

## UN INFORME PARA LA REFORMA LABORAL 2005

*en recuerdo de Paco Trujillo,  
ejemplo de honestidad, esfuerzo y coherencia*

### **1.- Antecedentes y condicionantes: el diálogo social**

El inicio de la actual legislatura, con la presencia de una nueva mayoría parlamentaria, ha provocado una indiscutible revalorización del diálogo social, que al final de la precedente legislatura parecía que languidecía. Este nuevo impulso del diálogo social se enmarca en una ya dilatada experiencia de coprotagonismo tanto de los interlocutores sociales como del propio Gobierno en la gestión conjunta de nuestro sistema de relaciones laborales, que arranca ya con los inicios de la propia transición política. Baste con recordar que en estos momentos estamos conmemorando el veinticinco aniversario del Estatuto de los Trabajadores de 1980, cuyo texto en aspectos esenciales del vigente modelo de relaciones laborales fue consensuado entre ciertas organizaciones sindicales y empresariales, con indirecta intervención del Gobierno también, a través del Acuerdo Básico Interconfederal de 1979. Este diálogo social ha tenido multitud de formas de expresarse y, como todo, sus momentos de esplendor y también sus instantes de decadencia. El que arranca en estos momentos tiene muchos elementos en común con todos los precedentes, pero de igual forma presenta sus elementos de singularidad. En estos momentos puede resultar de mayor interés lo que de particular se observa en el proceso de diálogo social en el que nos encontramos inmersos.

A tal efecto, lo primera que llama la atención es que esta concertación social arranca con un tipo de documento hasta el presente relativamente inédito, como es el firmado entre el Gobierno y los interlocutores sociales con fecha de 8 de julio de 2004, bajo el título de “Declaración para el Diálogo Social 2004: Competitividad, empleo estable y cohesión social”. Se trata de un texto a través del cual los firmante confeccionan una a modo de “hoja de ruta” de lo que debe ser la concertación social a lo largo de los próximos años, en principio coincidente con la presente legislatura. En el pasado qué duda cabe que en diversas ocasiones ha existido un hilo conductor común de todos aquellos Acuerdos de concertación celebrados de forma coincidente en un mismo período, respondiendo todos ellos en su conjunto a una misma orientación de las políticas laborales y sociales. Ahora bien, ese tipo de procesos de concertación formalmente había arrancado como independientes y, por ello también, habían desembocado en documentos diferenciados, precisamente porque eran el resultado de mesas de diálogo social diferenciadas y constituidas en fases diferentes de la interlocución sociolaboral.

En esta ocasión, por el contrario, se quiere ofrecer una imagen de unidad desde el principio, tanto en lo programático como en las posiciones de las partes e incluso en lo procedimental; y eso es lo que se quiere escenificar precisamente a través de la firmar por las partes del documento de referencia de 8 de julio de 2004.

Unidad en lo programático, en el sentido de que a través de esa Declaración se establece todo un listado de ámbitos, hasta un total de trece, respecto de los cuáles se anuncia un compromiso de abrir procesos de concertación particulares sucesivos o simultáneos a lo largo del próximo período. Con ello, se identifican las materias sobre las que las partes consideran necesario actuar, con vistas a acometer reformas en nuestro modelo laboral y social. Si ya de por sí los textos fruto de los acuerdos de concertación social suelen tener un carácter más de alcance político que jurídico-formal, ello se refuerza en esta ocasión, pues lo que encontramos es un pre-acuerdo de identificación de las materias sobre las que se pretende centrar de futuro los concretos procesos de concertación social. Dicho de otro modo, es una concertación para concertar. Sin embargo, con ello no queremos desvalorizar la trascendencia de la firma de este documento, pues con el mismo se marcan importantes pautas de actuación común en el inmediato futuro, identificando en concreto los contenidos que todas las partes coinciden deben ser objeto de la misma.

Asimismo cabe hablar de unidad en las posiciones de las partes, ahora en el sentido de que los firmantes explicitan una fuerte predisposición favorable a consensuar el conjunto de reformas que precisa nuestro sistema laboral y social en estos momentos. Más aún, dicha predisposición no solamente se escenifica en un contexto cada vez más influyente por los signos externos propios de una sociedad mediática, sino que además se hace con concretos posicionamientos comunes. Habría que resaltar a estos efectos que dicho posicionamiento consensuado se lleva también al terreno del diagnóstico común, es decir, implica que las partes firmantes afirman compartir unas mismas premisas, uno mismo valores y una misma orientación de las políticas oportunas, lo que se refleja en diagnóstico similar del pasado, una idéntica valoración de las carencias del presente, así como una común identificación de los focos de atención en la actuación inmediata. Más allá de los intereses propios defendidos por cada uno de ellos, estas coincidencias de posiciones permiten allanar el camino, en el sentido de que predispone las actitudes con las que las partes se han de sentar en las diversas mesas de concertación programadas.

