

LA REFORMA LABORAL DE 2001 Y EL EMPLEO: UNA PERSPECTIVA GENERAL

MIGUEL C. RODRÍGUEZ-PIÑERO ROYO

*Catedrático de Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales
Universidad de Huelva*

EXTRACTO

A lo largo de las dos últimas décadas del siglo XX, y como consecuencia del impacto de la crisis económica y de la apertura de la economía española, el Derecho del Trabajo en España ha sufrido un proceso de reformas continuas, hasta llegar a lo que se ha denominado “modelo español de flexibilidad”. Este modelo se caracterizaba, entre otros factores, por la utilización generalizada de la contratación temporal, por el uso de la ley como instrumento fundamental de las reformas, por el desequilibrio entre los distintos tipos de flexibilidad, y por la transferencia al Estado de los costes de la reorganización del sistema productivo. A partir de la segunda mitad de la década de los noventa este modelo se puso en cuestión, a la luz de los efectos perniciosos que estaba provocando en el mercado de trabajo; de ahí que se adoptaran medidas con una finalidad distinta, que prestaban atención tanto a los aspectos cualitativos como cuantitativos del empleo que se generaba. Las reformas laborales de 2001 se insertan en este proceso de reformas, pero de una manera poco clara, puesto que aunque formalmente siguen esta última tendencia, en muchas de sus medidas se comprueba que en realidad se está volviendo al modelo clásico de flexibilidad, en el que prima la creación de empleo de cualquier tipo sobre cualquier otra consideración. Desde este punto de vista pueden considerarse un auténtico cambio de tendencia en el Derecho del Trabajo español.

ÍNDICE

1. Presentación
2. El modelo español de flexibilidad laboral y sus costes
3. La reconstrucción del modelo en el cambio de siglo
4. La reforma laboral de 2001 desde la perspectiva de la evolución del Derecho del Trabajo en España
5. Conclusión: cantidad y calidad del empleo en el mercado de trabajo del siglo XXI

1. INTRODUCCIÓN

En España, hablar de reforma laboral es hablar de empleo. Una vez culminado, en un tiempo sorprendentemente corto, la adaptación de nuestro Derecho del Trabajo a las exigencias del nuevo modelo *constitucional*¹; y una vez realizadas sin mayores dificultades los ajustes impuestos por nuestra entrada en el proceso de integración europea, prácticamente la totalidad de las actuaciones del legislador laboral de los últimos años han sido consecuencia de políticas orientadas hacia el empleo. No ha habido cambio legislativo que no se haya justificado en el mantenimiento o la creación de puestos de trabajo; y es desde este punto de vista que todos éstos han sido analizados y evaluados. En este trabajo se pretende hacer precisamente esto: analizar las reformas laborales del año 2001 desde la perspectiva del empleo, centrándose en sus potenciales efectos sobre éste. En cuanto estudio general no se prestará una especial atención a los contenidos específicos de la reforma, para lo cuál se acompañan en este número monográfico los correspondientes trabajos sectoriales. La óptica será más valorativa y de política del Derecho que técnico-jurídica.

Primero hay que delimitar el objeto de estudio, aunque por su título éste parezca bastante obvio. Por “reforma laboral de 2001” haré referencia a algunas de las modificaciones legislativas producidas en el Estatuto de los Trabajadores y otros textos fundamentales del Derecho del Trabajo en España. En concreto, me ceñiré a los aspectos puramente laborales del RDL 5/2001 y de la Ley 12/2001, textos de sobra conocidos a estas *alturas*², con

¹ En extenso A. GALAN GARCIA & M.C. RODRIGUEZ-PIÑERO ROYO, “El marco legal y las leyes laborales durante la transición”, en L.ALVAREZ REY & E. LEMUS LOPEZ, *Sindicatos y trabajadores en Sevilla*, Secretariado de Publicaciones de la Universidad de Sevilla, Sevilla, 2000, pg.361 sigts.

² Las reformas de 2001 han dado lugar ya a una cierta producción científica; entre otros, los trabajos de A.V. SEMPERE NAVARRO, *La reforma laboral de 2001*, Aranzadi, Pamplona 2001; I. ALBIOL, L.M. CAMPS & J.M. GOERLICH, *La reforma laboral en el Real Decreto-Ley 5/2001*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2001; C. MOLINA NAVARRETE & M.GARCIA GIMENEZ, “Contratación laboral y política de empleo: primera fase de la nueva reforma del mercado de tra

exclusión de los aspectos de seguridad social que son objeto de atención específica en otro lugar. La reforma –o mejor, reformas– de 2001 no se agota en estas dos normas, aunque éstas son sin duda las más significativas

Tanto el RDL 5/2001 como la Ley 12/2001 tienen un contenido extenso y complejo, incluyendo una gran cantidad de medidas de muy diversa naturaleza y alcance. El número de instituciones laborales que son afectadas es importante, si bien en muchos casos las modificaciones son de escasa importancia. De hecho, ante esta gran cantidad de medidas resulta difícil encontrar un elemento común, una línea directriz para esta reforma que ponga de manifiesto una determinada línea de política del Derecho, como ocurrió en reformas anteriores del Derecho español. Esto es consecuencia de varios factores: el primero, el contexto de la reforma, que al obligar al Gobierno a intervenir de forma más o menos arbitral respecto de las posiciones mantenidas por los interlocutores sociales en los momentos anteriores le obligó a actuar condicionado por éstas, en vez de seguir un diseño de actuación propio y bien diferenciado. Y el segundo, que tanto el RDL 5/2001 como la Ley 12/2001 son, a la vez, muchas cosas, bastante más que la solución al *impasse* en el proceso de negociación previa que el Gobierno pretende que son. Y es que el Gobierno aprovechó la aprobación del RDL 5/2001 para dar salida a una pluralidad de asuntos que tenía pendientes; y lo mismo ocurrió durante la tramitación parlamentaria de la Ley 12/2001³. Al menos, los siguientes:

- recoger algunas de las prioridades de las organizaciones sindicales respecto del mercado de trabajo, centradas en la reducción de la temporalidad en la contratación laboral, y los problemas generados por la subcontratación de obras y servicios;
- recoger, también, algunas de las prioridades de las organizaciones empresariales en cuanto al marco jurídico laboral, que giraban en torno al abaratamiento del despido, y a la reforma del régimen del trabajo a tiempo parcial, considerado excesivamente rígido;

bajo”, *Revista de Trabajo y Seguridad Social*, nº217, 2001, pg.3; D. BENEYTO CALABUIG, “La reforma laboral de2001”, *Revista de Trabajo y Seguridad Social*, nº217, 2001, pg.61; J.I. GARCIA NINET, “Principales reformas introducidas por el RDL 5/2001”, *Tribuna Social*, nº123, 2001, pg.1; M. RODRIGUEZ-PIÑERO, F. VALDES Y M.E. CASAS, “La reforma del mercado de trabajo para el fomento del empleo y la mejora de su calidad”, *Relaciones Laborales*, tomo I/2001; M.E. CASTELLANO BURGUILLOS & M. RODRIGUEZ-PIÑERO ROYO, “El Derecho del Trabajo en el año 2002”, *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Huelva*, nº1, 2001.

³ Me remito al completo estudio de M. RODRIGUEZ-PIÑERO, F. VALDES Y M.E. CASAS, “La Ley 12/2001 y la consolidación de la reforma del mercado de trabajo para el incremento del empleo y la mejora de su calidad”, *Relaciones Laborales*, nº 17, 2001, pg.1. También C. MOLINA NAVARRETE, “El último capítulo de la primera fase de la reforma del mercado de trabajo”, *Revista de Trabajo y Seguridad Social*, nº 221, 2001.

– introducir algunas de las prioridades políticas del Gobierno en cuanto al mercado de trabajo y la protección social, como el fomento del empleo de la mujer, y el alargamiento de la vida profesional de los *trabajadores*⁴;

– dar solución a algunas cuestiones puramente técnicas, como la aprobación del plan de fomento del empleo para el año 2001 –que normalmente se aprueba con la Ley de Presupuestos, para entrar en vigor el primero de enero; este año la cosa se retrasó, estando prorrogado el del año 2000–, evitar el vencimiento de la Ley 67/1997 –la que permitía la celebración de los contratos de fomento de la contratación indefinida–; de paso, dar cumplimiento a alguna directiva comunitaria cuyo plazo de trasposición estaba por cumplir.

Hay que definir, también, que se entiende por “empleo” en este trabajo; en España durante mucho tiempo cuando se ha utilizado esta palabra se estaba hablando de puestos de trabajo en términos exclusivamente cuantitativos. Se hablaba, así, de “fomento del empleo” haciendo referencia al incremento en el número de éstos, sin prestar atención al tipo de trabajo que se producía. Ello era coherente con un momento de alarma social frente al incremento de la desocupación, en el que la prioridad absoluta en política laboral era la de generar puestos de trabajo, del tipo que fueran, ya que la calidad del empleo no se consideraba relevante cuando se trataba de tenerlo o no. En el cambio de siglo esta aproximación ha sido ya superada; cuando se han comprobado los efectos que esta política ha producido han sido negativos, ya que la generalización de empleos de escasa calidad se ha convertido en un problema en sí misma para nuestro mercado de trabajo. Hoy hay que analizar el empleo en términos también cualitativos, comprobando el tipo y la calidad de puestos de trabajo que se generan; y es que sólo los empleos de calidad pueden cumplir su función esencial de mecanismo de integración social.

Esta tensión entre aspectos cuantitativos y cualitativos en las políticas de empleo ha sido característica de éstas en nuestro país en los últimos años, y es en las reformas de 2001 donde mejor se ha puesto de manifiesto. En efecto, no en vano nos vamos a ocupar de un Real Decreto-ley y de una Ley “*de medidas urgentes de reforma del mercado de trabajo para el incremento del empleo y la mejora de su calidad*”; más empleos, pero también mejores empleos. La relación entre uno y otro objetivo, la cantidad y la calidad en el empleo, nos servirá de línea directriz de todo este trabajo.

