencia el año 2007, al ser previo a la crisis, con los últimos datos publicados en cada apartado, los indicadores serían los siguientes: la tasa de paro pasa de un 7,95% a un 24,47%, representando en números absolutos el paso de algo más de un millón ochocientos mil personas, a sobrepasar las cinco millones seiscientos mil²³⁶; en cuanto al desempleo registrado²³⁷, se ha pasado de unos dos millones de registros a más cuatro millones cuatrocientos mil, es necesario indicar que los datos de paro generales, esconden el problema del ya comentado desempleo juvenil, el de larga duración y el de muy larga duración –más de dos años–; como es evidente, la afiliación ha descendido a la vista de los datos anteriores, la realidad es la siguiente, España ha pasado de más de diecinueve millones de cotizantes a dieciséis millones seiscientos cincuenta mil; existiendo en el caso de los autónomos un descenso de tres millones ciento cuarenta mil a dos millones novecientos mil²³⁸; en cuanto a la temporalidad, si bien ha descendido de manera importante, de un 31,6% a un 23,1%, ya hemos explicado que se debe al contexto de crisis y destrucción de empleo en lugar de a una mejora efectiva de esta cuestión; en cuanto a exclusión social, se ha pasado de un 23,3% a un 28,2%, siendo el porcentaje más elevado si observamos los datos antes de transferencias sociales²³⁹; y por si todo esto fuese poco, la devaluación interna vía salarios ha propiciado el incremento de pobreza incluso de los trabajadores²⁴⁰.

²³⁴ SANTOS ORTEGA, A., MONTALBÁ OCAÑA, C. y MOLDES FARELO, R., “Paro, exclusión y políticas de empleo...”. Op cit. Págs. 55 y 56.

²³⁵ Término consistente en hacer referencia en toda acción política a sus efectos sobre el empleo, sea cual sea el ámbito y la actuación implementada, con lo que se diluye la política más que se amplía o enriquece; tanto la expresión como la aclaración aparecen en VALLECILLO GÁMEZ, M.R., “Políticas de empleo y nuevos territorios de regulación: discursos y prácticas para un modelo de gestión regional-local”. Consejo Andaluz de Relaciones Laborales. Sevilla. 2011. Pág. 158.

²³⁶ Datos recogidos en la EPA, ambos corresponden al segundo trimestre; es necesario aclarar que en los datos del primer trimestre de 2014 se ha procedido a aplicar un cambio en las estimaciones basada en un cambio de base poblacional en el INE y por tanto, las cifras referidas a 2014 las citamos en base a ella, las anteriores, pese a la existencia de series retrospectivas las hemos querido reflejar tal y como eran en el momento de implementación de las medidas ya que consideramos que proyectan más fielmente aquella realidad.

²³⁷ Estadísticas publicadas por el Servicio Público de Empleo Estatal, recogiéndose aquí el último dato publicado referido a agosto de 2014, realizándose la comparación con el mismo mes del año 2007.

²³⁸ Cantidades extraídas de las series de afiliación publicadas por la Seguridad Social.

²³⁹ Tanto los datos de temporalidad como de exclusión provienen de Eurostat, siendo para la primera cuestión las últimas cifras publicadas del año 2013, y para la segunda, si bien también son del año 2013, aun son provisionales.

²⁴⁰ OECD Employment Outlook 2014. ¿Cómo se sitúa España?, Septiembre 2014.

BIBLIOGRAFÍA

"Las reformas laborales de 2001". Relaciones Laborales, nº 11. Secc. Editorial. Madrid. 2002.

AA. VV., "Aspectos puntuales de la Reforma Laboral de 2006. Análisis del Real Decreto – Ley 5/2006". Ediciones Laborum. Murcia. 2006.

AA.VV., "Manual de política y derecho del empleo (Instituciones, Relaciones de Empleo, Marco Legal de las Políticas Públicas y Derecho Social del Empleo). Editorial Tecnos. Madrid. 2011.

AGUILERA IZQUIERDO, R., "El principio de «causalidad» en la contratación temporal". Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración, nº 33. 2001.

ALONSO PANERO, J. J., "Sector bienes de equipo 2009". Subdirección General de Comercio Exterior de Productos Industriales, Secretaría de Estado de Comercio, Ministerio de Economía y Hacienda. 2010.

ARRIETA IDIÁKEZ, F. J., "La reforma de 2006 sobre el mercado de trabajo. Principales repercusiones en la contratación temporal". Actualidad Laboral, nº 15. 2007.