Finalmente, la Declaración de julio de 2004 también contempla una unidad en lo procedimental. De una parte, se prevé que cada una de las materias previamente identificadas como objeto de la concertación futura va a discurrir por separado, en diversas mesas de negociación, de modo que su resultado puede ser dispar. Ahora bien, ello no se contrapone a una coordinación mínima de los diversos procesos, por cuanto que se presupone que todos ellos responden a un mismo espíritu y objetivos. Y esa coordinación se materializa en diversos instrumentos que lo propician. El más importante de todos ellos es el de la creación de una Comisión de Seguimiento y Evaluación, con el fin de establecer las prioridades, el calendario y el método de trabajo para abordar los asuntos contenidos en los distintos ámbitos de diálogo social identificados en el documento. Asimismo, dicha Comisión asumirá la labor de evaluar las medidas que se vayan adoptando como resultado del diálogo social que se abre con el mismo, valorando su adecuación y proponiendo en su caso las revisiones pertinentes. En definitiva, se trata incluso de un mecanismo de retroalimentación, que puede permitir una estabilidad e incluso institucionalización de los canales permanentes de concertación social a lo largo de toda la legislatura.

Precisamente en ese contexto de lo procedimental, la propia Declaración para el diálogo social 2004 es la que prevé el encargo a una Comisión de expertos de la

elaboración de un Informe, a través del cual se evalúen las políticas de empleo acometidas desde el período 1992-1994 hasta la actualidad: sus instrumentos legales, la estrategia de estímulos a la contratación, el comportamiento del sistema de protección a los desempleados, etc. La pretensión es, por añadidura, que las conclusiones del trabajo de la Comisión de Expertos se pongan a disposición de los firmantes para las actuaciones y reformas que los mismos consideren necesarias. Resultado de ese encargo ha sido el informe elaborado por dicha Comisión de expertos y entregado a la Comisión de Seguimiento a finales de enero del presente año, bajo el título de “Más y mejor empleo en un nuevo escenario socioeconómico: por una flexibilidad y seguridad laborales efectivas”.

Por tanto, dicho Informe presenta particularidades notables dignas de mención en lo metodológico, que llegan a condicionar necesariamente también su contenido. Es cierto que todos estos informes suelen concebirse como documentos que van más allá de lo meramente académico, en el sentido de que constituyen estudios que sitúan en el plano de lo propositivo y no de mera descripción de la situación en la que se encuentra una determinada materia; suelen ser todos ellos documentos solicitados con la pretensión de orientar el desarrollo futuro de las políticas públicas. Sin embargo, en esta ocasión la utilización del Informe como herramienta instrumental del diálogo social se presenta mucho más inmediata y acentuada. Por ello, el Informe en cuestión se encuentra rodeado de un antes y un después que condiciona notablemente su valor e impacto. Un antes porque, como dijimos, el encargo y elaboración del Informe viene precedido de la firma de la Declaración de julio de 2004. Como indicamos, en dicha Declaración las partes arrancan de premisas comunes, de modo que comparten un mismo diagnóstico respecto del impacto de las políticas ejecutadas en el pasado en materia de empleo y mercado de trabajo; con lo cual el Informe, al margen de la autonomía y responsabilidad intelectual de la Comisión, parte de las valoraciones previas comunes de Gobierno e interlocutores sociales. Más aún, la Comisión de Seguimiento junto, con el encargo, entrega a la misma un mandato respecto de cuál debe ser el contenido del Informe que se les solicita, mandato en el que se insiste en las premisas valorativas desde las que se deben partir. Mandato por medio del cual se le plantean explícitamente hasta un total de 13 cuestiones que deben ser contestadas: 1) situación global del mercado de trabajo, con particular atención a la temporalidad; 2) la política de estímulos a la contratación; 3) características de las figuras contractuales vigentes, incluido el trabajo a tiempo parcial; 4) funciones de la temporalidad y mecanismos alternativos de flexibilidad; 5) temporalidad justificada e inadecuada desde el punto de vista económico; 6) nuevas formas de organización empresarial del trabajo, con particular atención a las contratadas, empresas de trabajo temporal y autónomas; 7) evolución del trabajo de la mujer; 8) sistema de protección por desempleo; 9) mercado de trabajo y productividad.

En sentido negativo y de forma implícita, los interlocutores sociales también desean que otros contenidos queden orillados del informe, porque entienden no refieren a la actuación proyectada sobre el mercado de trabajo, o bien porque desean que se aborden en otro momento o conforme a otros métodos. Dicho de otro modo, no todo lo que está programado en la “hoja de ruta” de julio de 2004 se quería que fuera abordado por el Informe de la Comisión de expertos. Bien es cierto que hoy en día todo el conjunto de las políticas laborales e incluso las sociales acaban repercutiendo sobre el nivel de empleo y las condiciones de trabajo. Pero ha sido clara voluntad de los interlocutores sociales que desde el punto de vista metodológico ciertas materias queden