⁴ Aspecto éste particularmente importante en España en tanto en cuanto la expulsión prematura del mercado de trabajo de una gran cantidad de personas antes de la edad legal de jubilación está provocando serios problemas financieros a la Seguridad Social. Véase al respecto el informe del Consejo Económico y Social del Reino de España sobre *Vida laboral y prejubilaciones*, Madrid, 1999.

2. EL MODELO ESPAÑOL DE FLEXIBILIDAD LABORAL Y SUS COSTES

Las reformas de 2001 son el penúltimo eslabón de una cadena de reformas anteriores, que empezaron al poco de hacerlo la vigencia de ET, y que han estado destinadas por la general ha combatir el desempleo mediante medidas de todo tipo⁵. De una manera más o menos expresa todas estas medidas han aceptado el argumento de la flexibilidad, el conocido *trade-off* entre garantismo legal y empleo⁶; todas ellas pueden ser analizadas desde la óptica de la flexibilidad laboral; y en su conjunto han venido definiendo lo que podemos denominar como un “modelo español de flexibilidad”.

España se ha separado de lo ocurrido en otros países entre otras razones porque partía de una situación normativa distinta, la heredada del franquismo, caracterizada por un marcado estatalismo y cierta rigidez en algunas instituciones esenciales del Derecho del Trabajo; a lo que se unió un proceso de destrucción de empleo más acusado y rápido, en un país escasamente preparado para *hacerle frente*⁷. Ello generó un acercamiento al debate de la flexibilidad bastante particular, no sólo por las técnicas y enfoques utilizados, sino sobre todo por la actitud general ante el fenómeno, que se movió durante dos décadas entre la abierta contradicción de rechazarla como opción, a la vez que era progresivamente *implementada*⁸.

Analizando hoy el Derecho del Trabajo español debemos concluir que éste ha aceptado los valores de la flexibilidad, los ha interiorizado hasta convertirse en uno de los ordenamientos más flexibles de Europa, bien que manteniendo determinadas formas del garantismo legal clásico. Si rescatamos los conceptos clásicos de la flexibilidad elaborados a principios de los ochenta, con sus tres modalidades de flexibilidad de entrada, interna y salarial; y los proyectamos sobre nuestro Derecho vigente, en comparación con el existente a principios de los ochenta, vemos que las tres han entrado y se han establecido en éste, en mayor o menor medida. Pero lo más singular ha sido el proceso a través del cuál se ha llegado a esta situación.

⁵ Un reciente estudio de estas reformas en A. MARTIN VALVERDE, “Las reformas de la ley del Estatuto de los Trabajadores”, *Revista Española de Derecho del Trabajo*, nº 100, 2000, pg.1713. También M.E. CASAS BAAMONDE, “La reforma del Derecho del Trabajo. Diez años de legislación laboral 1985-1995”, *Relaciones Laborales*, nº monográfico 10º aniversario, 1996, pg.60; y A.BAYLOS, M.E. CASAS & R. ESCUDERO, “El Estatuto de los Trabajadores diez años después: pervivencias, insuficiencias, desviaciones y reformas”, *Relaciones Laborales*, tomo I/1990, pg.182.

⁶ En este sentido A. MONTOYA MELGAR, “Ideología y lenguaje en las leyes laborales de la etapa socialista”, en VV.AA., *Homenaje al profesor Juan García Abellán*, Universidad de Murcia, Murcia, 1994.

⁷ Una buena muestra del estado de opinión de la época en VV.AA., *El Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social ante la crisis económica*, Universidad Complutense, Madrid, 1984.

⁸ En la tesis de P. PEREZ DE LOS COBOS, “La flexibilidad y la doctrina: la extraña pareja”, *Relaciones Laborales*, tomo I-1991.

Característico del modelo español es su carácter desproporcionado o, si se quiere, obsesivo. En vez de un enfoque integrador en el que se tocaran distintos aspectos de la relación de trabajo, en España se optó por concentrar todas las actuaciones en un único aspecto de éste, apostando por una modalidad de flexibilidad. Este dato es evidente en la decidida opción por la flexibilidad de entrada que supuso la política de uso generalizado de la contratación temporal en los años ochenta⁹; también lo es, aunque quizás menos, en la opción por la flexibilidad interna que supuso la reforma de 1994¹⁰. Este enfocarse en un aspecto individualizado se ha corregido por el simple paso del tiempo: si hoy tenemos flexibilidad en todos los aspectos de la relación de trabajo es porque se han acumulado las reformas legislativas que la han aportado en uno u otro aspecto de ésta. Y el resultado final del proceso, el grado de flexibilidad que ofrece el ordenamiento, es bastante elevado como consecuencia de la falta de un diseño previo y coordinado de la totalidad de las medidas a adoptar.

En el modelo español de flexibilidad ésta tiene un origen sobre todo legal. El papel de la negociación colectiva le fue tardíamente atribuido, y de una manera interesada, de tal manera que ésta se convierte en un instrumento para lograr los fines planteados por la ley laboral¹¹. La utilización de la norma legal obvió las demandas de desregulación planteadas desde algunos sectores, y si algo ha habido ha sido más regulación, no menos¹². A ello ha contribuido un factor que ha caracterizado todo el proceso, la resistencia a alterar determinadas instituciones laborales, como el despido, que han detentado un valor simbólico muy importante a lo largo de estos años. La necesidad de que muchas intervenciones se realizaran indirectamente o mediante rodeos, creando estatutos especiales y medidas transitorias, ha producido una marcada inflación normativa, un proceso en el que los textos legales y reglamentarios se han ido acumulando con los años, provocando a la vez un incremento en el grado de complejidad del ordenamiento¹³. Características del Derecho español de la fle-

⁹ En extenso I. FLOREZ SABORIDO, *La contratación laboral como medida de fomento del empleo en España*, Consejo Económico y Social, Madrid, 1994.

¹⁰ J. MATIA PRIM, "Sentido y alcance de la reforma de la legislación laboral", en F. VALDES DAL-RE (coord.), *La reforma del mercado laboral*, Valladolid, 1994, pg.13.

¹¹ Sobre esta cuestión M.F. FERNÁNDEZ LOPEZ, "El papel del convenio colectivo como fuente del Derecho tras la reforma de la legislación laboral", en J. CRUZ VILLALÓN (coord.), *Los protagonistas de las relaciones laborales tras la reforma del mercado de trabajo*, Consejo Económico y Social, Madrid, 1995, pg.62. También M. RODRÍGUEZ-PIÑERO & S. GONZÁLEZ ORTEGA, "Derecho legal y tutela colectiva en la Ley 11/1994", en ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE DERECHO DEL TRABAJO, *Reforma de la legislación laboral*, Marcial Pons, Madrid, 1995, pg.23.

¹² S. DEL REY GUANTER, "Desregulación, juridificación y flexibilidad en el Derecho del Trabajo", *Relaciones Laborales*, tomo I-1989.

¹³ Una reflexión general sobre estas técnicas de regulación en P. HANAU, "Principios del Derecho del Trabajo postmoderno", en AEDTSS, *El arbitraje laboral. Los acuerdos de empresa*, Tecnos, Madrid, 1996, pg.224.

xibilidad son su complejidad y fragmentación¹⁴, alejándose de las técnicas normativas tradicionales de éste; el catálogo de modalidades de contrato de trabajo de finales de los ochenta puede ser el mejor ejemplo de este fenómeno¹⁵. Estos problemas técnicos han incrementado las posibilidades de elusión y fraude en la contratación laboral.

La interiorización progresiva de las técnicas de la flexibilidad laboral se ha producido en el contexto de una política de empleo igualmente singular. Junto a la inversión de enormes recursos financieros y a la utilización extensiva de la contratación temporal ésta se ha caracterizado por una política de reparto del empleo basada en la oferta, mediante la expulsión masiva del mercado de trabajo de generaciones enteras de trabajadores; y por un trasvase de costes a la Seguridad Social, que ha afrontado la parte más sustancial del gasto provocado por los procesos de reconversión industrial y de reducción de la oferta de mano de obra.

Con el tiempo muchas de las soluciones se han convertido en problemas. Las políticas laborales que han llevado a cabo el modelo español de flexibilidad han tenido también un impacto en el mercado de trabajo español muy particular, que es bien conocido a estas alturas: éste afronta hoy no sólo problemas de desempleo, sino también de precarización; de impacto desproporcionado de aquél y ésta en colectivos definidos de trabajadores, lo que se ha traducido en una importante segmentación; de generalización de la cultura de la temporalidad como mecanismo fundamental de gestión de mano de obra en las empresas, función ésta que se ha ido empobreciendo progresivamente; de escaso desarrollo del trabajo a tiempo parcial; de desequilibrios que amenazan la estabilidad financiera del sistema público de Seguridad Social; de debilitamiento de la posición contractual de los trabajadores; de incremento de la siniestralidad laboral.

En general la experiencia española con la flexibilidad laboral ha demostrado que las premisas con que se planteó este debate a principios de los ochenta no eran ciertas, o al menos no han funcionado como se esperaba. Una vez aceptada, la flexibilidad ha sido incontrolable, generalizándose en todos los aspectos de la relación de trabajo. Sus efectos sobre el empleo no han sido los prometidos, de tal modo que la pérdida de niveles de protección legal no se ha visto acompañada de la reducción sostenida y sustancial de los niveles de paro. Los mismos instrumentos de flexibilidad se han convertido en mecanismos de destrucción de empleo, al haber sido utilizados por las empresas para aligerar sus plantillas. Lo peor es que se ha convertido en un auténtico

¹⁴ Recientemente S. DE SOTO RIOJA, "El Derecho del Trabajo: entre la unidad y la fragmentación", *Temas Laborales*, nº60, 2001; también F. CAVAS MARTINEZ, "Diversificación versus uniformidad en el Derecho del Trabajo", *Revista Española de Derecho del Trabajo*, nº63, 1994.