BENTOLILA, S y JANSEN, M., "Un primer análisis económico de la reforma laboral de 2012". Actualidad Laboral, nº 15. 2012.

CABEZA PEREIRO, J. y FERNÁNDEZ PROL, F., (Coords.) "Políticas de empleo". Aranzadi. Navarra. 2013.

CASAS BAAMONDE M. E., "La reforma del Derecho del Trabajo Diez años de legislación laboral: 1985-1995". Relaciones Laborales, nº 1. 1996.

CASAS BAAMONDE, M. E. y RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M., "Las reformas de la reforma laboral de 2012 (La Ley 3/2012 y el RDL 20/2012)". Relaciones Laborales, nº 15 – 18. 2012

CASAS BAAMONDE, M. E., RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M. Y VALDÉS DAL-RÉ, F., "La nueva reforma laboral". Relaciones Laborales, nº 5. 2012.

CASAS BAAMONDE, M. E., "El Derecho del Trabajo y el empleo asalariado en los márgenes: de nuevo el emprendimiento y el autoempleo". Relaciones Laborales, nº 11. 2013.

CASAS BAAMONDE, M. E., RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M., VALDÉS DAL-RÉ, F., "La huida del derecho del trabajo hacia el "emprendimiento", las reformas de la Reforma Laboral de 2012 y otras reformas: la L 11/2013 y el RDL 11/2013". Relaciones Laborales, nº 10. 2013.

CASTIÑEIRA FERNÁNDEZ, J. (coord.) "Relaciones laborales y nuevo modelo productivo". XXIX Jornadas Universitarias Andaluzas de Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales. Consejo Andaluz de Relaciones Laborales. Sevilla. 2011

CAVAS MARTÍNEZ F. Y LUJÁN ALCARAZ, J. (coords.) “guía práctica de la reforma laboral de 2010”. Laborum. 2010.

COSTA REYES, A., “Las causas económicas, técnicas, organizativas y de producción en el despido objetivo tras la Ley 35/2010”, Temas Laborales, nº 109, 2011.

DE LA CASA QUESADA, S., VALLECILLO GÁMEZ, M.R., (Coords.) “Empleo, mercado de trabajo y sistema productivo: el reto de la innovación en políticas de empleo”. Editorial Bomarzo. Albacete. 2011.

DEL REY GUANTER, S., “La flexibilidad interna en la Ley 3/2012 de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral”. Actualidad Laboral, nº 17. 2012

ESCUADERO RODRÍGUEZ, R. (dir.), “Las reformas laborales de 1997”. Aranzadi. Pamplona. 1998.

ESCUADERO RODRÍGUEZ, R. Y MORÓN PRIETO, R., “Bonificaciones sociales y contrato de fomento de la contratación indefinida en el marco de la política de empleo: las reformas de 2001 (Leyes 12 y 24/2001 y RDL 16/2001)”. Relaciones Laborales, nº 11. 2002.

ESCUADERO RODRÍGUEZ, R., “Adaptabilidad y causalidad de la contratación temporal en la negociación colectiva posterior a la reforma”. Relaciones Laborales, nº 2. 1997.

ESCUADERO RODRÍGUEZ, R., “La aplicación de la Reforma Laboral de 2012 o el anunciado réquiem por la flexiseguridad”. Relaciones Laborales, nº 12. 2013

ESCUADERO RODRÍGUEZ, R., “Propósitos y despropósitos de la reforma laboral de 2001”. Relaciones Laborales, nº 10. 2001.

FERNÁNDEZ LÓPEZ M. F. y CALVO GALLEGU, F. J., “La estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven en la Ley 11/2013: desempleo, empleo y ocupación juvenil”. Editorial Bomarzo. Albacete. 2013.

FERNÁNDEZ ORRICO, F. J., “Comentarios a las medidas de mejora en la empleabilidad y estabilidad de los trabajadores, contenidas en el RDL 16/2013, de 20 de diciembre de 2013”. Relaciones Laborales, nº 2. 2014.

GARCÍA DELGADO, J.L. y MYRO, R., “Lecciones de economía española”. Aranzadi. Pamplona. 2005.

GORELLI HERNÁNDEZ, J., “La reforma laboral 2006 y la contratación temporal: la lucha contra el abuso en la contratación temporal. Un análisis de urgencia”. Actualidad Laboral, nº 17. 2006.

