

Tradición e innovación en las reformas laborales de España (1975-2012)

Alfredo Montoya Melgar

Doctor Honoris Causa por la Universidad de Murcia

Universidad Complutense de Madrid

TRADITION AND INNOVATION IN THE LABOUR REFORMS OF SPAIN (1975-2012)

Resumen

En este estudio, partiendo de la idea de que Derecho del Trabajo es desde sus orígenes un ordenamiento basado en la idea de “reforma”, se analizan las reformas laborales españolas desde 1975 a 2012. El trabajo se estructura siguiendo el orden cronológico de las normas reformadoras. Sucesivamente son objeto de estudio, entre otras importantes disposiciones, la Ley de Relaciones Laborales (1976), el RD-ley de Relaciones de Trabajo (1977), el originario Estatuto de los Trabajadores (1980), la Ley 32/1984, las Leyes 10 y 11/1994, la Ley 63/1997, la Ley 35/2010, el RD-ley 7/2011 y la Ley 3/2012. Sobre cada una de ellas, previo su encuadramiento económico, social y político, se analizan los principales elementos de novedad aportados al ordenamiento laboral español.

Palabras clave

Reforma laboral, Estatuto de los Trabajadores

Código JEL: J38, J48, J20, K31

Abstract

Based on the idea that Labour law is from its origins set up on a system under “reform”, this paper studies the Spanish reforms from 1975 to 2012. The work follows a chronological order of the reforms. Secondly, the Law of Labour Relations (1976), the RD-Law of Relations of Work (1977), the original Statute of Workers (1980), the Law 32/1984, the Laws 10 and 11/1994, the Law 63/1997, the Law 35/2010, the RD-Law 7/2011 and the Law 3/2012 are studied, as well as other relevant provisions. At each reform, the economic, social and political context is explained, and then their main contributions to the Spanish labour system are analysed.

Keywords

Labour reform, Statute of Workers

JEL codes: J38, J48, J20, K31

Alfredo Montoya Melgar

Universidad Complutense de Madrid

E-mail: montoyamelgar@hotmail.com



BOLETIN OFICIAL DEL ESTADO GACETA DE MADRID

Depósito Legal M. 1-1980

Año CCCXX

Viernes 14 de marzo de 1980

Núm. 64

SUMARIO

I. Disposiciones generales

	PAGINA	PAGINA
JEFATURA DEL ESTADO		
Costas.—Ley 7/1980, de 10 de marzo, sobre protección de las costas españolas.	5797	5816
Estatuto de los Trabajadores.—Ley 2/1980, de 10 de marzo, del Estatuto de los Trabajadores.	5799	5815
MINISTERIO DE HACIENDA		
Aduanas.—Circular número 835 de la Dirección General de Aduanas e Impuestos Especiales por la que se modifican algunas normas de la Circular número 809, de 29 de noviembre de 1978, relativa a la aplicación del Acuerdo entre España y la Comunidad Económica Europea.		5816
Escuela Oficial de Aduanas. Reglamento.—Orden de 24 de octubre de 1979 por la que se modifican determinados artículos del Reglamento de la Escuela Oficial de Aduanas.		5815
MINISTERIO DE COMERCIO Y TURISMO		
Formación Profesional del Comerciante.—Corrección de errores de la Orden de 14 de febrero de 1980 por la que se establece el marco de actuación del IRESCO en relación con el programa de Formación Profesional del Comerciante.		5817

II. Autoridades y personal

Nombramientos, situaciones e

	PAGINA	PAGINA
MINISTERIO DE JUSTICIA		
Destinos.—Orden de 10 de febrero de 1980 por la que se resuelve concurso de traslado entre Oficiales de la Administración de Justicia.	5817	
Resolución de la Dirección General de Justicia por la que se resuelve concurso de traslado de la rama de Juzgados de Primera Instancia e Instrucción.	5818	
Nombramientos.—Orden de 21 de febrero de 1980 por la que se aprueban los nombramientos de Secretario y Tesorero de la Junta Provincial del Patronato de Protección a la Mujer en Murcia.	5817	
Orden de 25 de febrero de 1980 por la que se nombran Secretarios de Juzgado de Distrito, en concurso de ascenso, a los Secretarios de Juzgados de Paz, licenciados en Derecho, que se citan.	5818	
Orden de 25 de febrero de 1980 por la que se concede el reintegro al servicio activo en el Cuerpo de Jueces de Distrito a don Mariano Giménez Pérez.	5817	
Situaciones.—Orden de 27 de febrero de 1980 por la que se declara jubilado forzoso a don Manuel Marín Ocaña.	5818	
MINISTERIO DE DEFENSA		
Situaciones.—Real Decreto 437/1980, de 13 de marzo, por el que se dispone el pase a la situación de		

B. O. del E.—Núm. 64

14 marzo 1980

5789

5683

LEY 8/1980, de 10 de marzo, del Estatuto de los Trabajadores.

DON JUAN CARLOS I, REY DE ESPAÑA,

A todos los que la presente vieren y entendieren, Subed: Que las Cortes Generales han aprobado y Yo vengo en sancionar la siguiente Ley:

TITULO PRIMERO DE LA RELACION INDIVIDUAL DE TRABAJO

CAPITULO PRIMERO

Disposiciones generales

SECCION PRIMERA. AMBITO Y FUENTES

Artículo primero.—Ambito de aplicación.

Uno. La presente Ley será de aplicación a los trabajadores que voluntariamente presten sus servicios retribuidos por cuenta ajena y dentro del ámbito de organización y dirección de otra persona, física o jurídica, denominada empleador o empresario.

Dos. A los efectos de esta Ley, serán empresarios todas las personas, físicas o jurídicas, o comunidades de bienes que realicen la prestación de servicios de las personas referidas en el apartado anterior.

Tres. Se excluyen del ámbito regulado por la presente Ley: a) La relación de servicio de los funcionarios públicos, que se regulará por el Estatuto de la Función Pública, así como y las Entidades públicas autónomas, cuando, el amparo de una Ley, dicha relación se regule por normas administrativas o estatutarias.

b) Las prestaciones personales obligatorias.

c) La actividad que se limite, para y supliéndose, al mero desempeño del cargo de consejero o miembro de los órganos de administración, en las empresas que reúnan la forma jurídica de sociedad y siempre que su actividad en la empresa sólo comporte la realización de cometidos inherentes a tal cargo.

d) Los trabajos realizados a título de amistad, benevolencia o buena vecindad.

e) Los trabajos familiares, salvo que se demuestre la condición de asalariados de quienes los llevan a cabo. Se considerarán familiares, a estos efectos, siempre que convivan con demás parientes por consanguinidad o afinidad, hasta el segundo grado inclusiva y, en su caso, por adopción.

f) La actividad de las personas que intervengan en operaciones mercantiles por cuenta de uno o más empresarios, siempre que queden personalmente obligados a responder del buen fin de la operación, asumiendo el riesgo y ventura de la misma.

Cuatro. La legislación laboral española será de aplicación al trabajo que presten los trabajadores españoles contratados en España al servicio de empresas españolas en el extranjero, sin perjuicio de las normas de orden público aplicables en el lugar de trabajo. Dichos trabajadores tendrán, al menos, los derechos económicos que les correspondieran de trabajar en territorio español.

Cinco. A efectos de esta Ley se considera centro de trabajo la unidad productiva con organización específica, que sea dada de alta, como tal, ante la autoridad laboral.

En la actividad de trabajo en el mar se considerará como centro de trabajo el buque, entendiéndose situado en la provincia donde radique su puerto de base.

Artículo segundo.—Relaciones laborales de carácter especial.

Uno. Se considerarán relaciones laborales de carácter especial:

a) La del personal de alta dirección no incluido en el artículo primero, tres, c).

b) La del servicio del hogar familiar.

c) La de los penados en las instituciones penitenciarias.

d) La de los deportistas profesionales.

e) La de los artistas en espectáculos públicos.

f) La de las personas que intervengan en operaciones mercantiles por cuenta de uno o más empresarios sin asumir el riesgo y ventura de aquéllas.

g) Cualquier otro trabajo que sea expresamente declarado como relación laboral de carácter especial por una Ley.

Dos. En todos los supuestos señalados en el apartado anterior, la regulación de dichas relaciones laborales respetará los derechos básicos reconocidos por la Constitución.

Artículo tercero.—Fuentes de la relación laboral.

Uno. Los derechos y obligaciones concernientes a la relación laboral se regulan:

a) Por las disposiciones legales y reglamentarias del Estado

b) Por los convenios colectivos

c) Por la voluntad de las partes, manifestada en el contrato de trabajo, siendo su objeto lícito y sin que en ningún caso puedan establecerse en perjuicio del trabajador condiciones menos favorables o contrarias a las disposiciones legales y convenios colectivos antes expresados.