¹⁵ Vid. M.E. CASAS BAAMONDE & F. VALDES DAL-RE, "Diversidad y precariedad de la contratación temporal en España", *Relaciones Laborales*, tomo I/1989, pg.40

valor, un parámetro positivo con el que evaluar la situación del ordenamiento en cada momento; un valor permanente, además, lejos de las pretensiones originales de ser un ajuste coyuntural a un momento crítico del empleo¹⁶; generando una nueva cultura de la temporalidad que considera el trabajo como un coste a reducir por todos los instrumentos legales disponibles¹⁷, que ha empobrecido la función empresarial y el sistema de relaciones laborales.

Quizás la manera más resumida de decirlo es que con la flexibilidad se ofreció un acuerdo social implícito que nunca se cumplió, un intercambio empleo por reducción de protección legal que no dio los frutos prometidos¹⁸. La constatación de este fracaso, y la gravedad de los problemas detectados en el mercado de trabajo obligaron a replantear el modelo español de flexibilidad laboral, rediseñando alguno de sus elementos esenciales. Es en este proceso de rediseño de las políticas laborales donde debemos encuadrar las reformas laborales de 2001.

3. LA RECONSTRUCCIÓN DEL MODELO EN EL CAMBIO DE SIGLO

Vista con cierta perspectiva histórica el desarrollo del Derecho del Trabajo español en los últimos veinte años no ha sido lineal, sino que en un momento de la década los noventa se produjo un cambio de tendencia, en el que las prioridades sobre las que se basaba el modelo español de flexibilidad cambiaron, y en consecuencia lo hicieron también las medidas legislativas que se adoptaron para ponerlas en práctica. Por decirlo de una manera resumida, a lo largo de estos años se abandonó la recepción absoluta y acrítica de los valores y técnicas de la flexibilidad, y se pasó a un enfoque más integrado en el que se tenían en cuenta también otros aspectos y finalidades, como la calidad de los empleos, la protección de los trabajadores y el equilibrio en el mercado de trabajo.

Resulta difícil fijar una fecha como inicio de este cambio de tendencia, ya que se trata de un proceso progresivo, que además se produjo coetáneamente y en paralelo a reformas legislativas que todavía se encuadran con el modelo anterior. Así, en los primeros años noventa, a la vez que se adoptaban medidas claramente flexibilizadoras en el contexto de las reformas laborales de 1992-1994, se tomaron otras que sí suponían un cambio de tendencia, dirigi-

¹⁶ Véanse al respecto las reflexiones de S. GONZALEZ ORTEGA, "La difícil coyuntura del Derecho del Trabajo", *Relaciones Laborales*, tomo II-1987.

¹⁷ Sobre esta cultura de la temporalidad, J.L. TORTUERO, "La inseguridad en el empleo: causas, instrumentos y políticas legislativas", *Aranzadi Social*, tomo 1999-V, pg.783.

¹⁸ Véase mi trabajo RODRIGUEZ-PIÑERO ROYO, M., "Flexibility and EU law: a labour lawyer's view", en DE BURCA & SCOTT (coord.), *Constitutional Change in the EU: from uniformity to flexibility*, Hasrt, Londres, 1999, pg.230.

das fundamentalmente a reducir las posibilidades de contratación temporal. La misma opción por la flexibilidad interna que se hizo en ese momento puede interpretarse como una voluntad de compensar el desequilibrio provocado por el excesivo peso de la flexibilidad de entrada implementada en la década anterior.

En el año 1997 se produjo una reforma en la que sí se comprueba claramente el cambio de tendencia que se pretendía en nuestro **Derecho del Trabajo**¹⁹. Esta reforma muestra ya los dos notas que después caracterizarían esta nueva forma de entender la política laboral: la preocupación por los aspectos cualitativos del empleo, expresada en el objetivo de fomentar la utilización de la contratación indefinida y en la reforma de algunos aspectos de la **legislación de 1994**²⁰; y la participación de los interlocutores sociales en el diseño de las medidas, que formalmente siguieron siendo principalmente legislativas. Posteriormente otras intervenciones del legislador siguieron esta línea, tanto en sus objetivos como en su origen negocial. Las más evidentes fueron el RDL 15/1998, sobre trabajo a tiempo parcial, y la Ley 29/1999, de reforma de la ley 14/1994 por la que se regulan las empresas de trabajo temporal. La primera de ellas tuvo su origen en un acuerdo entre los sindicatos más representativos y el Gobierno, aunque se pretendió que fuera un auténtico acuerdo interconfederal que incluyera a las organizaciones empresariales, lo que no se consiguió. La regulación que se hizo de esta figura incidió claramente en el estatuto jurídico del trabajador a tiempo parcial, estableciendo un importante paquete de medidas protectoras y garantistas, pero sin olvidar la inclusión de instrumentos de flexibilidad, como las horas complementarias. La reforma del régimen jurídico de las ETT también se marca como objetivo mejorar las condiciones de trabajo del personal de estas empresas, aún a costa de reducir las facilidades con que sus servicios podían utilizarse en nuestro mercado de **trabajo**²¹. Su origen convencional es menos evidente, pero no por ello menos directo: muchas de las medidas que el legislador laboral adoptó en 1999 habían sido ya introducidas en nuestra práctica laboral por la negocia-

¹⁹ Un completo estudio de esta reforma en M. RODRÍGUEZ-PIÑERO, F. VALDES DAL-RE & M.E. CASAS BAAMONDE, *Estabilidad en el empleo, diálogo social y negociación colectiva*, Tecnos, Madrid, 1998, que incluye una completa bibliografía al respecto elaborada por A. VALDES ALONSO.

²⁰ Así, M. FERNÁNDEZ LOPEZ, "Los contratos formativos en la concertación social de 1997: la reforma de la reforma", en M. RODRÍGUEZ-PIÑERO, F. VALDES DAL-RE & M.E. CASAS BAAMONDE, op.cit., pg.35.

²¹ Sobre esta reforma C. MOLINA NAVARRETE, "*Nuevas reglas de competencia en el mercado de las empresas de trabajo temporal*", Servicio de Publicaciones e Intercambio Científico de la Universidad de Jaén, Jaén, 2000; R. ESCUDERO RODRIGUEZ & J.R. MERCADER UGUINA, "La Ley 29/1999, de reforma de la Ley 14/1994 sobre empresas de trabajo temporal: un empeño a medio camino", *Relaciones Laborales*, nº 10 y 11, 2000; M. LOPEZ BALAGUER, "Contrato de trabajo y remuneración en la nueva legislación de empresas de trabajo temporal", Tirant Lo Blanch, Valencia, 2000

ción colectiva sectorial²². Una y otra reforma, del tiempo parcial y de las ETT, suponen de alguna manera una crítica a la regulación que de estas figuras nos dejó la reforma de 1994, desproporcionadamente flexible, buscando un paradigma distinto; suponen, desde este punto de vista, un cambio de tendencia en nuestro Derecho laboral²³.

Estas medidas legislativas fueron acompañadas por otras de menor calado, que seguían la misma dirección, como la progresiva penalización de la contratación temporal en su tratamiento por la Seguridad Social²⁴. Esto se vio acompañada de una relativa flexibilización del régimen del despido, mediante una reducción de las indemnizaciones y una definición más amplia del despido por motivaciones económicas. El objetivo final era el de reequilibrar la presencia de una y otra forma de contratación en el mercado de trabajo, una línea de política del Derecho llamada a convertirse una de las prioridades de toda la política laboral de los últimos años. Junto a esta línea había una voluntad, qué duda cabe, de mejorar el estatuto jurídico de determinados colectivos de trabajadores, cuya posición en el mercado era considerada inaceptable: así se hizo claramente con los trabajadores en misión y con los contratados a tiempo parcial; indirectamente, con los trabajadores temporales, cuya conversión en fijos se incentivaba. No en vano la ley 63/1997 era de “medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo y el fomento de la contratación indefinida”; y el RDL 15/1998 lo fue de “medidas urgentes para la mejora del mercado de trabajo en relación con el trabajo a tiempo parcial y el fomento de su estabilidad”.

La técnica legislativa de muchas de estas medidas se apartaba de la utilizada hasta entonces. Junto con su origen directa o indirectamente convencional, una nueva característica de la legislación laboral de estos años fue el carácter coyuntural de muchas de las medidas, introduciéndose incluso en algunos casos leyes con fecha de término prevista en su propio articulado, algo inédito en nuestro Derecho del Trabajo; a ello se unió la técnica del plan anual de empleo, cuyos contenidos tenían por definición una duración también limitada. Este coyunturalidad, unida al proceso de fragmentación del régimen jurídico de la prestación de trabajo, que no ha hecho sino agudizarse, ha tenido como efecto un incremento de la complejidad del sistema jurídico laboral aún mayor.

²² Para un análisis de la negociación colectiva en las ETT, M. RODRÍGUEZ-PIÑERO ROYO (coord.), *Nuevas actividades y sectores emergentes: el papel de la negociación colectiva*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, 2000. También M. FERNANDEZ LOPEZ (coord.), *Comentarios al Tercer Convenio Colectivo Estatal de Empresas de Trabajo Temporal*, en prensa.

²³ Un análisis económico de ambas reformas en I. FLOREZ SABORIDO, “Análisis comparativo entre la reforma laboral de 1997 y la de 1994”, *Relaciones Laborales*, tomo I/1998, pg.989.

²⁴ En detalle R. ESCUDERO RODRIGUEZ, “Los estímulos a la contratación laboral: una apuesta, no del todo uniforme, a favor del empleo estable”, *Relaciones Laborales*, tomo I/2000, pg.353.