MINISTERIO DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL, “Perspectivas del empleo 2012. Informes OCDE”. Ministerio de Empleo y Seguridad Social. Subdirección General de Información Administrativa y Publicaciones. Madrid. 2012.

MIÑARRO YANINI, M., “El contrato a tiempo parcial tras sus últimas reformas: la flexibilidad rayana en la distorsión de su esencia”. Relaciones Laborales, nº 3. 2014.

MOLERO MARAÑÓN, M. L., “El nuevo modelo de flexibilidad interna: el diálogo entre la Ley 35/2010 y el RDL 7/2011”. Relaciones Laborales, nº 23-24. 2011.

MONEREO PÉREZ, J. L., “La política de empleo como instrumento para la lucha contra la precariedad laboral”. Editorial Bomarzo. Albacete. 2011.

ORTIZ LALLANA, M. C., “Autoempleo y fomento del espíritu empresarial en la Unión Europea”. Relaciones Laborales, nº 7. 2002.

PALOMEQUE LÓPEZ, M.C., “un compañero de viaje histórico del derecho del trabajo: la crisis económica”. Revista de política social, nº 143. 1984.

PAMPILLÓN OLMEDO, R., “Estructura de la economía española por sectores económicos y el empleo (1970-2013)”, Economy Weblog, 28 de febrero de 2014.

PEDRAJAS MORENO, A. ET AL, “Las reformas laborales: análisis y aplicación práctica”. Lex Nova. Valladolid. 1999.

PEDRAJAS MORENO, A. SALA FRANCO, T. VALDÉS DAL-RÉ, F., “La Reforma Laboral 2006 (El Acuerdo para la Mejora del Crecimiento y del Empleo de 9 de mayo de 2006)”. Tirant Lo Blanch. Valencia. 2006.

PURCALLA BONILLA M. A., “La reforma laboral de mayo de 2006: una primera valoración”. Diario La Ley, nº 4. 2006.

RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO FERRER, M., VALDÉS DAL-RÉ, F., y CASAS BAAMONDE M. E., “Contratación a tiempo parcial y flexibilidad del tiempo de trabajo en la nueva reforma laboral (RDL 16/2013, de 20 de diciembre)”. Relaciones Laborales, nº 2. 2014.

RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M., “El contrato de trabajo en la Ley 35/2010”. Diario La Ley, nº 7488. 2010.

RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M., “Flexibilidad interna y externa en el Real Decreto-Ley 3/2012”. Diario La Ley, nº 7833. 2012.

RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M., “La reforma del mercado de trabajo y el Real Decreto-Ley 10/2010”. Diario La Ley, nº 7441. 2010.

RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M., “Las claves de la reforma laboral 2012”. Relaciones Laborales, nº 23/24. 2012.

RUESGA BENITO, S. M., “Economía del trabajo y política laboral”. Ediciones Pirámide. Madrid. 2002.

SALA FRANCO, T., “Puntos críticos para un debate sobre la reforma laboral de 2012”. Relaciones Laborales, nº 10. 2013

SANCHÍS PALACIO, J. R., “El papel del agente de empleo y desarrollo local en la implementación de las políticas locales de empleo y en la creación de empresas en España: estudio empírico y análisis comparativo entre CC.AA”. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid. 2006.

SANTOS ORTEGA, A., MONTALBÁ OCAÑA, C. y MOLDES FARELO, R., “Paro, exclusión y políticas de empleo. Aspectos sociológicos”. Tirant lo Blanch. Valencia. 2004.

TOHARIA CORTÉS, L., “El problema de la temporalidad en España: un diagnóstico”. Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración, nº 61. 2005.

TORTUERO PLAZA, J.L., “La inseguridad en el empleo: causas, instrumentos y políticas legislativas”. Revista Doctrinal Aranzadi Social vol.V, parte Estudio. 1999.

VALDÉS DAL-RE, F., “la reforma del mercado laboral”. Lex Nova. Valladolid. 1994.

VALLECILLO GÁMEZ, M.R., “Políticas de empleo y nuevos territorios de regulación: discursos y prácticas para un modelo de gestión regional-local”. Consejo Andaluz de Relaciones Laborales. Sevilla. 2011.

VARELA AUTRÁN, B., “La reforma laboral en un contexto de crisis”. Diario La Ley, nº 7678. 2011.

VÁZQUEZ BARQUERO, A., “Las nuevas fuerzas del desarrollo”. Antoni Bosch, Barcelona. 2005.