Por los usos y costumbres locales y profesionales.

Dos. Las disposiciones legales y reglamentarias se aplicarán con sujeción estricta al principio de jerarquía normativa. Las disposiciones reglamentarias desarrollarán los preceptos que establecen las normas de rango superior, pero no podrán establecer condiciones de trabajo distintas a las establecidas por las Leyes a desarrollar.

Tres. Los conflictos originados entre los preceptos de dos o más normas laborales, tanto estatales como pactadas, que debieran respetar en todo caso los mínimos de derecho necesario, se resolverán mediante la aplicación de lo más favorable para el trabajador apreciado en su conjunto, y en cómputo anual respecto de los conceptos cuantificables.

Cuatro. Los usos y costumbres sólo se aplicarán en defecto de disposiciones legales, convencionales o contractuales, a no ser que cuenten con una recepción o remisión expresa.

Cinco. Los trabajadores no podrán disponer válidamente, antes o después de su adquisición, de los derechos que tengan reconocidos por disposiciones legales de derecho necesario. Tampoco podrán disponer válidamente de los derechos reconocidos como indisponibles por convenio colectivo.

SECCION SEGUNDA. DERECHOS Y DEBERES LABORALES BASICOS

Artículo cuarto.—Derechos laborales.

Uno. Los trabajadores tienen como derechos básicos, con el contenido y alcance que para cada uno de los mismos disponga su legislación normativa, los de:

a) Trabajo y libre elección de profesión u oficio.

b) Libre sindicación.

c) Negociación colectiva.

d) Adopción de medidas de conflicto colectivo.

e) Huelga.

f) Reunión.

g) Participación en la empresa.

Dos. En la relación de trabajo, los trabajadores tienen derecho:

a) A la ocupación efectiva.

b) A la promoción y formación profesional en el trabajo.

c) A no ser discriminados para el empleo o una vez empleados, por razones de sexo, estado civil, por la edad dentro de los límites enmarcados por esta Ley, raza, condición social, ideas religiosas o políticas, afiliación o no a un sindicato, así como por razón de lengua, dentro del Estado español.

Tampoco podrán ser discriminados por razón de disminuciones físicas, psíquicas y sensoriales, siempre que se hallaren en condiciones de aptitud para desempeñar el trabajo o empleo de que se trata.

d) A su integridad física y a una adecuada política de seguridad e higiene.

e) Al respeto de su intimidad y a la consideración debida a su dignidad.

f) A la percepción puntual de la remuneración pactada o legalmente establecida.

g) Al ejercicio individual de las acciones derivadas de su contrato de trabajo.

h) A cuantos otros se deriven específicamente del contrato de trabajo.

Artículo quinto.—Deberes laborales.

Los trabajadores tienen como deberes básicos:

a) Cumplir con las obligaciones concretas de su puesto de trabajo, de conformidad a las reglas de la buena fe y diligencia.

Tradición e innovación en las reformas laborales de España (1975-2012)

Alfredo Montoya Melgar

Doctor Honoris Causa por la Universidad de Murcia

Universidad Complutense de Madrid

El Derecho del Trabajo es, desde sus orígenes, no tan lejanos, un ordenamiento basado en la idea de “reforma”. En efecto, la reforma social dio nombre a las primeras instituciones públicas ocupadas de la cuestión social en cuya labor se encuentra el germen de nuestra legislación laboral (la Comisión de Reformas Sociales en 1883, el Instituto de Reformas Sociales en 1903). Esa idea de reforma social surge, en España como en los demás países de nuestro entorno, no sólo como una respuesta de justicia a la cuestión social, sino también como una vía pacífica, posibilista y transaccional de cerrar el paso a las tendencias revolucionarias del momento. La experiencia histórica muestra el acierto de quienes, como Gumersindo de Azcárate, proponían “el lento camino de las reformas para evitar el violento de las revoluciones”¹. Ese camino ha triunfado, salvo excepciones poco ejemplares, sobre los programas radicales de subversión del sistema social, político y económico.

Acotando el espacio cronológico de nuestra exposición a los casi cuarenta años que van desde 1975 al día de hoy, y reduciendo el espacio temático a la legislación laboral (con exclusión de la referida a la Seguridad Social, que exigiría un tratamiento específico) encontramos en nuestro país, de un lado algunas grandes reformas laborales motivadas predominantemente por razones socio-políticas, y de otro, y de modo mayoritario, algunas grandes reformas laborales debidas predominantemente a circunstancias económicas; predominantemente en ambos casos, porque no es posible separar de modo absoluto en esas reformas lo político, lo social y lo económico.

Añadamos en estas palabras preliminares que las que comúnmente se denominan “reformas del mercado de trabajo” (nombre que se encuentra incluso en la denominación oficial de muchas normas laborales) son en realidad más bien reformas del Derecho del Trabajo, por más que tengan su lógica incidencia sobre el llamado, con algún exceso economicista, mercado laboral².

¹ Azcárate, 1933: 282.

² Una crítica reciente a la que él llama “fórmula infeliz del mercado de trabajo”, en Suárez González, 2011: 251.

Las más profundas reformas que nuestro ordenamiento laboral ha experimentado en este casi medio siglo objeto de nuestra atención fueron, lógicamente, las iniciadas en el propio año 1975 a consecuencia del cambio o “transición” de régimen político y culminadas a finales de 1978 con la promulgación de la Constitución vigente. Ese cambio determinó en la materia que nos ocupa, sobre todo, el reconocimiento de la libertad sindical y sus consecuencias (derecho de huelga y de libre negociación colectiva) y el inicio de la progresiva reducción del intervencionismo estatal en las relaciones de trabajo; un intervencionismo que se venía manifestando tanto en el formidable poder normativo del Ministerio de Trabajo, legislador paralelo del que emanaban las reglamentaciones u ordenanzas laborales, como en los fuertes controles autorizantes que ejercía en la materia la Administración laboral, también investida entonces de poderes cuasi-judiciales. Alguno de esos controles –de modo significativo, el ejercido sobre los expedientes de regulación de empleo– ha pervivido hasta la reforma laboral del pasado año 2012.

La Ley de Relaciones Laborales (Ley 16/1976, de 8 abril) era consciente de que estaba inaugurando un nuevo Derecho del Trabajo cuando proclamaba en su E. de M. el propósito de “anticiparse, en la medida de lo posible, a los criterios y nuevos planteamientos que se adivinan en un porvenir inmediato”.

Como en otros momentos de nuestra historia, la reforma política coincidía con una grave crisis económica, motivada por el *shock* de 1973, que provocó el alza de los precios del petróleo y otras materias primas, proceso agravado en 1979. Pese a ello, la citada Ley de Relaciones Laborales adoptó estimables medidas de mejora social; así, la reducción de la jornada laboral a 44 horas semanales, la ampliación del descanso semanal a un día y medio, y de las vacaciones anuales a 21 días, la intensificación (ciertamente efímera) de la estabilidad en el empleo, la creación del Fondo de Garantía Salarial y del contrato de trabajo en prácticas, y otras más que sería excesivo consignar ahora.

Aunque la Ley de Relaciones Laborales aprobó en un momento en el que España se acercaba al pleno empleo, con una tasa en torno al 5 por 100 (bien es cierto que coexistiendo

con una numerosa población emigrada), ello no impidió que se siguiera preocupando del fomento del empleo respecto de determinados grupos de trabajadores con dificultades de inserción en el llamado mercado de trabajo. Era ésta una tendencia –basada en la bonificación de las cotizaciones empresariales a la Seguridad Social, así como en ciertas preferencias y beneficios formativos– que ya se venía anticipando en los primeros años 70 (Decretos 1293/1970 y 2531/1970), que se prolongaría durante toda esa década de los 70 (RD 41/1979 y RD 42/1979) y se había de perpetuar sin interrupción hasta nuestros días. La política de estímulos públicos a la contratación laboral, interfiriendo en el puro juego de la oferta y la demanda de trabajo, es, en efecto, un rasgo común a toda nuestra historia laboral contemporánea. Pese a la buena situación del empleo interior, la Ley de Relaciones Laborales incluía también normas sobre reestructuración de plantillas, en las que la autorización administrativa seguía teniendo un papel decisivo.