remitidas a otros ámbitos o a otros momentos temporales. Por ejemplo, a estas alturas la concertación social derivada de la Declaración de julio de 2004 ya ha dado ciertos frutos, que han discurrido por canales paralelos y diferentes; piénsese a título de ejemplo en lo relativo a la reforma del salario mínimo interprofesional y del nuevo “indicador público de renta de efectos múltiples” (IPREM), a la recuperación de la autorización legal a la negociación colectiva para la introducción de fórmulas de jubilación forzosa, o bien a la transposición de las Directivas Comunitarias en materia de información y consulta a los representantes de los trabajadores. Es más, del texto de la Declaración de 2004, se observa la voluntad de que ciertos asuntos queden postergados a momentos posteriores en la legislatura, como es el caso de la reforma del marco normativo de la negociación colectiva; o bien que otras materias se atengan a pautas que provienen de otras fuentes, como es todo lo relativo a la implementación del Pacto de Toledo en lo que afecta a nuestro sistema público de protección social. Ello no disminuye la amplitud de los contenidos materiales objeto de un Informe que necesariamente ha de contemplar todas las aristas implicadas en la reforma del mercado de trabajo: régimen de contratación, condiciones de trabajo, impacto de la protección de desempleo sobre el empleo, formación profesional, servicios públicos de empleo, vinculación entre cualquier reforma legal y sucesiva negociación de los convenios colectivos. Pero de igual forma lo acota, marcando un predeterminado contenido material al mismo.

Más relevante aún si cabe es el después del Informe, proyectado sobre el mismo en el momento de su elaboración. En efecto, como ya ha quedado patente, el Informe no va dirigido al debate general, sino expresamente va dirigido a quienes van a protagonizar, como miembros de la mesa correspondiente, la concertación social en ciernes en materia de reforma del mercado de trabajo. Por tanto, se trata de un Informe no sólo surgido “de” la concertación social, sino sobre todo de un Informe “para” la concertación social. Es un Informe finalista inmediato, a utilizar como material de trabajo básico en la concertación inmediatamente sucesiva. Las partes deciden no poner en marcha la concertación hasta que se entregue el Informe, pero igualmente pretenden arrancar con la misma sobre la base de lo contenido en el Informe. A estos efectos, lo que más me interesa resaltar es que el citado Informe presenta un condicionante limitativo de sus conclusiones finales, que se concreta en que el mismo tiene que ser consciente de que el contenido final de las posibles reformas a abordar es responsabilidad última del Gobierno y de los interlocutores sociales; y, sobre todo, que la Comisión de expertos no podía en modo alguno suplantar la autonomía de los interlocutores sociales y del poder público a la hora de abordar la concertación social en esta materia. El resultado final era el de la imposibilidad de formular propuestas concretas, pues de lo contrario coartaría muy intensamente la libertad de concertación de las partes que se preveía inmediatamente a continuación. A ello coadyuva la propia composición de la Comisión, designada de forma consensuada por Gobierno e interlocutores sociales. Como se indica en la presentación misma del documento se ha pretendido ser “respetuosos con la plena autonomía tanto del Gobierno como de los interlocutores sociales a la hora de encarar el proceso de concertación social que se avecina”.

Eso sí, al propio tiempo el documento tenía que ser de utilidad a las partes firmantes, lo que implicaba que no podía quedarse en un mero texto academicista, de descripción neutra del pasado y de aséptica presentación de la situación presente. Todo diagnóstico, particularmente cuando el mismo refiere a la realidad económica y social,

tiene un indudable componente valorativo y a ello no escapa en modo alguno este Informe; ya se sabe que los análisis que en este ámbito se pretenden presentar a sí mismo como los más imparciales acaban siendo los más marcados ideológicamente. De ello se es plenamente consciente en el Informe y no se elude la dificultad que ello comporta. El Informe necesariamente está preñado de valoraciones, por la vía de señalar elementos positivos y negativos de las políticas pasadas, identificación de las carencias actuales y fijación de los ámbitos en los que se debería actuar y en qué dirección se debería hacer. En definitiva, con respeto a lo que se haga después por sus protagonistas reales, el documento contiene una determinada valoración del momento en el que nos encontramos y, sin ser expresas, trasluce importantes recomendaciones. En definitiva, un sagaz lector puede extraer relevantes propuestas de reformas, sin presentarse formalmente como tales. La prueba más elocuente de ello es que los propios protagonistas de la concertación social de reforma del mercado de trabajo utilizarán el texto a favor de sus concretas propuestas.

A partir de esta presentación del marco en el que se elabora el Informe, podemos proceder a resaltar su significación básica en atención a su contenido. La forma a nuestro juicio más sintética y ordenada de hacerlo es ir desgranándolo en función del título mismo del Informe: “Más y mejor empleo en un nuevo escenario socioeconómico: por una flexibilidad y seguridad laborales efectivas”.

## **2.- Objetivos: “más y mejor empleo”**

El punto de partida es que el mercado de trabajo español presenta en estos momentos dos déficit o carencias principales: de un lado, un escaso nivel de empleo; de otra parte, unas altas tasas de temporalidad. Y, a tenor de esos dos datos, los objetivos clave a marcar con cualquier tipo de reforma que se afronte deben ser el de elevar significativamente nuestra tasa de ocupación, en paralelo a una reducción notable de la temporalidad en nuestro mercado de trabajo.