4. LA REFORMA LABORAL DE 2001 DESDE LA PERSPECTIVA DE LA EVOLUCIÓN DEL DERECHO DEL TRABAJO EN ESPAÑA

Analizadas las líneas de tendencia en el desarrollo del Derecho del Trabajo en España en las dos últimas décadas, corresponde ahora analizar las reformas de 2001 para comprobar cómo se integran en éstas. Para ello nos centraremos en algunos aspectos concretos del RDL 5/2001 y de la Ley 12/2001, aquellos en los que mejor se pueda poner de manifiesto la tensión entre cantidad y calidad del empleo que nos está sirviendo de guía en este estudio.

4.1. Las modalidades de contratación

Un primer paquete de medidas tiene que ver con las modalidades de contratación, que ven alterado de nuevo su **régimen jurídico**²⁵. Esto es coherente con la técnica legislativa utilizada por el legislador laboral español en las últimas décadas, en las que la regulación de estas modalidades ha sido constante, como consecuencia de su instrumentación como medida de política de empleo. El cambio continuo en el régimen jurídico de estos contratos ha sido la consecuencia de esta utilización. Es cierto, con todo, que en los últimos años se había disfrutado de una cierta estabilidad en esta materia, que no ha sido incluida en las reformas de la segunda mitad de la década de los noventa del siglo pasado. Ello es consecuencia, sin duda, de que la práctica de los años anteriores había dado lugar a una regulación bien perfilada, adecuada y eficiente, que no planteaba por tanto serios problemas; también el mapa de la contratación laboral en España parecía haber llegado a una situación generalmente aceptada, con un número de modalidades contractuales suficiente y ajustado. De otra parte, la atribución que en 1994 se hizo a la negociación colectiva de un papel regulador importante en relación con la contratación temporal transfirió a ésta la responsabilidad de poner en práctica los ajustes menores en su marco regulador. Sólo el trabajo a tiempo parcial y el contrato en misión no habían llegado a entrar en esta fase de estabilidad, cada uno por razones diferentes. Ahora se rompe esta tendencia, y la contratación laboral vuelve al centro de atención del legislador laboral; sólo que un análisis detallado del alcance estas reformas nos indica claramente que no se ha producido un cambio sustancial en la regulación de las modalidades contractuales, con la excepción de nuevo del trabajo a tiempo parcial. Las reformas producidas son, en muchos casos, menores; en otros introducen nuevas exigencias, pero dejan inalteradas las reglas fundamentales que

²⁵ Las reformas de las modalidades contractuales han sido estudiadas por F. CAVAS MARTINEZ & M. CARDENAL CARRO, "Contratación y modalidades contractuales", en A.V. SEMPERE NAVARRO, *La reforma...*, op.cit., pg.35; también M.A. PURCALLA BONILLA & M.P. RIVAS VALLEJO, "Los contratos formativos y a tiempo parcial al amparo del nuevo régimen jurídico introducido por el RDL 5/2001", *Tribuna Social*, nº124, 2001, pg.8; I. ALBIOL et al., op.cit., pg.15..

delimitan el marco jurídico general de los contratos laborales. La idea que el modelo de contratación laboral en España está bastante consolidado queda más reafirmada que recusada con las reformas de 2001.

4.1.1. Contratos de inserción y de formación

Una de las mayores novedades de la reforma es que el RDL 5/2001 introduce una nueva modalidad de contrato temporal, el contrato de inserción, que podrá ser celebrado por las Administraciones Públicas con desempleados como medio de adquisición de experiencia laboral y mejora de la ocupabilidad del desempleado participante. La importancia, siquiera formal, de esta modificación es que se añade un nuevo apartado, el d), al artículo 15.1, ampliando la tríada tradicional de supuestos de contratación temporal²⁶.

Su régimen jurídico queda mínimamente perfilado en el nuevo precepto: limitación de las posibilidades de contratar al mismo trabajador; financiación por los servicios públicos de empleo; régimen especial de retribución (o al menos, así lo parece); aplicación a esta contratación de las mismas prioridades del Estado para cumplir las directrices de la estrategia europea por el empleo. Dado que se impone su forma escrita se modifica igualmente el artículo 8.2 ET, en el que se señalan los contratos necesitados de esta forma en nuestro Derecho. La duración del contrato no se especifica, aunque puede deducirse que será la de la “obra o servicio de interés general o social” que constituya su objeto. A su finalización el trabajador no tendrá derecho a la indemnización del artículo 49.1.c ET.

Cuestión singular es la de la retribución de este nuevo contrato, por al menos dos razones: la primera, que será sufragada por el INEM; y segunda, que su cuantía viene establecida de un modo particular. En el RDL 5/2001 parecía que la retribución venía fijada por la ley²⁷, quedando en principio excluida de la negociación colectiva para el empleo público; además, teniendo en cuenta el pagador del salario, los servicios públicos de empleo, no parecía que fuera posible una mejora convencional de esta cuantía. La Ley

²⁶La introducción de esta nueva modalidad, formalmente incluida en el artículo 15, produce una incongruencia legislativa con la legislación sobre empresas de trabajo temporal. En la Ley 14/1994, en el texto resultante de la reforma de 1999, se dice que se podrá celebrar un contrato de puesta a disposición en los mismos supuestos y en las mismas condiciones en que una empresa puede utilizar un contrato de duración determinada. Al introducir un nuevo supuesto de contrato temporal, ¿significa esto que las ETT pueden utilizarlo igualmente? Es claro que no, puesto que no son administraciones públicas. Pero, ¿significa entonces que las administraciones públicas pueden contratar a trabajadores en inserción a través de una ETT?

²⁷Esto es, se recupera la antigua técnica de fijar a priori una retribución para modalidades contractuales específicas; algo que ya se ha superado para los contratos en prácticas y para la formación, para los que el ET se remite directamente a la negociación colectiva, aunque sea permitiendo un tratamiento diferenciado en ésta.

12/2001 ha cambiado sustancialmente este régimen jurídico, acercándolo al del resto de trabajadores al afirmar que *“la retribución de los trabajadores que se incorporen a estos programas será la que se acuerde entre las partes, sin que pueda ser inferior a la establecida, en su caso, para estos contratos de inserción en el convenio colectivo aplicable”*; estas retribuciones, y los correspondientes costes de Seguridad Social, serán compartidos por el INEM y la administración pública receptora de los servicios. En cualquier caso, parece que la retribución final será distinta a la que reciban los trabajadores ordinarios de la administración, y seguramente inferior.

Esto tendrá efectos no sólo sobre la situación contractual de los trabajadores, sino también sobre el equilibrio del mercado de trabajo, al introducir un factor de distorsión como es la oferta de mano de obra a costes muy inferiores a los de mercado. De ahí que el Gobierno haya optado por una especie de “minicontrato”, con un ámbito muy limitado tanto por la parte empleadora como la trabajadora. Parece estar más cerca de la figura de los trabajos de colaboración social que de un auténtico contrato de inserción. De hecho, se ha puesto en relación con la desaparición del servicio militar obligatorio, y el fin del flujo de objetores de conciencia para la realización de trabajos de cooperación social. Con todo, puede crear una especie de competencia desleal en el empleo público, porque a la administración le resulte más barato contratar de esta manera que a través de las modalidades ordinarias. Además, puede incrementar la temporalidad en las administraciones públicas, ya de por sí elevada. Es por ello que resulte previsible que los sindicatos controlen muy rigurosamente la utilización de estos contratos, dado el poder contractual del que disfrutaban en el sector público, con lo que su presencia en el mercado de trabajo será muy reducida.

Aún así, para entender en sus debidos términos esta modificación legal hay que ponerla en relación con otra que también se contiene en la reforma, y que tiene que ver con otra modalidad de contratación laboral, el contrato para la formación. El RDL 5/2001 amplía la posibilidad de contratar a través del contrato para la formación, de una manera indirecta: a partir de su entrada en vigor el límite máximo de edad establecido para poder contratar a una persona por medio de este contrato no se aplicará a algunos colectivos de trabajadores:

- Desempleados minusválidos.
- Trabajadores extranjeros durante los dos primeros años de vigencia de su permiso de trabajo.
- Desempleados que lleven más de tres años sin actividad laboral.
- Desempleados en situación de exclusión social.
- Desempleados que se incorporen a los programas de escuelas taller, casas de oficios y talleres de empleo.

Aunque la medida es importante, al alterar la propia naturaleza del contrato eliminando el requisito de edad que hasta la fecha había sido consustancial al mismo, los efectos serán limitados, pues los colectivos a los que se refiere la norma son muy particulares, escasos numéricamente. Y que sobre todo se

encuentran en una situación particularmente difícil en el mercado de trabajo. Va en la línea iniciada ya hace algún tiempo de utilizar este contrato con una finalidad diferente a la originalmente pretendida –un contrato de inserción para jóvenes– para hacerlo una vía de entrada al mercado de trabajo para una pluralidad de colectivos con dificultades en el mercado de trabajo.

Quizás la mejor forma de entender esta medida sea poniéndola en relación con la anteriormente analizada, la introducción del contrato de inserción. Lo que el RDL 5/2001 está haciendo con la ampliación de colectivos susceptibles de ser contratados a través de esta modalidad contractual para la formación es reconvertir este contrato en un para la inserción laboral. Con independencia de que el resto de su régimen jurídico permanezca inalterado, la sustancial ampliación de sus destinatarios que se produce supone alterar su naturaleza y su función, que derivan de la formativa original hacia otra más directamente relacionada con la inserción por el trabajo. Si bien es cierto que este contrato siempre ha tenido una finalidad de fomento del empleo, en su concepción original ello se lograba indirectamente, a través de la mejora de la ocupabilidad gracias a sus contenidos formativos. Ahora, al no limitarse ya claramente al colectivo de jóvenes más necesitado de formación, su faceta de mecanismo de creación de oportunidades de empleo se acentúa.