Un año más tarde, el 4 de marzo de 1977, sólo dos meses después de promulgarse la Ley para la Reforma Política, cuando todavía nuestra tasa de desempleo era de un 7 por 100, se aprobó el RDL de Relaciones de Trabajo, una norma que se superponía a la Ley de Relaciones Laborales, incidiendo en aspectos neurálgicos, tanto individuales como colectivos, del Derecho del Trabajo. De ese RDL pervive la actual regulación de la huelga, tal y como fue adaptada a la Constitución por la histórica STC de 8 de abril de 1981. El cambio político predominaba de modo absoluto en los propósitos del Decreto-Ley, que propugnaba en su preámbulo “una profunda reforma normativa, inspirada en el principio de liberalización de las relaciones de trabajo, en consonancia con los sistemas jurídicos imperantes en los países de Europa Occidental”. No obstante, tampoco podían faltar, en un momento de delicada situación económica, las medidas de esta índole. Muestra de ello es la insistencia del citado RDL en la reestructuración de plantillas y la creación de una nueva modalidad de extinción del contrato de trabajo –el despido individual por circunstancias objetivas–, que eliminaba la exigencia de autorización administrativa en casos de ineptitud del trabajador, faltas justificadas al trabajo o necesidades de funcionamiento de la empresa; una figura que se ha mantenido hasta nuestros días ampliando su ámbito de aplicación.

A finales de ese mismo año 1977 se firmaron y ratificaron por las Cortes los Pactos de la Moncloa, que incluían un Programa de saneamiento y reforma de la economía, de amplio alcance, que, junto a medidas presupuestarias, monetarias y de precios, incluía acuerdos sobre política de rentas y de empleo. En este último aspecto, se arbitran dos tipos de actuaciones que ya contaban con precedentes y que habían de tener continuidad hasta los tiempos actuales: de un lado, medidas de fomento del empleo de personas con difícil acceso al trabajo (jóvenes, desempleados), y de otro, reforzamiento de la acción protectora del seguro de desempleo, que había sido implantado en 1961.

Ya en esta época se generaliza, y va a seguir dominando hasta la actualidad, la técnica normativa del Decreto-Ley para instrumentar las medidas de reforma, y concretamente de reforma laboral; Decreto-Ley que con frecuencia pasa

luego a tramitarse como Ley. En efecto, en ejecución de los Pactos de la Moncloa se aprobó, entre otros, el RDL 43/1977, de política salarial y empleo, que comenzaba reconociendo “la gravedad de la situación por la que actualmente atraviesa la economía española” y “la necesidad ineludible de una profunda reforma de sus aspectos institucionales más característicos”. Anticipándose a la Constitución, la referida norma se situaba bajo el principio de la economía de mercado, limitando el papel del Estado a “orientar de forma indicativa la libre actuación de los particulares”. El Decreto-Ley adoptaba medidas de política de rentas y de políticas de empleo; en cuanto a lo primero, se proponía moderar el crecimiento de los salarios (hasta un 22 por 100 sobre la masa salarial del año anterior), y en cuanto a lo segundo, ordenaba al Gobierno regular la contratación temporal de desempleados y la elaboración de un plan de empleo juvenil. En cumplimiento de estos últimos mandatos, un RD 3280/1977 desarrollaba un sistema de incentivo de la contratación temporal de desempleados, ya ensayado con anterioridad, y que ha pasado a ser una constante en nuestras sucesivas reformas laborales: la bonificación de las cuotas de la Seguridad Social correspondientes a determinados contratos. Otro RD 3281/1977, dictado también en ejecución del RDL 43/1977, insistía en “la grave situación por la que atraviesa la economía española”, en la “evidente disminución en el ritmo de creación de puestos de trabajo” y en “los efectos especialmente negativos en las posibilidades de ocupación y colocación de las personas jóvenes”. Para remediar esa situación y esos efectos, el DL regulaba un contrato temporal de trabajo para jóvenes, incentivando a los empresarios para su utilización mediante, también aquí, la bonificación de las cuotas de la Seguridad Social.

En aplicación asimismo de los Pactos de la Moncloa, se dictaron diversas normas para impulsar inversiones públicas generadoras de empleo³. Tal fue el caso del RD 3397/1977, que adoptaba “medidas urgentes y eficaces para combatir el paro forzoso”, consistentes en obras de acondicionamiento de vías urbanas; medidas de larga tradición entonces, y que habían de tener múltiples sucesoras en tiempos posteriores.

Los efectos de las crisis económicas desencadenadas en los años 70 se siguieron manifestando con particular crudeza en la primera mitad de la década de los 80, en la que coincidieron una fuerte destrucción de empleo, baja productividad y altos costes laborales. A principios de 1983, nuestra tasa de paro alcanzaba ya el 22 por 100 de la población activa, con cerca de tres millones de desempleados. Fue en esos años cuando nuestro maestro Manuel Alonso Olea –de cuya muerte acaban de cumplirse ya diez años– escribió un precioso ensayo cuyo título (“El trabajo como bien escaso”) aludía expresivamente a aquella situación⁴. En esos años 80 se hablaba también con insistencia en los ámbitos académicos españoles e internacionales de un “Derecho del Trabajo de la crisis” y de un “Derecho del Trabajo de la emergencia”, expresiones con las que se quería enfatizar acerca de la nueva función (la creación de empleo) que se veía obligado a asumir este sector

³ Así, los Acuerdos del Consejo de Ministros de los días 1, 21 y 30 diciembre 1977, y de 17 febrero 1978.

⁴ Alonso Olea, 1985 y 1987.

del ordenamiento como un arma más del arsenal frente a la grave situación económica⁵.

Esa década de los 80 fue enormemente prolífica en materia de legislación laboral. Ésta, al tiempo que intentaba adaptar el Derecho del Trabajo a la Constitución, ensayaba la fórmula de la llamada “flexibilización del mercado de trabajo”, que se venía defendiendo en países con sistemas avanzados de relaciones laborales⁶. La adaptación constitucional fue obra, sobre todo, de la Ley 3/1980, del Estatuto de los Trabajadores, una norma hoy vigente, treinta y tres años después de su promulgación, lógicamente con no pocas modificaciones en su articulado, pero no en su concepción y arquitectura fundamentales⁷. El preámbulo del proyecto de la que sin duda es nuestra principal ley laboral, tras afirmar que “El nuevo modelo político precisa, por pura coherencia, de un nuevo modelo laboral”, enunciaba los tres pilares básicos en los que la Constitución sustenta ese modelo: “la contraposición de intereses en el mundo del trabajo, la autonomía colectiva de las partes sociales y el otorgamiento al Estado de la correspondiente potestad normativa en materias laborales”. El Estatuto, aun teniendo esa misión central de diseñar la estructura básica de nuestro sistema de relaciones laborales, no podía, sin embargo, sustraerse a la situación de la economía y, en particular, del empleo en aquellos años. Ello explica la referencia a las medidas de fomento del empleo contenidas en el articulado del Estatuto: subvenciones, desgravaciones y otras ayudas, así como el recurso a la contratación temporal y la fijación de una edad laboral máxima. Al mismo tiempo, el Estatuto se hacía eco de las corrientes flexibilizadoras de las relaciones laborales, denunciando la excesiva “rigidez” que dominaba en ellas, y anticipándose así al famoso informe encargado en 1985 por la OCDE al profesor Ralf Dahrendorf.

La preocupación por el empleo (y por el desempleo) dominaba ya por completo en la Ley Básica de Empleo (Ley 51/1980, reestructurada en 1984), que reiteraba al Gobierno el mandato constitucional de formular y desarrollar una política de fomento del empleo, buscando la máxima utilización de los recursos humanos y económicos disponibles (art. 4). Dicha ley instrumentó, por una parte, una serie de medidas (las siempre presentes ayudas y subvenciones) de fomento de la ocupación, y por otra, un conjunto de medidas de protección de los desempleados. Con ánimo unificador, esta Ley incorporó, segregándola de la Seguridad Social, la regulación de las prestaciones de desempleo; regulación que habría que esperar hasta la Ley de la Seguridad Social de 1994 para que volviera a ser parte de ésta. Normas de menor entidad insistían sobre los temas tradicionales de la bonificación de cuotas de la Seguridad Social como medio de fomentar el empleo de personas con dificultades de inserción en el mercado laboral (así, RD 723/1980, RD 2293/1980, RD 2578/1980, RD

145/1983, RD 799/1985). Un importante RD 1445/1982 ordenó, siempre con el objetivo de reducir el paro, la contratación temporal, el contrato de trabajo a tiempo parcial y la contratación en prácticas y para la formación, así como la relativa a grupos de trabajadores con dificultades de integración laboral, y mantuvo la habitual política de incentivar la contratación con bonificación de las cuotas empresariales de la Seguridad Social. También fue objeto de regulación por ese Decreto una figura que había de persistir a través de los años: el trabajo temporal de colaboración social; una modalidad laboral ajena al contrato de trabajo y ofrecida a los desempleados por las Administraciones Públicas con el fin doble de llevar a cabo trabajos de interés social y reducir el paro forzoso.