En la última década se ha verificado en nuestro país un intenso crecimiento del empleo, en términos absolutos casi 6 millones de ocupados más, lo que ha permitido elevar nuestra tasa de ocupación en más de 10 puntos porcentuales, pasando desde el 49 % hasta superar ya el 60 %. Las cifras aportadas por la Encuesta de Población Activa del primer trimestre de 2005 han resultado sorprendentes por lo muy positivos de sus resultados globales, de modo que no sólo muestran que seguimos con un importante crecimiento del empleo, sino que incluso éste parece incrementarse en comparación con el inmediato pasado; cuando parecía que estábamos en el final de un ciclo expansivo y, sobre todo, agotado el modelo precedente de crecimiento del empleo, los datos estadísticos parecen que desmienten tal predicción. Ahora bien, todo ello debe ponerse también en conexión con el hecho de que en la cumbre de Lisboa y en el marco de la Estrategia Europea para el Empleo, las instituciones comunitarias se marcaron como objetivo de la coordinación de las políticas de empleo alcanzar en la Unión Europea, a la altura del año 2010, una tasa de ocupación del 70 %, que quedara materializada además en un 60 % entre las mujeres y un 50 % entre los mayores de 55 años. Naturalmente si el punto de mira se sitúa en lograr tales niveles de ocupación, España aún se encuentra lejos de lograrlo, aún estamos por debajo de la media de la tasa de ocupación de los países de la UE que se comprometieron a alcanzar esas metas; y, particularmente, nos encontramos muy lejos en lo que refiere a las cifras entre la

población femenina y la de población de edad más avanzada. Ciertamente el reto es muy ambicioso, pero en igual medida su lejanía es exponente claro de que aún nos encontramos con una debilidad notable en cuanto al nivel de empleo proporcionado por la actividad económica de nuestro país.

A tal efecto, el Informe indica que “la mejor contribución que pueden hacer las políticas macroeconómicas (monetaria y fiscal) al crecimiento económico equilibrado y sostenido consiste en promover un escenario de estabilidad macroeconómica que permite mantener tasa de inflación bajas y unas cuentas públicas saneadas”. Pero, de igual forma, se entiende que ello es de todo punto insuficiente, porque “el crecimiento durante la última década por la economía española muestra algunas debilidades”. Y por ello se indica también que “Las políticas de empleo ocupan un lugar prioritario en la agenda política, pero también otras reformas estructurales son imprescindibles”.

En paralelo, es unánime hoy en día la valoración de que el rasgo negativo de singularidad más notable con diferencia de nuestro mercado de trabajo se sitúa en las elevadísimas tasas de temporalidad que presenta, de modo que seguimos siendo por desgracia el Estado miembro de la UE con porcentajes más elevados de temporalidad. A pesar de que se puedan valorar positivamente las medidas laborales adoptadas en la última década, y ello en razón de los resultados positivos constatados, lo cierto es que el descenso de la temporalidad ha sido bastante modesto, al menos bastante más reducido de las expectativas que se pudieron crear o concebir con las reformas de la última década. A pesar de que globalmente se ha logrado que se produzca un descenso en torno a 4 puntos porcentuales, no hemos llegado a bajar nunca de la barrera casi psicológica del 30 % de temporalidad. Incluso es preocupante que esta tasa se haya incrementado por primera vez en muchos años con los datos de la última EPA; más aún es muy probable que el acertado por muchos motivos último proceso de regularización de inmigrantes extracomunitarios, sin lugar a dudas va a provocar un nuevo incremento de la temporalidad, pues la forma de facilitar esta normalización ha tenido que ser con una superior apertura hacia formas de contratación temporal; en la medida en que el requisito central exigido es un compromiso de contratación temporal cuando menos por seis meses, es muy probable que ello de lugar a un nuevo incremento de la tasa de temporalidad, a la vista del elevado número de extranjeros beneficiados con esta regularización.

Es cierto que el fenómeno de la temporalidad en nuestro mercado de trabajo no puede contemplarse como un todo unitario y homogéneo, pues su desagregación por diferentes factores ofrece un panorama de notable complejidad, lo que hace presumir que las causas desencadenantes son muy dispares. Por ejemplo, es llamativo que la tendencia sea al incremento de la temporalidad en las Administraciones Públicas, mientras que disminuye en el sector privado. Es igualmente sorprendente que, con aplicación de la misma legislación e idénticas reformas, se aprecie una tendencia notable a la disminución de la temporalidad en concretas Comunidades Autónomas, en tanto que en otras se manifiestan fuertes resistencias a ello e incluso que se llegue a observar un incremento. En los mismos términos, las diferencias son muy notables atendiendo a los sectores productivos, siendo muy intensa la temporalidad en actividades tales como la construcción, la hostelería y servicios vinculados al turismo. Asimismo la temporalidad es mucho más intensa entre los jóvenes, los trabajadores de escasa cualificación profesional e incluso entre las mujeres. En todo caso, lo que si es evidente es que en su conjunto la temporalidad constituye en estos momentos el

problema por excelencia de nuestro mercado de trabajo, existiendo una pacífica coincidencia de todos en ese dato, aun cuando naturalmente las causas y el tipo de medidas que hayan de adoptarse al respecto difieren cualitativamente según posiciones e intereses.

Más aún, uno de los cambios que se observa como más significativo en nuestra contratación laboral, oculto tras las habituales consideraciones en torno a las tasas globales de temporalidad, se sitúa en el hecho de una extensión muy notable de los contratos de muy corta duración. No es ya sólo que un amplio porcentaje de los asalariados no tengan un contrato por tiempo indefinido, sino que adicionalmente en ciertos sectores las nuevas tecnologías y las nuevas formas de producción propician la celebración de contratos de menos de una semana de duración.