En otras palabras, que con la reforma de 2001 en España se introduce y generaliza el contrato para la inserción, sólo que esto se hace de dos maneras diferentes: la primera, abierta y explícitamente, mediante la creación de un contrato con esta denominación, pero con un ámbito muy reducido; la segunda, mediante la reconversión del contrato para la formación en uno para la inserción, reconversión que es sólo funcional en tanto en cuanto este contrato mantiene su régimen jurídico original. Dos modalidades, pues, de contrato de inserción. Desde otro punto de vista, el del contrato para la formación, podemos decir que éste adquiere una doble naturaleza: contrato formativo, para los jóvenes; contrato de inserción, para el resto de colectivos.

Así las cosas, el contrato de inserción *stricto sensu*, el que legalmente lleva esta denominación, es en parte una cortina de humo, una maniobra de distracción para atraer la atención y facilitar que el otro, el verdadero, el de formación ampliado en sus potenciales titulares, pase desapercibido. El carácter sibilino de la reforma laboral de 2001 se pone en este punto claramente de manifiesto.

4.1.2. Contrato de trabajo a tiempo parcial

Éste es otro ámbito donde las reformas han sido importantes, alterándose de manera sustancial la regulación anteriormente vigente de esta figura²⁸.

²⁸ En relación con este aspecto de la reforma, M.A. PURCALLA BONILLA, *ibidem*; I.ALBÍOL et al., *ibidem*.

Como se recordará, éste era otro de los “temas-estrella” de los meses anteriores a la intervención del gobierno, una figura sobre la que existía un profundo desacuerdo entre los interlocutores sociales. La regulación vigente hasta marzo de 2001 había sido acordada por el Gobierno con los interlocutores sociales, en contra del empresariado; y se caracterizaba por ser una regulación compleja, que intentaba compaginar flexibilidad con protección, fomentando la estabilidad en el empleo de los trabajadores a tiempo parcial²⁹. Esta reforma fracasó, de alguna manera, al no lograr uno de sus fines, la promoción de esta forma de empleo en nuestro mercado de trabajo. Los empresarios achacaban a la complejidad y rigidez de su regulación la escasa utilización de esta figura. La reforma de 2001 va en la dirección de flexibilizar este régimen jurídico.

Ni el RDL 5/2001 ni la Ley 12/2001 derogan en principio el régimen anterior, pues no introduce una nueva redacción completa del artículo 12 ET, como sí había hecho en cambio el RDL 15/1998. El simbolismo es evidente, no se ha querido sustituir un texto pactado con los sindicatos; cuando, por ejemplo, se sustituye el artículo 42 ET por uno nuevo, por más que los cambios que se operan en éste sean menores. Pero sí se introducen algunos cambios, aparentemente pequeños, que tienen por efecto desmontar el régimen anterior e introducir uno completamente nuevo. Hay que alabar la habilidad del gobierno, que con el RDL 5/2001 consiguió una auténtica “voladura controlada” del modelo de trabajo a tiempo parcial establecido en 1998, sin que formalmente la modificaciones sobre éste parecieran excesivas. Por utilizar una terminología desgraciadamente más de actualidad, las reformas de 2001 suponen un “bombardeo quirúrgico” del modelo de trabajo a tiempo parcial de 1998.

El trabajo a tiempo parcial post-reforma es objeto de un estudio monográfico en este mismo volumen, lo que hace innecesario su análisis en detalle; me centraré por ello en aquellos aspectos en los que mejor se ponga de manifiesto el *trade-off* cantidad-calidad de trabajo sobre el que pivotan las reformas de 2001. Lo primero que se hace es introducir una nueva definición de la parcialidad: a partir de ahora “*el contrato de trabajo se entenderá celebrado a tiempo parcial cuando se haya acordado la prestación de servicios durante un número de horas al día, a la semana, al mes o al año inferior a la jornada de trabajo de un trabajador a tiempo completo comparable*”. La técnica del límite fijo, utilizada desde 1998 y fijada en un 77% de la jornada a tiempo completo, ha sido abandonada, y se ha vuelto al sistema vigente desde 1994 hasta 1998, que tantas críticas había suscitado entre las organi-

²⁹ Sobre esta regulación existe ya una bibliografía relativamente extensa. Me remito por todos al número monográfico sobre “La reforma del contrato de trabajo a tiempo parcial”, *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, nº18, 1999, passim; y a la monografía de J. CABEZA PEREIRO & LOUSADA AROCHENA, *El nuevo trabajo a tiempo parcial*, Comares, Granada, 1999.

zaciones sindicales. Aunque cambia la forma de fijar el referente: ya no se utiliza como referencia la jornada ordinaria pactada en el convenio, como se hacía en la reforma de 1994, sino que se acude a la figura del “trabajador a tiempo completo comparable”, importada de la directiva de trabajo a tiempo parcial de 1997³⁰; sólo en caso de que no pudiera identificarse un trabajador de este tipo se acude directamente al convenio colectivo de aplicación, o en su defecto la jornada máxima legal. Con independencia de que se haya producido esta actualización, sin mayores efectos en una mayoría de los casos, lo cierto es que se ha vuelto a la situación anterior a la reforma del tiempo parcial de 1998, abriendo la puerta a prácticas abusivas en la utilización de esta modalidad contractual.

Novedad importante es la supresión de la obligación de hacer constar en el contrato “*la distribución horaria y su concreción mensual, semanal y diaria, incluida la determinación de los días en que el trabajador deberá prestar servicios*”, obligación que introdujo el RDL 15/1998. Con ello se flexibiliza enormemente la prestación de las horas complementarias, al menos en relación con el régimen anteriormente vigente. A partir de ahora habrá que hacer constar en el contrato tan sólo “el número de horas ordinarias de trabajo al día, a la semana, al mes o al año contratadas y su distribución”. Repárese que se habla de la “distribución” del número de horas pactadas en los diferentes módulos temporales; se ha suprimido la referencia a la “distribución horaria” que aparecía en el régimen establecido en 1998.

El resultado de estas supresiones es un régimen jurídico mucho más flexible, en el que el grado de predeterminación del horario de trabajo se reduce considerablemente, y el poder del empleador de fijar el momento de prestación del trabajo se incrementa. En principio, hay que fijar tan sólo la cantidad de trabajo contratada; el elemento fundamental va a ser la interpretación que se dé al término “distribución”, que puede significar varias cosas, desde una fijación muy detallada a una muy general. En el contexto de la reforma se impone una interpretación no muy restrictiva, ya que el objetivo de la reforma ha sido muy claro en este sentido. La desaparición del calificativo “horaria” es también significativa. Aún así, tampoco es aceptable que se haga una interpretación excesivamente flexible, que deje en manos del empleador la fijación unilateral de las horas de trabajo. Hay que tener en cuenta que esto lo puede hacer con las horas complementarias, y aún así con limitaciones; no tiene mucho sentido que se permita una discrecionalidad igual, o incluso mayor, respecto de la jornada ordinaria pactada.

El mayor factor de flexibilización, con todo, lo es la reforma del régimen de las horas complementarias, uno de los aspectos centrales del régimen del

³⁰ Un estudio de esta directiva en M. RODRÍGUEZ-PIÑERO ROYO, “Trabajo a tiempo parcial y Derecho Comunitario”, *Relaciones Laborales*, nº 15-16, 1998, pg.43.

TTP establecido por el RDL 15/1998³¹. El RDL 5/2001 pretende agilizar el uso de estas horas, acabando con el mecanismo de consolidación de éstas, y permitiendo su utilización con mayor libertad a lo largo del año, sin necesidad de distribuirse a lo largo de los trimestres del año por mandato legal. También se limita la posibilidad de denuncia unilateral del pacto de horas complementarias por el trabajador, uno de los aspectos más controvertidos del régimen de 1998³²; ahora será el pacto entre las dos partes del contrato el que pueda anular este particular pacto accesorio del contrato a tiempo parcial, y sólo en determinadas circunstancias se permitirá la denuncia unilateral por el trabajador³³. La reforma, por último, amplía el contenido del pacto de horas complementarias, que ahora podrá incluso regular la “distribución y forma de realización” de éstas: en efecto, el nuevo art. 12.5.d prevé que estos extremos deberán atenerse “a lo establecido al respecto en el convenio colectivo de aplicación y en el pacto de horas complementarias”; en el régimen anterior esta tarea correspondía en exclusiva a los convenios colectivos sectoriales o, en su defecto, de ámbito inferior.

Desde un punto de vista cuantitativo los cambios son también importantes. Para empezar se amplía el límite máximo de horas complementarias que se puede fijar por convenio colectivo, hasta el 60% de la jornada pactada –antes era un 30%–. Y también se desactiva el límite máximo fijado por el artículo 12 ET para la suma de jornada pactada y horas complementarias: en efecto, aunque se mantiene la prohibición de que esta suma supere los límites legales máximos del trabajo a tiempo parcial, como se decía en 1998, la virtualidad práctica de esta regla se reduce ostensiblemente. En efecto en el régimen de 1998 ésta no podía superar el 77% de la jornada ordinaria; ahora el límite máximo lo fija la jornada ordinaria del sector, de tal modo que se podrá incrementar sensiblemente el número de horas complementarias pactadas respecto a la situación anterior.

La flexibilización de las horas complementarias debe ser entendida en sus debidos términos. En la reforma de 1998 éstas se presentaban como el contrapeso a un régimen del trabajo a tiempo parcial bastante rígido. Toda la flexibilidad de gestión de este contrato se concentraba en las horas complementarias, las cuales, con toda su complejidad, al final podrían ser utilizadas con mucha libertad por el empleador. En la reforma de 2001 se flexibilizan estas horas, lo que es coherente con los objetivos del Gobierno;

³¹ En extenso F.J. CALVO GALLEGO & M.C. RODRIGUEZ-PIÑERO ROYO, *Las horas complementarias y su pacto en el contrato a tiempo parcial*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2000.