La crisis económica de los 80 incentivó también las políticas de reconversión industrial⁸, de las que fueron testimonio señero el RDL 8/1983 y la Ley 27/1984, que preveían la constitución de Fondos de Promoción de Empleo, y multiplicó las fórmulas, ya experimentadas anteriormente, de empleo subsidiado, con especial atención al sector agrario y en concreto a la protección de trabajadores eventuales del campo (RRDD 3237/1983 y 2298/1984). En estos años (RD 513/1984) nace el Plan de Empleo Rural para Andalucía y Extremadura (PER), que había de prorrogarse en los años sucesivos, no sin recibir críticas por su frecuente aplicación fraudulenta.

La Ley 32/1984⁹, que modificó los tres Títulos del Estatuto de los Trabajadores, estaba claramente situada en la línea de dar respuesta flexibilizadora a los retos de la economía y en particular del creciente desempleo, que rondaba, cuando se promulgó, el 20 por 100. Así lo reconocía su Exposición de Motivos cuando argumentaba que “la adaptación del marco institucional que regula el mercado de trabajo a las nuevas circunstancias de la economía española, tras la crisis económica del último decenio, constituye una necesidad imperiosa en orden a conseguir que las perspectivas de un crecimiento económico futuro, más sustancial que el de los últimos años, se traduzcan en la creación del mayor número de empleos posibles, objetivo fundamental y prioritario del programa del Gobierno”. Ahora bien, esa adaptación se llevó a cabo a través de la llamada “flexibilidad de entrada”, referida al tipo contractual elegido (contrato temporal y no indefinido), pero no a la flexibilidad de salida (extinción del contrato) ni a la flexibilidad interna (movilidad funcional o geográfica). En efecto, la regulación de mayores consecuencias, y al tiempo la más polémica, que introdujo la Ley 32/1984 fue la de la generalización del contrato temporal como medida de fomento del empleo, sin necesidad de causa para la temporalidad¹⁰. Tal medida, desarrollada por un RD 1989/1984, supuso la expansión desmesurada de los contratos temporales (que llegaron a suponer cerca del 35 por 100 de la contratación laboral, bastante

⁵ Así, Martín Valverde, 1986: 165 y ss., y Luca Tamajo y Ventura, 1979.

⁶ Rivero Lamas (coord.), 1993; Galiana Moreno, 1984; Pérez de los Cobos, 1991: 88; Rev. Fac. Der. Univ. Compl., núm. 14, 1988 (monográfico sobre *Estudios sobre flexibilidad laboral y nuevos comportamientos sindicales*); Durán, Montoya y Sala, 1987.

⁷ Cfr. Suárez González, 1980; REDT, núm. 100, marzo-agosto 2000, y RMTIN, núm. 58; Aguilera Izquierdo *et al.*, 2005.

⁸ Sobre la significación jurídica de ésta, *vid.* Cruz Villalón, 1983: 199 y ss.; Sargadoy Bengoechea, 1984: 7 y ss.; Monereo Pérez, 1988; García Becedas, 1989; Pérez de los Cobos, 1990: 245 y ss.

⁹ *Vid.* sobre el alcance de dicha ley Martín Valverde, 1985, págs. 17 y ss.; A. Montoya Melgar, “La estabilidad en el empleo y la reforma socialista del Estatuto de los Trabajadores”, en *Derecho del Trabajo y crisis económica*, cit., págs. 123 y ss.

¹⁰ Cfr. Cavas Martínez, 1987.

más del doble de la media europea de la época). A esa perturbadora consecuencia de la reforma de 1984 se sumó el efecto de “rotación” de un tercio de la mano de obra y la paralela reducción drástica de los contratos indefinidos. De esta época data la denominada “dualización” del mercado de trabajo, así como la expresión “contratación precaria” y la menos elegante de “contratos basura”, contrapuestos a los contratos indefinidos o estables, obviamente más protectores para los trabajadores.

Finalidad específica de la Ley 32/1984 fue la inserción de jóvenes trabajadores. La Ley destacaba “la intensidad alcanzada por el paro juvenil” y se proponía para conseguir aquel fin la utilización de los contratos en prácticas y para la formación (reformados luego en el RD 1992/1984), los contratos a tiempo parcial y la nueva figura del contrato de relevo (regulados en el RD 1991/1984), señalando que todas ellas eran fórmulas “ampliamente utilizadas en los países occidentales”. Todas estas instituciones habían de seguir siendo objeto de sucesivas modificaciones ulteriores, destinadas siempre a aprovechar su capacidad de creación de empleo.

Una figura innovadora de la Ley 32/1984 fue también el contrato para lanzamiento de una nueva actividad, con el que se pretendía estimular a los ahora llamados emprendedores; contrato que también se inspiraba en las orientaciones comunitarias europeas, con una “vocación de permanencia” que no tardó en ser contradicha por el propio legislador. Como instrumentos de reparto de trabajo se arbitraron también la jubilación anticipada, reordenada por un RD 1194/1984, la reducción de la jornada laboral (RD 2001/1983) y la restricción de las horas extraordinarias (RDL 1/1986).

Simultáneamente a la Ley 32/1984, y acompañando las políticas activas de ésta con políticas pasivas, la Ley 31 del mismo año reestructuraba la protección contra el desempleo, resaltando cómo “la aparición explosiva del fenómeno del desempleo ha minado los mecanismos de financiación de estos sistemas de protección”. Recordemos incidentalmente las graves consecuencias que el paro tiene, en cualquier momento, sobre el régimen económico de la Seguridad Social: de un lado reduce el número de cotizantes y de otro aumenta el de perceptores de prestaciones y subsidios de desempleo.

Entre los instrumentos normativos que se enfrentaron a la crisis económica y del empleo en los años 80 destacó por su originalidad –que justificó la atención internacional que mereció– la llamada “concertación social” o “diálogo social”, unas veces bipartito (entre sindicatos y asociaciones empresariales), otras veces tripartito (con presencia del Gobierno)¹¹; concertación social y económica que tuvo ante sí el ejemplo de consenso que las organizaciones políticas habían dado al firmar los Pactos de la Moncloa. En ocasiones, el producto de esas negociaciones era asumido por el poder público, que lo convertía en proyectos de ley, siendo éstos tramitados y finalmente aprobados como leyes. A esta singular fórmula normativa, no exenta de sabor corporativista (en la época se habló de un “neo-corporativismo”), se la denominó “legislación negociada”. Con independencia de sus resultados concretos

en materia de empleo, es indudable la función de pacificación social que cumplió, en momentos de elevado paro, la citada concertación.

Prácticamente todos los acuerdos fruto de la concertación social se ocuparon del problema del paro y aportaron fórmulas para hacerle frente, aunque es preciso reconocer que con poco éxito. Así, el Acuerdo Marco Interprofesional (AMI), suscrito por UGT y CEOE el 5 de enero de 1980 consideraba como “objetivo primordial” el mantenimiento y creación de puestos de trabajo, a cuyo efecto proponía (el pacto era meramente contractual, no normativo, a diferencia de los convenios colectivos) la moderación salarial y algunas medidas de reparto del empleo como la reducción de las horas extraordinarias y la anticipación de la edad de jubilación. Al revisar en 1981 el AMI, las partes de éste consideraban que “las medidas adoptadas hasta el momento [habían] resultado insuficientes, agravándose año tras año la tasa de desempleo” (cuando esto se decía dicha tasa se situaba en el 13,5 por 100). En esa revisión se consideró necesario alcanzar un Acuerdo Nacional sobre el Empleo (ANE), que efectivamente se firmó el 9 de junio de 1981 entre el Gobierno, la CEOE y los sindicatos UGT y CCOO, estableciendo un compromiso de creación de empleo (que no se pudo cumplir), a cuyo servicio se ponían diversas medidas: contención de cargas salariales y de cotización a la Seguridad Social, reducción de las horas extraordinarias y el pluriempleo, anticipación de la edad de jubilación y protección de los desempleados.

El objetivo del fomento del empleo no faltó tampoco en el Acuerdo Interconfederal de 1983 entre CEOE/CEPYME y UGT/CCOO y en el Acuerdo Económico y Social (AES) de 1984, firmado por esas mismas organizaciones, salvo CCOO, y además por el Gobierno; pero, a diferencia de lo que ocurrió con otros fines (p. ej.: el control del crecimiento salarial), los relativos a la creación de empleo no se cumplieron.

Haciéndose eco de los cambios liberalizadores a que obligaba nuestra integración en la Comunidad Europea, el RDL 1/1986, de 14 de marzo, de medidas urgentes administrativas, financieras, fiscales y laborales, procedió a reducir el número máximo de horas extraordinarias (de 100 a 80), dentro de una estrategia de reparto de trabajo basada en la “flexibilidad en la utilización del tiempo de trabajo”, y destinada, en definitiva, a “mejorar las expectativas de crecimiento económico traducidas en la creación de empleo”.