### **3.- Contexto: “un nuevo escenario socio-económico”**

Las dos carencias resaltadas anteriormente, qué duda cabe, no constituyen novedad alguna en nuestro panorama. Más aún, se trata de dos elementos –nivel de empleo y temporalidad- que están presentes en nuestro mercado de trabajo desde hace bastante tiempo y asentados cuando menos entre nosotros desde mediados de la década de los años 80. Sin embargo, lo novedoso es el contexto actual en que se presentan tales circunstancias. En efecto, lo más llamativo es que, de forma algo más difícil de percibir a primera vista, esos datos se presentan ahora en un nuevo escenario socioeconómico. La realidad ha cambiado cualitativamente en los tiempos más recientes, lo que otorga un color especial a esas tradicionales circunstancias negativas de nuestro mercado de trabajo.

Para empezar, nos enfrentamos a cambios profundos y difícilmente reversibles en nuestro panorama social, con inmediata repercusión sobre el mundo del trabajo. De ellos, creo obligado resaltar los tres más influyentes a mi juicio.

En primer lugar, el muy fuerte impacto de la inmigración extracomunitaria, que incrementa notablemente la población que demanda empleo y requiere de protección social en el medio y largo plazo. Este fenómeno, que nos aproxima a la estructura social de los países europeos más desarrollados y más próximos al nuestro, sin embargo en esos otros países se ha producido con anterioridad y de forma más pausada; mientras que entre nosotros la afluencia de inmigración, no sólo es un fenómeno mucho más reciente, sino que además ha crecido exponencialmente con una intensidad inusitada y probablemente inesperada para todos en su cuantía. A estas alturas, la población extranjera en España se sitúa ya en torno a los tres millones de personas y se aproxima rápidamente al 10 % del total de los residentes. Ciertamente ello ha constituido un factor de enriquecimiento general de nuestra sociedad, incluso de las potencialidades de nuestro desarrollo económico; pero, de igual forma, que duda cabe, que también nos enfrenta a nuevos retos y, en todo caso, ofrece un nuevo escenario social con indudable influencia sobre la evolución de nuestro mercado de trabajo.

En segundo lugar, el perceptible envejecimiento de la población ocupada, particularmente de la población nacional, manifestada por medio de un retraso en la incorporación de los jóvenes al mercado de trabajo, al propio tiempo que las nuevas cohortes generacionales son más reducidas por el impacto ya perceptible del descenso

de la natalidad de la población española. Ese dato incide directamente sobre las nuevas políticas sugeridas desde Europa en orden a prolongar la edad de jubilación de la población ocupada de edad más avanzada, con su doble impacto sobre el sistema público de Seguridad Social y sobre la estructura generacional de nuestro mercado de trabajo.

En tercer lugar, el definitivo asentamiento de la incorporación de la mujer al trabajo. Esta presencia definitiva de la mujer en el ámbito del trabajo retribuido, no solamente se generaliza en términos cuantitativos y cualitativos, sino que coloca en lugar muy destacado preocupaciones que en el pasado eran de segundo grado en la configuración de las reglas y normas ordenadoras de las condiciones de empleo y de trabajo. En concreto, por sólo señalar el dato más relevante, esta transformación del rol de la mujer en la actividad económica, sitúa en primer plano las nuevas dificultades para lograr una razonable conciliación entre las responsabilidades familiares y profesionales, que ya no es un mero elemento accidental o anecdótico de la legislación laboral y, sobre todo, de la organización del trabajo en el seno de las empresas.

A su vez, el escenario económico también presenta sus correlativos elementos de novedad, que impactan si cabe con tanta intensidad como los de carácter social. En efecto, los expertos vienen haciendo hincapié últimamente en el hecho de que el indiscutiblemente elevado crecimiento del empleo producido en nuestro país se ha basado en la creación de puestos de trabajos de escasos niveles de cualificación profesional, como son sobre todo la construcción y cierto tipo de servicios. En concreto, que se ha crecido sobre todo en sectores con elevados índices de empleo intensivo, pero que no elevan en paralelo la productividad.

En definitiva, el resultado preocupante es que ese esquema provoca una notable disminución de la productividad, de modo que el empleo creado es de baja calidad y, por tanto, muy volátil en cuanto a sus expectativas de estabilidad. Las predicciones más pesimistas al efecto entienden que ese modelo, tal como se ha desarrollado hasta el presente, tiene dificultades en continuar en el futuro, con lo que las expectativas de crecimiento económico y de empleo se pueden truncar. El descenso general de la productividad de nuestra economía es uno de los elementos más preocupantes subrayados desde todos los frentes y que requiere de transformaciones del conjunto de nuestro sistema productivo, para la que la legislación laboral tiene una escasa capacidad de impacto.