³² Aunque esta novedad no se aplicará a los contratos celebrados antes de la reforma, para los que por mandato de la disposición transitoria primera del RDL 5/2001 se continua aplicando el régimen vigente en el momento de su celebración.

³³ Esta posibilidad de renuncia unilateral desapareció por completo en el RDL 5/2001, para reasumir en la ley 12/2001 en determinadas circunstancias legalmente determinadas.

pero no se puede olvidar que también se hace lo mismo con el resto de la regulación de este contrato. Flexibilidad de un lado y de otro, que nos dejan unas horas complementarias muy cercanas ya en su régimen jurídico a las horas extraordinarias de toda la vida, y que en el conjunto del contrato nos va acercando cada vez más a un trabajo a llamada o *Kapowatz*³⁴, figura desconocida en nuestro Derecho que presenta unos perfiles bastante discutibles. El modelo de trabajo a tiempo parcial que dibuja la reforma de 2001 está mucho más cerca de las pretensiones empresariales, con una gran carga de flexibilidad en las líneas esenciales de su régimen jurídico, en lo que supone una absoluta desviación en la evolución del tratamiento normativo de esta figura desde 1994.

4.1.3. Contratos temporales

Son los contratos temporales uno de los objetivos prioritarios de las reformas de 2001, ya que en ellos se encuentra la causa de uno de los problemas que se intenta atajar, la precarización del mercado de trabajo. Además, uno de los objetivos expresos de la reforma es el de implementar en nuestro país la directiva 99/70, relativa al Acuerdo marco de la CES, la UNICE y el CEEP sobre el trabajo de duración determinada, que se marca como fines los de “mejorar la calidad del trabajo de duración determinada garantizando el respeto al principio de no discriminación”, y “establecer un marco para evitar los abusos derivados de la utilización de sucesivos contratos o relaciones laborales de duración determinada”. Es en términos de control de la precarización y de mejor protección de los trabajadores temporales, pues, que la reforma debe ser evaluada.

Dejando a un lado las pequeñas modificaciones producidas en el apartado 1 del artículo 15, lo más significativo de la reforma es que formalmente se introducen varios apartados en el artículo 15 ET, 4 en concreto, dirigidos en teoría a fomentar la estabilidad en el empleo, pero que en la práctica plantean muchas dudas tanto desde el punto de vista de su efectividad, como del de su propia novedad.

En primer lugar, se recoge expresamente la previsión en la negociación colectiva –sectorial, en el RDL 5/2001, de cualquier ámbito a partir de la Ley 12/2001– de requisitos adicionales dirigidos a prevenir los abusos en la utilización sucesiva de la contratación temporal; algo que ya era posible, dada la amplitud de contenidos que la ley atribuye a los convenios colectivos. De hecho, la experiencia negociadora española muestra una variedad de cláusulas con este objetivo. El impacto de esta previsión debe ser entendido en su autén-

³⁴ Un análisis de esta figura en I. GONZÁLEZ DEL REY, “El trabajo a tiempo parcial desde una perspectiva comparada”, *Relaciones Laborales*, n.º 15.16, 1998, p. 10.

tico contexto. En primer lugar, las estadísticas laborales nos demuestran que la incidencia de la negociación colectiva en el control de la temporalidad ha sido bastante pequeña hasta la fecha; y ello en relación con un problema de enormes dimensiones como es el de la temporalidad de nuestro mercado de trabajo. En segundo lugar, no se entiende qué aporta una previsión legal como ésta, cuando la negociación colectiva ya podía establecer estos controles, y de hecho lo venía haciendo desde hace tiempo.

En tercer lugar, desde la perspectiva del cumplimiento de la norma comunitaria esta previsión merece una valoración muy negativa. En efecto, la cláusula 5 del Acuerdo impone a los Estados miembros el deber de adoptar una serie de “medidas destinadas a evitar la utilización abusiva”. De acuerdo con su apartado 1, “*a efectos de prevenir los abusos como consecuencia de la utilización sucesiva de contratos o relaciones laborales de duración determinada los Estados miembros, previa consulta con los interlocutores sociales y conforme a la legislación, los acuerdos colectivos y las prácticas nacionales, y/o los interlocutores sociales, cuando no existan medidas legales equivalentes para prevenir los abusos, introducirán de forma que se tengan en cuenta las necesidades de los distintos sectores y/o categorías de trabajadores, una o varias de las siguientes medidas:*

a) razones objetivas que justifiquen la renovación de tales contratos o relaciones laborales;

b) la duración máxima total de los sucesivos contratos de trabajo o relaciones laborales de duración determinada;

c) el número de renovaciones de tales contratos o relaciones laborales.”

A la vista de lo dispuesto en la directiva, se comprueba como el nuevo artículo 15.5 ET, en la versión que le ha dado la Ley 12/2001, es bastante exiguo en su planteamiento. Con independencia de que las medidas de control de la temporalidad a que se refiere la directiva se pueden encontrar en otros preceptos estatutarios, da la impresión de que en el 15.4 se ha confundido el instrumento con el objeto; esto es, que se ha prestado atención tan sólo a una parte de la cláusula del Acuerdo, la que se refiere a los sujetos que adoptan las medidas, y no al contenido de éstas. Y es evidente que, por los meros datos estadísticos de todos conocidos, que en el Derecho español no existen “medidas legales equivalentes para prevenir los abusos”, por lo que éstas debieran de haberse adoptado. El cumplimiento de la directiva en este punto es por ello bastante deficiente.

Tampoco el resto de novedades del artículo 15 son especialmente significativas. Se introduce un reconocimiento expreso del principio de igualdad de trato a los trabajadores temporales, en aplicación de la directiva comunitaria; igualdad que será sustituida por una aplicación de la proporcionalidad en función del tiempo trabajado en aquellos casos en los que no pueda haber igualdad. Aplicación ésta de una especie de principio *pro rata temporis* que tiene más sentido respecto del trabajo a tiempo parcial. También se establece, y esto

sí es algo más original, la obligación del empleador de informar a los trabajadores temporales sobre los puestos fijos vacantes en la empresa, a efectos de que puedan concurrir al correspondiente proceso de selección. Obligación ésta prevista en las normas comunitarias, que ya había sido recogida respecto del trabajo a tiempo parcial a partir de la reforma de 1998, pero que no parece venir acompañada de un deber equivalente de valorar prioritariamente a estos trabajadores en la selección. Por último, se prevé el establecimiento por los convenios colectivos de medidas para facilitar el acceso de los trabajadores temporales a la formación continua, en aplicación de nuevo de lo dispuesto por la directiva comunitaria de 1999.

Pero la medida más importante de todas las relativas a los contratos temporales no se encuentra en el nuevo artículo 15 ET sino en el 49, donde el despido, por lo que se estudiará a continuación.

4.2. El régimen del despido

El despido, tema emblemático y en gran medida tabú en nuestro sistema de relaciones laborales, viene siendo objeto de reformas progresivas y pausadas desde hace bastante tiempo. Estas reformas han afectado a diversos aspectos de su régimen jurídico, sin haber alterado ni las líneas maestras de la figura ni, sobre todo, la cuestión de su coste, que tiene un gran valor emblemático. Tan sólo a partir de 1997 este aspecto de los costes del despido fue tratado, aunque de una manera algo tímida y pretendidamente provisional. También es la extinción del contrato de trabajo es uno de los grandes núcleos temáticos de la reforma de 2001, incluyendo diversas medidas de diversa naturaleza y, sobre todo, de diversa inspiración. Se introducen, en efecto, medidas que podemos considerar flexibilizadoras del despido, junto con otras cuyos efectos pueden ser precisamente los contrarios, pero vayamos por parte.

La medida flexibilizadora por excelencia es la ampliación del ámbito de la extinción reducida por despido improcedente. Formalmente esta medida se pone en práctica mediante la ampliación de los colectivos que pueden ser contratados a través del contrato de fomento de la contratación indefinida. A partir de la entrada en vigor del RDL 5/2001 este contrato ha podido concertarse con dos grandes grupos de trabajadores: colectivos particulares, identificados por la propia norma, de un lado; y trabajadores contratados temporalmente a los que se convierta en fijos.

Respecto del primer grupo, los colectivos susceptibles de ser empleados por esta vía son jóvenes desde dieciséis hasta treinta años de edad, ambos inclusive; mujeres desempleadas cuando se contraten para prestar servicios en profesiones u ocupaciones con menor índice de empleo femenino; parados mayores de cuarenta y cinco años de edad; parados que lleven, al menos, seis meses inscritos como demandantes de empleo; y minusválidos. Respecto del segundo grupo, se incluyen los *“trabajadores que en la fecha de celebración*

del nuevo contrato de fomento de la contratación indefinida estuvieran empleados en la misma empresa mediante un contrato de duración determinada o temporal, incluidos los contratos formativos celebrados con anterioridad al 31 de diciembre de 2003”.

La ampliación en las posibilidades de utilización de la indemnización reducida es evidente. Se amplía el ámbito de los contratos temporales cuya conversión admite esta modalidad contractual. Se reduce el período de inscripción de los desempleados como demandantes de empleo de doce a seis meses. Y se añaden dos nuevos grupos, muy amplios: mujeres en sectores donde estén subrepresentadas –prácticamente todos–; y minusválidos. La potenciación de la figura se completa con la pérdida de su coyunturalidad, una de las notas esenciales de su introducción por la Ley 63/1997. A partir del RDL 5/2001 esta modalidad contractual forma parte ya de pleno derecho de nuestro Derecho del Trabajo, con un régimen jurídico relativamente detallado, más completo que el previsto por la Ley 63/1997.