Tras la breve etapa de bonanza de la segunda mitad de la década de los 80, en la que sin embargo no dejaron de alcanzarse altas tasas de paro, los años 90 asistieron a una serie de importantes cambios en nuestro panorama económico: a las nuevas exigencias de competitividad determinadas por nuestra integración europea se sumaron profundas transformaciones productivas y comerciales debidas a la globalización de la economía y a la expansión de las nuevas tecnologías; y a todas estas circunstancias se añadió la recesión mundial debida a la desaceleración económica de EEUU, Japón y Alemania, que afectó, con sus consecuencias inflacionistas y de paro, gravemente a nuestro país, en el que se alcanzó a comienzos de 1994 la cifra de desempleo más elevada hasta entonces: el 24,5 por 100, con cerca de 3.800.000 parados. El Gobierno respondió

¹¹ Cfr. Mulas García, 1983: 95 y ss.; Montoya Melgar, 1990: 79 y ss.; Monereo Pérez, 1999.

a este nuevo reto intensificando las precedentes políticas flexibilizadoras, en las que introdujo alguna novedad. En tal sentido, la Ley 22/1992, derivada del RDL 1/1992, de Medidas Urgentes para el Fomento del Empleo (esta estructura “bifásica” –Decreto-Ley tramitado después como Ley–¹² se va a repetir en el futuro) prosiguió con la experimentada técnica de incentivación de contratos indefinidos a favor de personas con dificultades de empleo, al tiempo que reaccionó contra la desmesurada expansión de los contratos temporales sin causa. La política de subvención y bonificación se prolongaba en el RDL 3/1993, de Medidas Urgentes sobre materias presupuestarias, tributarias, financieras y de empleo, que incentivaba de nuevo la contratación a tiempo parcial, y en la Ley 22/1993, de Medidas Fiscales, Régimen de Funcionarios Públicos y Régimen de Desempleo.

La gravedad de la situación económica y del empleo exigía un esfuerzo normativo más ambicioso y sistemático. Frustrado en esta ocasión el diálogo social, esa primera gran reforma de nuestro mercado de trabajo se llevó a cabo a través de dos importantes Leyes promovidas desde el Gobierno socialista: la 10 (derivada del RDL 18/1993) y la 11 de 1994, ambas plenamente identificadas con las políticas de flexibilización de las relaciones laborales¹³. La primera de estas leyes reconocía, una vez más, la necesidad de acometer “cambios estructurales profundos” ante “la gravedad de la situación económica y su incidencia en el mercado de trabajo”. A tal efecto, y al tiempo que continuaba adoptando medidas de fomento de la contratación de jóvenes y de trabajo a tiempo parcial, rompía el tradicional monopolio estatal en materia de empleo, admitiendo por primera vez en nuestro ordenamiento las agencias privadas de colocación y las empresas de trabajo temporal.

Si esta Ley 10/1994 tenía indudable importancia, fue mayor todavía la de la Ley 11/1994, de 19 de mayo, que procedió a modificar las normas básicas que entonces componían nuestro Derecho del Trabajo: el Estatuto de los Trabajadores (que un año más tarde sería objeto de refundición), la Ley de Procedimiento Laboral y la Ley de Infracciones y Sanciones en el Orden Social. La reforma laboral llevada a cabo por esta Ley 11/1994 fue, sin ninguna duda, la más relevante desde la promulgación del Estatuto de los Trabajadores. Promovida desde un espíritu liberalizador y flexibilizador, plasmado en la reducción de la regulación estatal en beneficio de la autonomía colectiva e individual de las partes, fue sin embargo rechazada por los sindicatos, que convocaron la huelga general del 27 de enero de 1994. Quizá sea este el momento de decir que forma parte de la tradición del reformismo laboral contemporáneo, cuando la norma reformadora no ha sido consensuada por los sindicatos, la oposición de éstos a través de la modalidad extrema de las huelgas generales. Recuérdese que desde la promulgación de la CE al día de hoy ha habido en España ocho huelgas generales: la de 20 de junio de 1985, contra la Ley 26/1985, de pensiones; la de 14 de diciembre de

1988, contra la reforma del mercado de trabajo y el Plan de Empleo Juvenil; la de 28 de mayo de 1992, contra la reforma de las prestaciones de desempleo; la de 27 de enero de 1994, contra la reforma del mercado de trabajo (todas ellas, bajo Gobiernos del PSOE); la de 20 de junio de 2002, contra la regulación del desempleo y medidas de fomento del empleo (bajo Gobierno del PP), la de 29 de septiembre de 2010 contra la reforma de ese año (de nuevo con Gobierno socialista), la de 29 de marzo de 2012 (frente a la reforma laboral del PP) y, en fin, la de 14 de noviembre de 2012, considerada como la primera huelga general europea, y dirigida frente a los ajustes económicos y laborales. Sería interesante conocer cómo hubieran evolucionado la economía y el empleo sin esas reformas, o, al menos, sin las más importantes y profundas de ellas.

Situada una vez más frente a la crisis económica y del empleo (en el primer trimestre de 1994 la tasa de paro alcanzó, como ya hemos dicho, el 24,5 por 100 de la población activa), la Ley 11/1994 se propuso “revisar el marco institucional de las relaciones laborales, así como las propias prácticas negociadoras de los interlocutores sociales”, desde una decidida perspectiva de “adaptabilidad” y “flexibilidad”, como repetidamente afirmaba la E. de M. de la citada Ley. La reforma, cuya oportunidad fue demostrada por sus efectos, liberalizó el régimen de la negociación colectiva así como el de las extinciones y modificaciones sustanciales del contrato de trabajo, elevó a rango legal el concepto de grupo profesional que habría de desplazar por completo con los años al más estrecho de categoría profesional, hizo más flexible la ordenación del tiempo de trabajo y del salario, eliminó definitivamente el contrato temporal sin causa, eje de la reforma de la Ley 32/1984, y, entre otras medidas sustantivas, procesales y sancionadoras, aceleró el proceso de supresión de las Reglamentaciones y Ordenanzas laborales iniciado en 1977.

La gran reforma de 1994 fue completada por la innovadora Ley 14 del mismo año, que reguló las empresas de trabajo temporal, adaptando en dicha materia nuestro ordenamiento al marco europeo e introduciendo, como la propia Ley exponía, “un mecanismo importante para acceder a la actividad laboral”, mecanismo que se sumaba a la legalización de las agencias privadas de colocación llevada a cabo por el RDL 18/1993.

El año 1997 conoció una nueva reforma de entidad, que dio cobertura legal a lo que previamente habían pactado, recuperando la línea del diálogo social de los años 80, las Confederaciones de Empresarios y de Sindicatos más representativos en el Acuerdo Interconfederal para la Estabilidad en el Empleo, suscrito el 28 de abril de ese año 1997¹⁴. Aunque la recesión económica había dado paso a una incipiente expansión, la tasa de desempleo seguía siendo del 22 por 100 y la tasa de temporalidad de los contratos de trabajo del 34 por 100. Muestra de la llamada “legislación negociada”, el RDL 8/1997, de 16 de mayo, transformado luego en Ley 63/1997, de 26 de diciembre, de medidas urgentes para la mejora del mercado de trabajo y el fomento de la contratación indefinida, insistió

¹² El calificativo de “bifásica” aplicado a la reforma laboral, en Sempere Navarro, 2001: 19 y 20.

¹³ Sobre las reformas de 1994, ver Sala Franco, 1994; Valdés Dal-Ré (Dir.), 1994; Martínez Emperador (Dir.), 1996; Navarro Nieto y Sáez Lara, 1998; y Fernández Domínguez *et al.*, 1998.

¹⁴ Sobre dicha reforma, *vid.* García Murcia, 1997, págs. 15 y ss.; Albiol Montesinos *et al.*, 1997; Palomeque López, 1997.

en este objetivo compartido con el de reformas precedentes, con un destacado toque innovador: la creación de la figura del contrato para fomento de la contratación indefinida, en el que se aligeraba la carga indemnizatoria en determinados supuestos de despido de trabajadores fijos. La ley 64/1997 complementaba el contenido de la 63/1997 estableciendo incentivos fiscales y de Seguridad Social a la contratación indefinida. Ambas normas coadyuvaban a una sensible reducción del paro, que en el cuarto trimestre del año 2000 había bajado al 13,6 por 100.