La conclusión más inmediata a extraer de lo anterior es que los objetivos marcados en el apartado anterior deben reorientarse. Quiero decir con ello, que ya no sólo basta con crear cualquier tipo de empleo y de aspirar a lograr tasas formales de estabilidad del mismo. A partir de ahora, el objetivo marcado de lograr unos mayores niveles de calidad en el empleo no se puede reconducir ya exclusivamente a reducir las tasas de temporalidad, sino que ha de actuar en otros frentes. El punto de mira ha de ponerse en alcanzar cotas superiores de calidad en el empleo, por ejemplo, por la vía de incrementar la empleabilidad de los ocupados y de dirigir el crecimiento económico del país hacia sectores que proporcionen niveles superiores de productividad, que nos permitan ser más competitivos en un mercado más abierto. Dicho de otro modo, en el medio y largo plazo, la expectativa de competir de nuestras empresas en un mercado abierto no puede llevarse a cabo sobre la base de seguir creando empleos descualificados y con baja productividad, sino sobre la base de inversiones que

favorezcan el incremento de la productividad de los empleos creados. Esta es la forma más razonable y efectiva de conjurar los efectos negativos derivados de los riesgos de deslocalización de las empresas, particularmente a resultas de la ampliación de la Unión Europea a los países del Este.

#### **4.- Equilibrio de intereses: complementariedad de “la flexibilidad y la seguridad”**

Si bien lo sea con diversos calificativos o denominación, uno de los debates permanentes desde hace ya décadas en el ámbito de las relaciones laborales refiere a las exigencias de flexibilidad por parte de las empresas a los efectos de poder dar cumplida respuesta a una economía abierta en régimen de fuerte competitividad, así como su relación con los requerimientos de seguridad reclamados por los trabajadores con vistas a alcanzar mejores condiciones de vida y de trabajo. Hasta el presente en nuestro país se advierte una fuerte tendencia a observar en clave de enfrentamiento conflictivo el binomio flexibilidad-seguridad, de modo que quien defiende la una entiende que ello sólo se puede producir en detrimento de la otra y viceversa; por ello, no es exagerado afirmar que durante bastante tiempo se aprecia una falta de sensibilidad de unos por las necesidades de flexibilidad de las empresas y de otros por los requerimientos de seguridad de los trabajadores.

El Informe que venimos describiendo insiste en que el escenario actual socioeconómico requiere de altas dosis de flexibilidad y de seguridad. Así, se dirá expresamente que “Las empresas españolas necesitan un marco laboral flexible, en el que puedan tener capacidad de adaptación y respuesta a las exigencias de un entorno competitivo cambiante y cada vez más exigente. En ese marco ha de garantizarse igualmente la seguridad de los trabajadores y la calidad del empleo. La flexibilidad no debe perseguirse a través de la simple ausencia de garantías para los trabajadores, sino que ha de ser compatible con el respeto de los derechos laborales de los mismos”.

Pero, sobre todo, lo más significativo es que se aboga por la necesidad de superar ese tipo de visiones de antagonismo entre flexibilidad y seguridad, por la vía de buscar el adecuado punto de equilibrio entre ambas, por medio del cual se atiendan debidamente a los objetivos tanto de la flexibilidad como de la seguridad. Mejor dicho, la idea central es que uno y otro elemento no tienen que percibirse como incompatibles, sino que pueden llegar a ser complementarios. Se resalta que en el contexto actual en el que se desarrollan las relaciones laborales una seguridad sin flexibilidad está abocada al fracaso, del mismo modo que es inviable una flexibilidad sin seguridad; una seguridad sin flexibilidad ciega la competitividad de las empresas y, por ello, a medio plazo, aboca a la destrucción de empleo; una seguridad sin flexibilidad es refractaria a la implicación y motivación de la mano de obra con el resultado de su trabajo, con lo que daña inexorablemente la productividad. Naturalmente, ello supone que no puede optarse por cualquier tipo de flexibilidad, ni tampoco por cualquier forma de seguridad. En concreto, se constata que hay formas de flexibilidad que dañan la seguridad y viceversa. A tenor de todo ello, se afirmará que “la clave está en lograr fórmulas para garantizar la seguridad de los trabajadores que sean compatibles con las necesidades de flexibilidad de las empresas y viceversa. Ciertas formas de protección de la seguridad de los trabajadores pueden repercutir negativamente en la flexibilidad de las empresas y, a la postre, en los niveles de empleo. Y del mismo modo, ciertas manifestaciones de flexibilidad de las empresas provocan una acentuada e innecesaria inseguridad de los

trabajadores, desencadenando a su vez situaciones de segmentación del mercado de trabajo y efectos negativos en la dinámica de la productividad del trabajo y en el desarrollo general de la actividad económica”.

### **5.- Alcance de las medidas: efectividad y globalidad**

Complementariamente a las necesidades de equilibrio entre el binomio flexibilidad-seguridad, se destacan también los efectos indeseables que en la práctica presentan ambas en estos momentos.