Con esta inyección de potencia al contrato de fomento de la contratación indefinida éste se convierte en un instrumento al que poder recurrir en prácticamente cualquier ocasión. La restricción de su uso a ciertos colectivos es más simbólica que real: si un trabajador no se encuentra entre éstos siempre se puede esperar a que pasen seis meses de desempleo, o emplearlo con un contrato temporal, para que pueda ser contratado con esta modalidad contractual. El abaratamiento de costes es lo suficientemente importante para hacerlo atractivo a los empleadores; la experiencia aplicativa de la Ley 63/1997 parece augurar que se convertirá en el instrumento casi exclusivo de contratación indefinida en España. En otras palabras, que ese contrato se generalizará hasta que en la práctica la indemnización por despido improcedente de treinta y tres días se convierta en la regla, al menos para los contratados a partir del año 2001.

De nuevo vemos aquí el carácter sibilino de la reforma. Formalmente el Estatuto no se toca en cuanto a los costes del despido; y en consecuencia la regla sigue siendo la indemnización de los cuarenta y cinco días, salvo que se acuda al contrato especial con una indemnización menor. Pero en la práctica éste va a ser el contrato que se utilice de forma general. Con ello se consigue abaratar el despido, generalizando la indemnización reducida, pero sin que parezca que se ha hecho, sin reformar abiertamente el Estatuto en este punto, de alto valor simbólico. En términos teológicos, la indemnización de cuarenta y cinco días no ha muerto, pero sí ha ascendido a los cielos.

La medida que podemos considerar restrictiva del despido se encuentra en la reforma del artículo 49.1.c ET, al que se da una nueva redacción. La principal innovación de este nuevo texto es la previsión de una indemnización por finalización de contrato por expiración del tiempo convenido en los contratos temporales, como una nueva manifestación de la “indemnización de precariedad” bien conocida en otros ordenamientos, y también en el nuestro. A partir de ahora se pagará una indemnización a la finalización de los contratos tem-

porales, como medida para combatir la temporalidad del empleo al hacer más caros este tipo de contratos. Poniéndola en relación con la ampliación del ámbito del contrato para el fomento de la contratación indefinida, podemos observar el auténtico núcleo de la reforma en materia de despido, el reequilibrio de los costes de extinción en los contratos fijos y temporales.

Se sabe que la principal causa de la precarización del mercado de trabajo en España es la enorme diferencia de costes de extinción entre los contratos fijos y temporales. En aquéllos la extinción unilateral por la empresa obliga al pago de unas indemnizaciones que varían entre los 20 y los 45 días de salario por año de servicios en la empresa; en éstos, nada se paga. Esta diferencia abismal ha incentivado un uso extensivo, sistemático y en muchos casos irracional de la contratación temporal en nuestro país. Para evitar este efecto en la segunda mitad de los noventa se intentó acercar los costes de terminación de ambos tipos de contrato, diseñándose para ello un contrato para el fomento de la contratación indefinida; y dificultando la contratación temporal por distintas vías. Ahora se continúa por esta vía, intensificándola: de una parte se consolida y generaliza la reducción en los costes de extinción en los contratos fijos, en la forma que hemos visto; y de otra se incrementan éstos en los contratos temporales, imponiendo una indemnización de precariedad. Despido más barato, terminación de contrato que ahora empieza a costar; son costes de extinción que se acercan progresivamente, para colocar en su sitio a la contratación temporal y a la fija. El objetivo es claro: fomentar el uso de los contratos indefinidos, mejorando la calidad de nuestro mercado de trabajo; pero sin que ello se haga a costa de una reducción en los niveles de empleo, perjudicando los aspectos cuantitativos de éste.

La medida es inteligente, y está en la línea de las principales propuestas de intervención en el mercado de trabajo que se han venido elaborando en los últimos años. Enlaza directamente con las propuestas de las organizaciones profesionales, plasmadas en los acuerdos interprofesionales de 1997. Tal como ha sido efectivamente aprobada, sin embargo, plantea serias dudas sobre su efectividad. Sobre todo porque el encarecimiento de los contratos temporales que prevé es del todo insuficiente. Primero, porque la indemnización de ocho días no es un derecho de todos los trabajadores temporales, sino que quedan excluidos de ella los trabajadores con contrato de interinidad, de inserción y los formativos. Segundo, por su cuantía, porque se ha reducido a ocho días por año de servicio, lo que es muy poco si se tiene en cuenta la escasa duración de los contratos temporales en nuestro mercado de trabajo. Las organizaciones sindicales se movían en torno a los doce días, que es una cifra muy frecuente en Europa para estos casos; y que, además, es la tradicional en España, puesto que doce días de indemnización por finalización de contrato se pagaban en los contratos temporales de fomento del empleo; y doce días se pagan todavía en las ETT a la finalización de los contratos temporales de los trabajadores en misión. El gobierno parece haber optado por una solución intermedia entre lo que pedían

los sindicatos –doce días–, y la patronal –nada–; la justificación formal que se hace de los ocho días está en que es la cuantía que se fija en algunos convenios sectoriales importantes que han precedido a la ley en el establecimiento de indemnizaciones de precariedad. En cualquier caso, hay que subrayar como a partir de la Ley 12/2001 esta cantidad que se garantiza en todo caso; en la versión del RDL 5/2001 podía ser inferior si así se acordaba en la negociación colectiva o en cualquier otra normativa específica que resulte de aplicación.

El acercamiento de contratación indefinida y temporal es, en estos términos insuficientes. Poniendo en relación esto con la escasa entidad de las medidas introducidas en el artículo 15 ET para controlar la utilización de los contratos de duración determinada llegamos a la conclusión de que el ambicioso objetivo de hacer frente a la precarización queda muy lejos de la entidad de las medidas adoptadas para llevarlo a cabo. De que para combatir un problema de primer orden se han diseñado instrumentos no ineficaces, pero sí insuficientes, de un calibre demasiado pequeño como para ser realmente efectivos.

5. CONCLUSIÓN: CANTIDAD Y CALIDAD DEL EMPLEO EN EL MERCADO DE TRABAJO DEL SIGLO XXI

Como se ha comprobado de este itinerario por las reformas laborales de los últimos años en España, lo característico de nuestra experiencia ha sido la construcción de un Derecho del Trabajo de la flexibilidad, siguiendo unas pautas muy particulares. Partiendo de un Derecho del Trabajo basado en técnicas tradicionales de garantismo legal se fueron aceptando progresivamente mecanismos de flexibilidad de entrada, y de flexibilidad interna, por medio de reformas legales sucesivas y acumulativas, hasta llegar a una situación en la que el grado de flexibilidad del sistema era muy elevado, lo que dio lugar a serias disfunciones en el mercado de trabajo generando unos problemas tan graves como el mismo desempleo.

La constatación de estos problemas, y el cambio de actitud de los interlocutores sociales ante las demandas de reforma, propició que en los últimos años del siglo XX se viviera un cambio de tendencia, en el que una serie de medidas legislativas se fijaron unos objetivos distintos a los de las reformas anteriores. Se volvió a prestar atención a los aspectos cualitativos de la relación de trabajo, mejorando la protección de colectivos determinados de trabajadores, y buscando un nuevo equilibrio en el mercado de trabajo. Esta nueva fase se caracterizó también por el recurso a técnicas de legislación negociada para que las reformas disfrutaran de un alto grado de consenso social. El papel del diálogo social y de la negociación colectiva se vio potenciado en estos años, volviendo al carácter autónomo y autopoiético del Derecho del Trabajo tradicional. Un Derecho del Trabajo que se hace, en suma, flexible él mismo, utilizando técnicas originales en las que las demandas de adaptación del sistema productivo no se satisfacen mediante la desregulación o la reducción siste-

mática y generalizada del estatuto jurídico del trabajador asalariado, sino mediante la fragmentación, la complicación, los matices, los equilibrios. De ello resulta un Derecho del Trabajo mucho más complejo, pero también más justo, más equilibrado, más eficiente en términos macroeconómicos³⁵.

Este viaje de ida y vuelta a la flexibilidad no es exclusivo de España, aunque sí es cierto que quizás se haya notado antes en nuestro país que en otros de nuestro entorno. También fuimos nosotros los que más rápido y de una manera más irregular avanzamos en dirección a un Derecho del Trabajo flexible, por lo que también sufrimos sus efectos de una manera más devastadora. La peculiar y casi malsana relación entre el Derecho del Trabajo y el empleo se ha puesto en evidencia con especial claridad, como lo ha hecho en otros sistemas nacionales que han seguido unas mismas pautas en su recepción de la flexibilidad³⁶.

La experiencia española puede analizarse, así, como una crítica del paradigma del Derecho del Trabajo flexible, como una constatación de que las soluciones ofrecidas por los promotores de la flexibilidad a la larga se convierten en problemas. Hemos aprendido que la flexibilidad es un concepto engañoso y peligroso, sin negar cuanto de positivo ha ofrecido para el desarrollo y adaptación de nuestros sistemas productivos; que resulta difícil de controlar y que en demasiadas ocasiones oculta otro tipo de intereses³⁷. Por eso hemos aprendido también a ponerla bajo sospecha, sin entusiasmo, como un mal necesario que por ello debe dosificarse. Hoy sabemos que cierto grado de flexibilidad en la regulación estatal y convencional del mercado de trabajo es necesaria, pero no a cualquier precio y de cualquier manera. También sabemos que sólo el consenso social puede dosificar y controlar adecuadamente el grado de flexibilidad que el sistema económico requiere, asegurando el reparto de sus costes y el equilibrio en el mercado de trabajo.

En este contexto las reformas laborales de 2001 resultan difíciles de encuadrar y de entender. Por más que se planteen como objetivo la mejora de la calidad del empleo, lo cierto es que no todas las medidas que se adoptan van en esta dirección. Podemos encontrar aspectos en los que el enlace con las reformas anteriores es claro, como ocurre con la promoción del contrato para el fomento de la contratación indefinida. Pero también encontramos rupturas con las líneas de tendencia inmediatamente precedentes. La primera conclusión a la que llegamos es que es una reforma contradictoria en cuanto a sus fines, y descolocada respecto de sus antecesoras las reformas de 1997, 1998 y 1999.