En la segunda legislatura con gobierno del Partido Popular, se produjo una nueva reforma, ésta sin haberse logrado alcanzar acuerdo previo entre los agentes sociales: la llevada a cabo por la Ley 12/2001, procedente, una vez más, de un Decreto Ley, en este caso el 5/2001¹⁵. Esta reforma, de alcance más limitado que la de 1994 y también que la de 1997, pretendía resolver “problemas prácticos o disfunciones” no resueltos en las reformas anteriores. Reducido sensiblemente el nivel de desempleo, el legislador se centró en el objetivo, tampoco nuevo, de reforzar la estabilidad en el empleo y fijar garantías en los contratos temporales, de relevo y a tiempo parcial. La reforma incidió también sobre el régimen de las contrataciones, la sucesión de empresa y la extinción del contrato de trabajo, así como sobre la regulación de las empresas de trabajo temporal y determinados preceptos de la Ley de infracciones y sanciones en el orden social. En fin, la Ley de 2001 aprobaba el Programa de Fomento de Empleo para dicho año, basado como de costumbre en la bonificación de las cuotas de la Seguridad Social correspondientes a la contratación indefinida de desempleados incluidos en grupos con especiales dificultades de empleo. La idea de “un empleo más estable y de mayor calidad”, que la ley erigía en su tema principal, iba a seguir acompañando a las ulteriores reformas laborales.

El intento del RDL 5/2002 de proseguir la tendencia reductora de los costos del despido, en este caso mediante la eliminación de los llamados “salarios de tramitación” en los despidos no seguidos de readmisión, acompañada de ciertas restricciones en el régimen de desempleo, encontró, una vez más, la oposición sindical en forma de huelga general (la de 20 de junio de 2002); excepcionalmente, esta huelga logró en buena parte su objetivo, consiguiendo que la Ley 45/2002, de Medidas urgentes para la reforma del sistema de protección por desempleo y mejora de la ocupabilidad, moderara las pretensiones del Decreto-Ley del que se derivaba¹⁶. Esta reforma menor de 2002 se centró en establecer vías de comunicación entre las políticas activas de empleo (medidas de fomento y formativas) y las pasivas (protección a los desempleados). A tal efecto, se establecían medidas tanto laborales como de Seguridad Social, que afectaban a las consecuencias del despido en ambos planos, y que determinaban sendas modificaciones en el Estatuto de los

Trabajadores, la Ley de Procedimiento Laboral y la Ley General de la Seguridad Social. Asimismo, dictaba la Ley normas sobre la protección por desempleo de los trabajadores agrarios eventuales, y, finalmente, aprobaba el Programa de Renta Activa e Inserción para 2002, destinado a “los desempleados con especiales necesidades económicas y dificultades para encontrar empleo”.

Pese a que en 2003 el nivel de desempleo bajó al 11,5 por 100, la Ley de Empleo promulgada ese mismo año (Ley 56, de 16 diciembre)¹⁷ denunciaba “una alta tasa de paro y una baja tasa de ocupación”, y se proponía mejorar la eficiencia del mercado de trabajo, a cuyo efecto instrumentaba un nuevo Sistema Nacional de Empleo.

Aun reconociendo el notable descenso del paro en España, la Ley 43/2006, para la mejora del crecimiento y del empleo¹⁸, fue continuadora de las tradicionales políticas en esta materia, con las que se proponía hacer frente, una vez más, a los “desequilibrios de nuestro mercado de trabajo” y particularmente al “doble problema”, siempre irresuelto, de éste: “insuficiente volumen de empleo y alto nivel de temporalidad”. Era éste un supuesto más de “ley negociada”, y como tal basada en un Acuerdo tripartito (entre Gobierno y agentes sociales: CEOE/CEPYME y CCOO/UGT) del mismo año (suscrito el 9 de mayo) que dio lugar en una primera fase al RDL 5/2006, de 9 de junio. La Ley 43/2006 prosiguió en la senda frecuentada por el legislador laboral de las décadas precedentes: la senda del fomento de los contratos indefinidos y en especial de la ocupación de personas con dificultades de integración laboral, y la senda de la reducción de la contratación temporal. Esta Ley incorporó además un nuevo programa de fomento del empleo –figura ya familiar y reiterada en la legislación laboral– actualizando el régimen de incentivos (bonificaciones y reducciones de cuotas de la Seguridad Social) a la contratación indefinida y a la conversión de contratos temporales en indefinidos. En fin, la ley se situaba en la línea de buscar no sólo más empleo sino también “empleo estable” o “de calidad”.

Un nuevo ciclo de crisis económica mundial se inicia, originado por la mala gestión de los mercados financieros y los errores de los Bancos centrales y los organismos reguladores y auditores, a mediados de 2007, alcanzando con particular dureza a nuestro país, afectado por problemas adicionales, el menor de los cuales no fue la tardanza en la adopción de medidas, que el Gobierno quería que surgieran de un diálogo social definitivamente roto en el verano de 2009.

Efectivamente, el RDL 2/2008, de 21 abril, sobre medidas de impulso de la actividad económica, seguía afirmando que “en la actualidad, la economía española goza de unos sólidos fundamentos” y destacaba “la intensa creación de empleo” que a su juicio se estaba produciendo, a pesar de lo cual, la norma autorizaba al Gobierno para que aprobara un plan extraordinario de medidas de fomento del empleo. Menos

¹⁵ Sempere Navarro (coord.), 2001; García-Perrote Escartín (coord.), 2002; *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, n° 33 (monográfico), 2001 y la revista *Tribuna Social*, n° 124, 2001.

¹⁶ Sobre el RDL 5/2002, Sempere Navarro y Cardenal Carro (Dirs.), 2002. Sobre la Ley 45/2002, Sempere Navarro (Coord.), 2003.

¹⁷ Sobre dicha norma, Montoya Melgar y Cristóbal Roncero, 2003.

¹⁸ *Vid.* Pedrajas Moreno *et al.*, 2006. Sobre el RDL de 2006, *vid.* Sempere Navarro (Dir.), 2006; Cruz Villalón (Coord.), 2006; Pérez de los Cobos (Coord.), 2006; Fernández Domínguez (Dir.), 2006. Sobre la Ley 43/2006, Montoya Melgar *et al.*, 2007, y Sempere Navarro, 2007.

optimista, el RD 1975/2008, de 28 noviembre, de medidas urgentes en materia económica, fiscal y de empleo y de acceso a la vivienda, reconocía la “fuerte ralentización” de nuestra economía y el “aumento considerable del desempleo”, y acudía al habitual remedio de la subvención de los contratos indefinidos de desempleados y demás personas con difícil acceso al empleo.

A partir de este momento, se asiste a un ejemplo típico de la que el maestro GARCÍA DE ENTERRÍA ha llamado la “legislación desbocada”; una verdadera cabalgata de leyes, Decretos-Leyes y Decretos de emergencia dirigidos, todavía sin querer acometer reformas profundas y sistemáticas, a la reactivación de la economía y el empleo, volviendo para ello a remedios conocidos como las subvenciones y las obras públicas como elementos generadores de empleo. Así, un RDL 9/2008 procedió a crear cuantiosos Fondos para la inversión local y la dinamización del empleo; otro RDL 10/2009, que dio lugar a la Ley 14/2009, estableció subsidios adicionales de desempleo; dicha ley, que reguló un “programa temporal por protección de empleo e inserción”, admitía ya sin ambages en su E. de M. que “el impacto de la actual crisis económica sobre el empleo y el mercado de trabajo está siendo significativamente severo como refleja el importante incremento del desempleo y la destrucción de empleo del último año y medio”. Otro RD, el 1300/2009, de 31 de julio (de medidas urgentes de empleo para autónomos y cooperativas y sociedades laborales) estableció más bonificaciones; el RDL 13/2009, de 26 de octubre, creó un Fondo Estatal para el Empleo y la Sostenibilidad; el RDL 5/2010, de 31 de marzo, amplió la vigencia de determinadas medidas económicas de carácter temporal; el RDL 6/2010, de 9 de abril, dictó nuevas medidas económicas orientadas a la rehabilitación de viviendas y a la continuidad de los contratos públicos; de modo significativo, el RDL 8/2010, de 20 de mayo, adoptó algunas de las medidas sociales “drásticas” que repetidamente había venido rechazando el Gobierno y que la situación económica le obligó a adoptar: la reducción de la retribución del personal del sector público, la supresión durante el año 2011 de la revalorización de las pensiones, la eliminación de la prestación de pago único por nacimiento o adopción de hijos y el aplazamiento de las prestaciones a personas dependientes. Dichas normas abandonaban las políticas flexibilizadoras de Gobiernos precedentes, para centrarse en la vía de la subvención a la contratación laboral y de ciertas mejoras en las prestaciones de desempleo, coincidiendo en materia fiscal con las propuestas sindicales de subidas de impuestos e incremento del gasto público.

Es en ese año 2010, con un desempleo en torno al 20 por 100, cuando el Gobierno acomete una reforma laboral de mayor envergadura, aunque no de tanto alcance como la de 1994. De nuevo, esta reforma se articuló en dos fases –Decreto Ley primero (el RDL 10/2010), y Ley después (la Ley 35/2010)-; de nuevo, intervenían el Gobierno y el legislador tras la frustración del diálogo social; y de nuevo también, la reforma encontraba la resistencia sindical expresada en una huelga general, la de 29 de septiembre de 2010¹⁹.