De un lado, se destaca como la regulación actual está dando lugar a una flexibilidad mal repartida, que algunos han denominado de “flexibilidad en el margen”. Este modelo está dando lugar a una intensa segmentación del mercado de trabajo, en términos tales que se perciben claramente grupos de trabajadores que soportan una situación de notable carencia de seguridad, particularmente identificable entre los trabajadores de escasa cualificación profesional, los jóvenes, las mujeres, así como quienes se encuentran ocupados en empresas de pequeñas dimensiones. En paralelo, otros grupos de trabajadores que no responden a los perfiles precedentes, gozan de una posición mucho más cómoda, beneficiándose de la circunstancia de que las empresas desplazan y hacen soportar sus necesidades de flexibilidad hacia y sobre quienes se encuentran en posiciones de mayor precariedad contractual. Por mucho que la legislación laboral básica aplicable formalmente pudiera ser idéntica para el conjunto de la población asalariada, la segmentación del mercado es predominante, de forma que las reglas de flexibilidad no se aplican por igual para todos, sino todo lo contrario.

De otro lado, como la otra cara de la moneda, se constata que en muchas ocasiones tanto la flexibilidad como la seguridad se presentan como ficticias y puramente formales, no trascendiendo de la letra de la norma. La flexibilidad reconocida legalmente en estos casos resulta sucesivamente impracticable para ciertos grupos de trabajadores, bien por la resistencia en otros ámbitos para que ello se materialice o bien porque el contexto en el que se aplica resulta impracticable; por ejemplo, por muy intensas que sean las posibilidades de introducir fórmulas de polivalencia funcional requeridas por las empresas, si el concreto trabajador no ostenta personalmente la empleabilidad adecuada, su dedicación difícilmente podrá ser polivalente en la práctica. En los mismos términos, en ocasiones la seguridad prevista legalmente no es real para ciertos grupos de trabajadores, pues la formalidad de la norma no garantiza las expectativas de los empleados; por ejemplo, de poco sirve que un concreto trabajador logre estar ocupado a través de un contrato por tiempo indefinido, cuando su estabilidad en el empleo es tan volátil como si fuera temporal y tiene la misma expectativa de pérdida del empleo en el corto plazo que si estuviera contratado temporalmente. Por ello, se afirma en el Informe que “las políticas de empleo deberían proteger a los trabajadores, no a los puestos”.

Lo anterior explica la escasa intensidad positiva de las medidas adoptadas con las reformas legislativas acometidas en la última década en nuestro mercado de trabajo. Nadie dudaría que, aunque el régimen de contratación laboral es mejorable, hoy en día podemos afirmar que tenemos un sistema legal homologable al europeo en lo que refiere a la consagración del principio de causalidad en la contratación laboral; las posibilidades de contratación temporal acausal son prácticamente marginales. Y, a pesar

de ello, nos mantenemos en porcentajes de temporalidad que doblan a los Estados europeos con niveles más elevados de temporalidad. De igual forma, hoy en día son bastante amplios los instrumentos en manos de las empresas para introducir cambios internos en las condiciones de trabajo, vía la movilidad funcional, horaria y geográfica; pero, en igual medida, se es consciente de que al menos en las empresas de medianas y grandes dimensiones estas herramientas legales apenas se utilizan, acudiéndose a fórmulas sucedáneas alternativas para dar respuesta a las necesidades de adaptación a los cambios por parte de las empresas. Por ello, se precisa en el Informe que “la temporalidad se puede concebir al servicio de varios objetivos, si bien en la actualidad hay un claro divorcio entre su concepción en el plano jurídico y su incidencia real”. Qué decir de las reiteradas reformas de la regulación del trabajo a tiempo parcial por tiempo indefinido dirigidas a incrementar su peso en el conjunto de la población asalariada, con pobres resultados efectivos, al menos a la vista de las grandes cifras proporcionadas por los datos estadísticos. Muchos más ejemplos podrían traerse a colación al efecto, pero lo importante es que ese panorama de divergencia entre la formalidad legal y la realidad laboral es notable en muy diversas vertientes de nuestras relaciones laborales.

Varias son las conclusiones que deducen de la anterior constatación de gap entre la formalidad y la realidad. Ante todo en el Informe se llega a la conclusión de que las reformas parciales y aislada son escasamente efectivas en cuanto a los resultados que producen, sobre todo porque el sistema manifiesta fuerte resistencias al cambio, de modo que éste tenderá a buscar los antídotos reactivos frente a lo que percibe como un cuerpo extraño incorporado a la fuerza. Cuando formalmente en lo jurídico se ciega una vía, si no se convence de la bondad del cambio, en otros ámbitos se buscarán vías para burlarlo y abrir vías alternativas que mantengan el mismo panorama. La propuesta, por ende, no puede ser otra que la necesidad de que cualquier tipo de reforma lo sea de conjunto, estructural, siendo inútil efectuar pequeños retoques en instituciones concretas de nuestra legislación laboral. Así, se afirmará literalmente en el informe que “es necesario abordar la reforma de las políticas de empleo con un enfoque global”; que “hay que tener en cuenta todos los cauces de ordenación legal del mercado de trabajo español”. Tan importante como el cambio de la norma estatal, es que la misma venga acompañada de nuevas actitudes en la negociación colectiva, interiorización de los cambios por parte de la autoridad laboral que lo aplica y las instancias judiciales que las aplican, sin desmerecer de la importancia del cambio de la cultura laboral dominante entre trabajadores y empresarios. Por ello, la temporalidad no puede verse aisladamente en lo que afecta directamente al régimen jurídico de las diversas modalidades de contratación, del mismo modo que tampoco puede contemplarse exclusivamente como un problema de costes del despido. Así, por ejemplo, se dirá en el Informe que “la flexibilidad es un concepto multidimensional y no debe ser abordada exclusivamente como un problema de restricciones a las extinciones de los contratos de trabajo”.