³⁵ De nuevo me remito a mi trabajo "Labour Law and flexibility...", op.cit., pg.224.

³⁶ Desde esta perspectiva el estudio de RODRIGUEZ-PIÑERO BRAVO-FERRER & RODRIGUEZ-PIÑERO ROYO, "The role of labour law and industrial relations in job creation policies", en BIAGI, M., *Job creation and Labour Law: from protection towards pro-action*, Kluwer, La Haya, 2000, pg.11.

³⁷ Me remito al clásico trabajo de RODRIGUEZ-PIÑERO BRAVO-FERRER, M., "La flexibilidad: ¿un debate interesante o un debate interesado?", *Relaciones Laborales*, tomo I/1987, pg.14.

Y es también una reforma enormemente timorata en ciertos aspectos, ya que afronta algunos de los problemas más graves de nuestro mercado de trabajo con medidas de escaso alcance, poco incisivas, con efectos más simbólicos que reales. El nuevo régimen jurídico de la subcontratación, y las medidas para reducir el uso de la contratación temporal son una buena muestra de ello.

Este análisis de las reformas no debe hacerse sin olvidar el origen de la reforma, el momento y circunstancias en que se produce. La existencia de un proceso de negociación previo, y el deseo del Gobierno de no tomar partido –o, al menos no hacerlo muy descaradamente– por las pretensiones de una u otra de las partes le obligó a introducir aspectos defendidos por ambas, lo que explica en parte las diferentes orientaciones identificables en el RDL 5/2001 y en la Ley 12/2001. De todas maneras, es difícil encontrar un equilibrio entre las distintas tendencias presentes en la reforma, existiendo, a mi juicio, un sesgo a favor de las pretensiones flexibilizadoras. Las medidas que se adaptan en este sentido son más directas y rotundas, mientras que las que pretenden incrementar la protección de los trabajadores aparecen en muchos casos débiles y taradas.

Quizás en abstracto las reformas de 2001 puedan leerse en una clave de equilibrio y autocontención. En el contexto histórico del Derecho del Trabajo español del cambio de siglo, sin embargo, aparecen claramente sesgadas, con una orientación contraria a cuanto se había venido produciendo en los últimos años. De nuevo los aspectos cuantitativos, de pura creación de empleo, se priman sobre los cualitativos, en la línea de cuanto había significado el modelo español de flexibilidad.

Hasta ahora hemos hablado de la recepción y relativa moderación en España de las técnicas de flexibilidad interna y de entrada, pero nos falta otro tipo de flexibilidad, en la clasificación triple que de esta figura se ha hecho tradicionalmente: la flexibilidad salarial, la adaptación de los salarios a la situación del mercado y de las empresas; elasticidad de los salarios, en términos de economía del trabajo. ¿Es que no se ha intentando? ¿Es la asignatura pendiente de nuestro Derecho del Trabajo? En realidad, no. Por más que no de una manera tan evidente como con las otras facetas de la flexibilidad laboral, lo cierto es que también se han introducido en nuestro Derecho técnicas e instrumentos de flexibilidad laboral, sólo que de otra forma. Las presiones hacia la contención salarial desde los poderes públicos son una forma de hacerlo; aunque quizás la técnica más expresamente relacionada con la flexibilidad salarial sea hasta el momento la del descuelgue salarial, introducida en el Estatuto de los Trabajadores [cuando la reforma de 1994](#)³⁸, pero que no ha supuesto en realidad un cambio sustancial en el funciona-

³⁸ A. BAYLOS GRAU, “Cláusulas de descuelgue en la negociación colectiva”, *Relaciones Laborales*, nº 17/18, 1994; y E. GARRIDO PEREZ, “Las cláusulas de descuelgue salarial en la nueva ordenación estatutaria”, *Relaciones Laborales*, nº8, 1995.

miento del sistema³⁹. Me ocupo de este tipo de flexibilidad, la salarial, porque hay quien considera que ésta es una vía que está por iniciarse en España, y ya se están dando pasos en esta dirección. Me refiero a las propuestas de reforma de la negociación colectiva iniciadas en los últimos meses, de forma casi coetánea a la primera fase de la reforma laboral de 2001, el RDL 5/2001⁴⁰. Estas propuestas, orientadas hacia la promoción de la negociación colectiva de empresas y a la reducción de la fuerza vinculante de los convenios sectoriales, son en realidad una apuesta por las técnicas de flexibilidad salarial, siguiendo los argumentos clásicos de economistas y teóricos de la flexibilidad sobre la retribución del trabajo. Aunque se presente como una reforma promocional de la negociación colectiva, el objetivo en realidad es hacer ésta flexible, más de lo que es ya.

Este es un dato que debemos poner en relación con el análisis anterior de la reforma laboral de 2001. Ese carácter ambivalente que se señalaba, en parte flexibilizadora y en parte protectora, adquiere ahora su verdadero valor, porque nos encontramos con una clara línea de política del Derecho que intenta añadir nuevos instrumentos de flexibilidad a través de la reforma de la negociación colectiva. El pretendido equilibrio entre flexibilidad y protección, entre cantidad y calidad del empleo se rompe desde el momento de que se está intentando incrementar el nivel general de flexibilidad del sistema a través de esta medida, coetánea con las anteriores.

Podemos concluir así que en 2001 se produce un auténtico cambio de tendencia en nuestro Derecho del Trabajo, aunque matizado y con ciertas contradicciones internas. El camino iniciado en la segunda mitad de la década de los noventa se ha abandonado, y en algunos casos se ha desandado. Y se ha vuelto, en líneas generales, a los planteamientos anteriores, particularmente en lo relativo a la utilización de la ley como instrumento de reforma del mercado de trabajo. Esta nueva línea choca con lo que es la tendencia en el resto de países de nuestro ámbito. Constatados los problemas y peligros de la flexibilidad, en todos ellos se están intentando nuevas soluciones que eviten los efectos más perniciosos de ésta sin incurrir en otros igualmente negativos por exceso de rigidez o de costes.

Esta búsqueda de un nuevo paradigma de Derecho del Trabajo económicamente factible, pero socialmente responsable está siendo apoyado por multitud de sectores sociales, y cuenta con sólidos soportes doctrinales y

³⁹ En este sentido la valoración de C. MARTIN URRIZA, "La cláusula de descuelgue salarial tras la reforma laboral. Análisis de las estrategias sindicales y patronales", *Relaciones Laborales*, tomo II/1996, pg.406.

⁴⁰ Un estudio de estas propuestas en PEDRAJAS MORENO, A., "La reforma del sistema español de negociación colectiva (consideraciones a la luz del denominado Documento de reflexión elaborado por el Gobierno con fecha de 26 de julio de 2001)", *Relaciones Laborales*, nº 17, 2001, pg.91.

académicos. En estos años se han generalizado las construcciones científicas orientadas hacia este nuevo equilibrio de medios y fines en la regulación del mercado de trabajo, en los que son los debates más actuales e interesantes para nuestra disciplina⁴¹. Desde la teoría del “fin de la flexibilidad de POLLERT⁴²”, hasta los aspectos laborales de la “Tercera Vía” de GIDDENS; desde el corporatismo competitivo de RODHES hasta la “Flexibilidad sostenible” de CASTELLS y CASSEY; desde la “Flexibilidad transitoria” de ESPING-ANDERSEN hasta la “Flexiseguridad” –“flexisecurity”– de WILTHAGEN. Desde “la otra flexibilidad” de JEAMMAUD hasta la calidad social defendida por un nutrido grupo de académicos de toda Europa⁴³. En todas estas construcciones late la idea de buscar un sistema social aceptable en términos cualitativos, con un sistema económico competitivo pero capaz de generar a la vez empleos de calidad y mecanismos de integración social. España había sido un buen ejemplo de que ésta era la tendencia que seguirían los ordenamientos laborales en Europa; ahora este papel pionero o paradigmático se ha perdido en gran medida.

También en el ámbito institucional este tipo de equilibrios es el que se está propiciando. Para la Unión Europea, el objetivo debe ser el de “*pleno empleo y calidad laboral en una Unión competitiva*”⁴⁴; en consecuencia, la Agenda Social Europea dice que es necesario “*conjugar mejor seguridad para los trabajadores y flexibilidad para las empresas*”. La Organización Internacional del Trabajo habla de “*crear empleos decentes en el siglo XXI*”⁴⁵. Más y mejores empleos, eso es lo que se busca en todas partes; en España los sindicatos han añadido un tercer término a la ecuación: más, mejores y más seguros. Como laboristas, nuestra tarea debe ser la de comprobar que estos objetivos se logran, porque sólo así el Derecho del Trabajo cumplirá su función de regular el mercado de trabajo para que se convierta en un mecanismo de integración, de derechos y de calidad social. Como debe ser.

⁴¹ Un muy completo análisis de estas construcciones en L.J. RAMOS, “Flexibilidad y nuevos retos laborales: ¿resignación o imaginación?”, *Relaciones Laborales*, tomo I/2001.

⁴² POLLERT, S., *¿El fin de la flexibilidad?*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, 1999.

⁴³ Una exposición de los contenidos de este movimiento en OJEDA AVILES, A., “La calidad social europea desde la perspectiva de los derechos fundamentales”, *Relaciones Laborales*, tomo I/1998, pg.237.

⁴⁴ Este es el nombre que se ha dado a las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Gotemburgo, de los días 15 y 16 de junio de 2001.

⁴⁵ Esta es la denominación del Forum Global sobre el Empleo auspiciado por esta organización, a celebrar en Ginebra en noviembre de 2001. El documento de discusión puede obtenerse a través de la página web de la OIT, en www.oit.org.