¹⁹ Sobre la reforma de 2010, completada en 2011, *vid.* Monereo Pérez *et al.* (Coords), 2011; Montoya Melgar y Cavas Martínez (Dirs), 2011.

La reforma de 2010 reconocía ya abiertamente la “insostenibilidad económica y social” de nuestro modelo de relaciones laborales, y aportaba un nutrido elenco de instrumentos jurídicos para reactivarlo. La E. de M. de la Ley 35/2010, de 17 de septiembre, se iniciaba afirmando que “la crisis financiera y económica de origen internacional que se ha desarrollado desde principios de 2008 ha quebrado la larga senda de crecimiento económico y del empleo que vivió la economía española desde mediados de los noventa y ha tenido como consecuencia más grave una intensa destrucción de empleo y el consecuente aumento del desempleo”. Frente a esa situación, la Ley urgía, una vez más en nuestra historia legislativa laboral, “recuperar la senda de la creación de empleo y reducir el desempleo”.

Renovando objetivos tantas veces perseguidos por el legislador laboral, la Ley se proponía “reforzar la protección social, incentivar la contratación y mejorar la empleabilidad de los colectivos más perjudicados”, así como “favorecer el mantenimiento del empleo en las empresas”. Con el doble fin de reducir el desempleo y promover su estabilidad, la Ley se proponía restringir la contratación temporal y con ello corregir la dualidad del mercado de trabajo, así como intensificar la flexibilidad interna en las empresas, incentivar la contratación de los grupos con más dificultades para insertarse en el mercado de trabajo, facilitar la celebración de contratos para la formación, mejorar los mecanismos de intermediación laboral (admitiendo las agencias de colocación con ánimo de lucro), ampliar el ámbito del contrato de fomento de la contratación indefinida, e imputar transitoriamente al Fondo de Garantía Salarial (hasta que entrara en funcionamiento un proyectado Fondo de capitalización, que, como era previsible, no ha llegado a hacerse realidad) parte de las indemnizaciones por despidos por causas económicas, técnicas, etc. producidos en contratos indefinidos. Objetivo de la Ley era también redefinir dichos motivos de extinción contractual, siempre insuficientemente precisados, reforzando su causalidad, así como revisar el régimen de la movilidad geográfica y las modificaciones sustanciales de condiciones de trabajo y la regulación del llamado “descuelgue” salarial de las empresas frente a los convenios colectivos, fomentar las medidas de reducción del tiempo de trabajo e introducir algunas modificaciones en la legislación de empresas de trabajo temporal. No podía faltar en la Ley el recurso al remedio clásico para incentivar la contratación laboral: la bonificación de las cuotas de la Seguridad Social, especialmente atenta a los jóvenes desempleados.

Completando la tarea de adaptación de las instituciones laborales a las exigencias de la economía, el RDL 7/2011 reordenó la negociación colectiva, frustrado una vez más el diálogo social, con el fin de aumentar la “capacidad de adaptabilidad [de las empresas] a los cambios de la situación económica y sociolaboral”. La E. de M. de este RDL manifestaba que “el sistema de negociación colectiva ha ido acumulando [...] algunas disfunciones que le restan eficiencia y, particularmente, capacidad de adaptación a las condiciones cambiantes de la economía y del empleo y del propio modelo de relaciones laborales”. Entre tales “disfunciones” se citaban las “dificultades para ajustar con prontitud las condiciones de trabajo

presentes en la empresa a las circunstancias económicas y productivas por las que atraviesa aquella en los diferentes momentos del ciclo o de la coyuntura económica”. En esta misma dirección, indicaba el RDL su propósito de adaptar el régimen legal de los convenios colectivos “a los cambios en la situación económica y sociolaboral en unos términos que equilibren flexibilidad para las empresas y seguridad para los trabajadores” (la famosa “flexiguridad” acuñada en los países nórdicos y abrazada por la Unión Europea). En síntesis, la reforma operaba sobre “tres ejes básicos”: la estructura de la negociación colectiva y la concurrencia de convenios colectivos; el contenido y vigencia de los convenios colectivos; y la delimitación de los sujetos negociadores y de su legitimación negociadora.

El Gobierno resultante de las elecciones generales de noviembre de 2011 viene impulsando una nueva reforma laboral que coincide prácticamente con todas las anteriores en sus causas motivadoras –la crisis de la economía y el empleo– y en no pocas de las medidas aportadas frente a ésta. La E. de M. de la Ley 3/2012, de medidas urgentes para la reforma laboral, comienza con un elocuente reconocimiento de la situación que motiva esas reformas: “La crisis económica que atraviesa España desde 2008 ha puesto de relieve las debilidades del modelo laboral español. La gravedad de la crisis actual no tiene precedentes. España ha destruido más empleo, y más rápidamente, que las principales economías europeas”. Seguidamente, el preámbulo de la Ley ofrecía la cifra de paro de la entonces última EPA: el 22,85 por 100, y recordaba la especial incidencia del desempleo entre los jóvenes y los parados de larga duración, al tiempo que denunciaba la alta tasa de temporalidad (casi un 25 por 100) de nuestra contratación laboral.

La coincidencia en las causas de la reforma se proyecta sobre la coincidencia en la instrumentación de la hasta ahora última reforma laboral, que obedece al tradicional método “bifásico”: primero un RDL (el 3/2012) y luego una Ley (la 3/2012, de 6 de julio)²⁰, y en la naturaleza de buena parte de las medidas adoptadas. El objetivo central de la reforma tampoco podía ser distinto del que viene sirviendo de común denominador a la legislación reformadora de las últimas décadas: la “creación de puestos de trabajo” y la “estabilidad en el empleo”. El RDL 3/2012 y la LRML-2012 se proponen para ello, continuando una tendencia ya dilatada, “incentivar la flexibilidad” del mercado de trabajo, y contribuir con ello a la reducción de la llamada “dualidad del mercado laboral”, que lo escinde entre trabajadores fijos y trabajadores temporales. Coincidiendo en este punto con reformas anteriores y especialmente con la de 2010, el legislador de 2012 proclama su confianza en el método de la llamada “flexiguridad” o “flexi-seguridad”, ya aludido, que aspira a la difícil conciliación y equilibrio de los poderes directivos empresariales y los derechos de los trabajadores²¹. Dentro de esta óptica de flexi-seguridad, la reforma de

2012 ha vuelto a revisar las instituciones de intermediación laboral, las de formación profesional, la ordenación de las modalidades contractuales, la promoción de la contratación indefinida en las pequeñas y medianas empresas y la llamada “flexibilidad interna” (movilidad funcional y geográfica y modificación de condiciones de trabajo) con la que se quiere equilibrar la “externa”. Igualmente son objeto de la reforma el régimen de los despidos disciplinarios, cuyas indemnizaciones en caso de improcedencia se rebajan, al tiempo que se limitan los salarios de tramitación a los casos de readmisión del trabajador, y los despidos por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción, causas que, de nuevo, se intenta objetivar.

Continuando también la trayectoria de reformas anteriores, la de 2012 mantiene el objetivo de la “empleabilidad de los trabajadores”, incidiendo sobre la regulación de la intermediación laboral y la formación profesional e insistiendo de nuevo en las clásicas finalidades del fomento de la contratación indefinida, con especial énfasis en lo que afecta a PYMES y a jóvenes. Tampoco faltan en la reforma de 2012 las intervenciones sobre el contrato a tiempo parcial y sobre la preferencia absoluta del grupo profesional frente a la categoría profesional. La nueva reforma ha proseguido también en la línea de su antecesora de 2010-2011 de liberalización de la negociación colectiva, reforzando la primacía del convenio de empresa, ahora no condicionada a la voluntad de los convenios sectoriales, y ampliando las materias a las que puede afectar la inaplicación o “descuelgue” de condiciones laborales establecidas en convenios, habilitando además mecanismos arbitrales para el supuesto de falta de acuerdo al respecto, y limitando a un año la llamada “ultraactividad” de los convenios denunciados y vencidos, con posibilidad de pacto “en contrario”.