Una de las consecuencias más relevantes a deducir de todo lo anterior lo es de método. Me refiero al hecho de que en esa perspectiva de globalidad cobra una importancia reforzada el interés porque las reformas en ciernes se acometan a través de la concertación social. De este modo, terminamos por donde comenzamos, es decir, realizando las bondades del diálogo social. En efecto, la concertación social es un instrumento que otorga a las reformas laborales que se articulan a través de la misma una superior legitimidad democrática, aquella que le aporta la confluencia de la representatividad sindical y empresarial, sin olvidar por supuesto la superior derivada del propio poder estatal. Pero, sobre todo, desde la perspectiva que estamos analizando

lo más relevante es que el consenso creado en torno a la concertación social es la vía que puede facilitar la convergencia futura de voluntades que favorezca el deseable carácter global y de conjunto de la reforma necesaria. Es ella, en particular, la que podrá permitir establecer un más fácil puente de conexión sucesivo entre la reforma de la norma estatal, el desarrollo de las políticas públicas de implementación de ésta y la transformación de los contenidos de los convenios colectivos en sintonía con la misma. Es en los mismos términos la concertación social la que puede llegar a propiciar un clima favorable a la efectiva aplicación de las medidas proyectadas en la letra de la norma, en la medida en que puede favorecer un cambio de la cultura sindical y empresarial que vaya en coherencia con la reforma y sus objetivos.

El mismo texto del Informe apunta la bondad de la concertación social en este panorama: “sería positivo que las necesidades de crecimiento del empleo y de disminución de las tasas de temporalidad existentes en el mercado español de trabajo trataran de alcanzarse a través de acuerdos entre los agentes sociales que, contando con el apoyo y sanción de los poderes públicos, permitieran diseñar simultáneamente mecanismos compensatorios acordados de flexibilidad y seguridad. Operando con este método y siguiendo estos principios, el resultado final, además de disponer de un alto grado de legitimidad social, podría mejorar de manera sustancial los niveles de flexibilidad del empleo y de seguridad en el empleo y, como efecto agregado, contribuiría a la generación de más y mejor empleo”.

Eso sí, una cosa es que la concertación social constituya un método idóneo para actuar con reformas efectivas sobre el mercado de trabajo y otra bien diversa es que de antemano se anuncie un bloqueo de actuación en la medida en que la concertación social no llegue a buen puerto. Efectuar declaraciones públicas por parte de los poderes públicos comprometiéndose a procurar que las reformas necesarias se adopten por vía del consenso aportado por la concertación social es algo digno de ser tomado en consideración y hace conscientes a todos de las expectativas favorables depositadas en la propia concertación; son actitudes que desde luego impulsan el desarrollo sincero de la concertación social. Pero de igual forma, lo que no es sano ni para un correcto funcionamiento del sistema político ni para una efectiva modernización de nuestro mercado de trabajo es considerar que las reformas sólo se llevarán a cabo si hay acuerdo entre los interlocutores sociales a través de la concertación. Decir que no se adoptarán medidas caso de que fracasen las negociaciones con los interlocutores sociales es hacerle un flaco favor al sistema. Para empezar, el Gobierno de la nación se encuentra plenamente legitimado, en el sentido democrático del término, para acometer las reformas que estime necesarias, haya o no desenlace positivo del proceso de concertación; su legitimidad jurídica y política le viene dada del sistema parlamentario democrático, de forma que el consenso de los interlocutores constituye un inestimable refuerzo de legitimidad y eficacia, pero su ausencia no le invalida para adoptar decisión alguna.

Más aún, no es sólo que en términos jurídico-políticos se encuentre habilitado para ello, sino que es su responsabilidad hacerlo: si su valoración política es que determinadas reformas han de acometerse, es su responsabilidad ponerlas en práctica y después convencer a la ciudadanía de su necesidad. Incluso sería lícito adoptar una decisión final diversa, de menor calado, a la vista de los hechos consumados de la inexistencia del buscado consenso social. Pero lo que no debe hacerse en modo alguno es “enseñar las cartas”, pregonándolo por anticipado. Esa actitud el único efecto que

provoca es el de debilitar la concertación social misma en sus contenidos finales; en la medida en que los interlocutores sociales conozcan esa predisposición del poder público, como tercero implicado en la mesa del diálogo social, saben que el propio poder público ha renunciado a ejercer su poder arbitral, a actuar en defensa del interés general de la comunidad, de modo que su actitud en el proceso será muy diversa. En definitiva, en esas condiciones el resultado de la concertación social se encuentra notablemente debilitado por adelantado, quedando garantizado que el acuerdo será siempre de mínimos, pues las partes sociales son conscientes de sus posibilidades finales de veto; a nadie se le escapa que con esas actitudes de partida, el esfuerzo y la motivación por llegar a acuerdos se reducen al mínimo.

Jesús Cruz Villalón  
Catedrático de Derecho del Trabajo y Seguridad Social  
Universidad de Sevilla  
Mayo 2005