La reforma de 2012 es, pues, continuadora de un largo y casi ininterrumpido proceso reformista, sin que por ello deje de tener aspectos innovadores. Muestras de los cambios que, sin ninguna duda, ha introducido la Ley de 2012 en nuestro Derecho del Trabajo son la atribución a las ETT de funciones propias de agencias de colocación, competencia largamente solicitada por las citadas empresas, la creación de un nuevo permiso formativo, la eliminación del expediente de regulación de empleo necesitado de autorización administrativa, implantado en 1944 (seguramente, el cambio más relevante producido por la última reforma), y la creación del nuevo contrato indefinido para apoyo a los emprendedores, previsto para empresas de menos de cincuenta trabajadores, y cuyas particularidades más notables son la de contar con un largo período de prueba (de un año “en todo caso”) –que a algunos, en un exceso crítico, parece inconstitucional–, y la de ser fomentado con incentivos fiscales y bonificaciones que se pierden –cosa importante– si el contrato se extingue antes de los tres años de duración. También es novedad de la Ley de 2012 la supresión del tan utilizado como polémico “despido expreso”, que desnaturalizaba la función de la institución.

Terminando ya: vista en su conjunto, la historia de las reformas laborales del último cuarto del siglo XX y de los años transcurridos del siglo XXI se nos muestra como un proceso continuado, basado sobre todo en una última y común causa

²⁰ Cfr. Sempere Navarro y Martín Jiménez, 2012; Montoya Melgar y García Murcia (Dirs), 2012; Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social: *La reforma laboral de 2012*, núm. 100 (especial).

²¹ Cfr. Luján Alcaraz, 2008; Montoya Melgar, 2008.

(la crisis económica y el paro), movido por un mismo objetivo (el fomento del empleo y la protección de los desempleados), e instrumentado y acudiendo tanto a técnicas jurídicas habituales (las subvenciones a la creación de empleo indefinido; la flexibilización de las condiciones de trabajo, que en no pocas ocasiones se traduce en reducción de éstas, pero que en otras da lugar a su mejora; las medidas de protección a los desempleados), como, menos frecuentemente, a técnicas innovadoras.

Una valoración de la eficacia de las reformas laborales no se puede hacer prescindiendo de la incidencia sobre el empleo y su calidad, mucho más importante que la de las instituciones del Derecho del Trabajo, de las medidas directamente orientadas al crecimiento económico. Pues sería ilusorio pensar que lo que los economistas llaman el “crecimiento virtuoso”, esto es, el crecimiento con incremento del empleo y la productividad²², depende básicamente de la legislación laboral. Hace ya muchos años que un destacado laboralista –Sir Otto Kahn-Freund– enseñó que la función del Derecho del Trabajo en la marcha de las relaciones laborales (y no digamos en la marcha de la economía) es modesta. Lo cual no obsta para que la legislación laboral coopere en esa modesta medida que le corresponde con los demás factores, públicos y privados, de los que depende el “progreso social y económico” y el “pleno empleo”, cuya promoción erige el art. 40 de la Constitución en principio rector de la política social y económica.

²² Ruesga Benito, 2005, pág. 131.

Bibliografía

- AGUILERA IZQUIERDO, R. et al. (2005), *Estatuto de los Trabajadores. Edición conmemorativa del 25 aniversario con texto inicial y texto vigente*, Madrid.
- ALBIOL MONTESINOS, I. et al., (1997): *La reforma laboral de 1997*, Valencia.
- ALONSO OLEA, M. (1985): *El trabajo como bien escaso*, Madrid.
- ALONSO OLEA, M. (1987): *Las relaciones de trabajo ante la crisis económica y el cambio tecnológico: una primera recapitulación*, Madrid.
- AZCÁRATE, G. de (1933): *Estudios sociales*, Madrid.
- CAVAS MARTÍNEZ, F. (1987): “La contratación temporal como medida de fomento del empleo”, *REDT* 31, julio-septiembre.
- CRUZ VILLALÓN, J. (1983): “Aspectos jurídicos de la reconversión industrial”, en F. DURÁN LÓPEZ (ed.), *Las relaciones laborales y la reorganización del sistema productivo*, Córdoba.
- CRUZ VILLALÓN, J. (Coord.) (2006): *La reforma laboral de 2006. Real Decreto-Ley 5/2006, de 9 de junio*, Valladolid.
- DURÁN, F.; MONTOYA, A. y SALA, T. (1987): *El ordenamiento laboral español y los límites a la autonomía de las partes y a las facultades del empresario*, Madrid.
- FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ, J.J. et al. (1998): *El Derecho del Trabajo tras las últimas reformas “flexibilizadoras” de la relación laboral*, Madrid.
- FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ, J.J. (Dir.) (2006): *Aspectos puntuales de la reforma laboral de 2006. Análisis del Real Decreto-Ley 5/2006*, Murcia.
- GALIANA MORENO, J. M^a (1984): *Orden económico y ordenamiento laboral (Consideraciones sobre la flexibilización del mercado de trabajo)*, Murcia.
- GARCÍA BECEDAS, G. (1989): *Reconversiones industriales y ordenamiento laboral*, Madrid.
- GARCÍA MURCIA, J. (1997): “La reforma laboral de 1997”, *Revista jurídica de Asturias* 21.
- GARCÍA-PERROTE ESCARTÍN, I. (Coord.) (2002): *La reforma laboral de 2001 y el Acuerdo de Negociación colectiva para el año 2002*, Valladolid.
- LUCA TAMAJO, R. de y VENTURA, L. (1979): *Ildiritto del lavoro nell'emergenza*, Nápoles.
- LUJÁN ALCARAZ, J. (2008): “Flexiguridad”, *Aranzadi Social* 16, enero.
- MARTÍN VALVERDE, A. (1985): “Las transformaciones del Derecho del Trabajo en España (1976-1984) y la Ley 32/1984, de reforma del Estatuto de los Trabajadores”, en M. RODRÍGUEZ-PIÑERO (coord.), *Comentarios a la nueva legislación laboral*, Madrid.
- MARTÍN VALVERDE, A. (1986): “El Derecho del Trabajo de la crisis en España”, *REDT* 26, abril-junio.
- MARTÍNEZ EMPERADOR, R. (Dir.) (1996): *Puntos críticos de la reforma laboral*, Madrid.
- MONEREO PÉREZ, J.L. (1988): *Las reconversiones industriales en el Derecho del Trabajo*, Granada.
- MONEREO PÉREZ, J.L. (1999): *Concertación y diálogo social*, Valladolid.
- MONEREO PÉREZ, J.L. et al. (Coords.) (2011): *La reforma laboral 2010-2011 y su instrumentación normativa*, Granada.
- MONTOYA MELGAR, A. (1990): “El pacto social sobre empleo y sus instrumentos jurídicos”, en *Derecho del trabajo y crisis económica*, Bogotá.
- MONTOYA MELGAR, A. et al. (2007): *Comentario a la reforma laboral de 2006*, Thomson/Civitas.
- MONTOYA MELGAR, A. y CRISTÓBAL RONCERO, R. (2003): *Comentario a la Ley de Empleo (Ley 56/2003)*, Madrid.
- MONTOYA MELGAR, A. (2008): “Sobre globalización, ‘flexiguridad’ y estabilidad en el empleo”, *Aranzadi Social* 6, julio.
- MONTOYA MELGAR, A. y CAVAS MARTÍNEZ, F. (Dir.) (2011): *Comentario a la reforma laboral de 2010*, Thomson Reuters/Civitas.
- MONTOYA MELGAR, A. y GARCÍA MURCIA, J. (Dir.) (2012): *Comentario a la reforma laboral de 2012*, Thomson Reuters/Civitas.
- MULAS GARCÍA, A. (1983): “Los pactos sociales españoles. De la Moncloa al Acuerdo Interconfederal/1983”, *Documentación Laboral* 7, 95-122.
- NAVARRO NIETO, F. y SÁEZ LARA, C. (1998): *La flexibilidad en la nueva relación de trabajo*, Madrid.
- PALOMEQUE LÓPEZ, M.C. (1997): *La reforma laboral de 1997*, Barcelona.
- PEDRAJAS MORENO, A. et al. (2006): *La reforma laboral 2006 (El Acuerdo para la Mejora del Crecimiento y del empleo de 9 de mayo de 2006)*, Valencia.
- PÉREZ DE LOS COBOS, F. (1990): “La política de reconversión española como política neocorporativa”, *REDT* 42, abril-junio.
- PÉREZ DE LOS COBOS, F. (1991): “La flexibilidad y la doctrina: la extraña pareja”, *Relaciones Laborales*, I.
- PÉREZ DE LOS COBOS, F. (Coord.) (2006): *La reforma laboral. Comentarios al RDL 5/2006*, Madrid.
- RIVERO LAMAS, J. (Coord.) (1993): *La flexibilidad laboral en España*, Zaragoza.
- RUESGA BENITO, S.R. (2005): “Economía política en el Estatuto de los Trabajadores”, en RUESGA BENITO, S. M. et al. (coords.): *Transformaciones laborales en España. A XXV años de la promulgación del Estatuto de los Trabajadores*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- SAGARDOY BENGOCHEA, J.A. (1984): “Medidas laborales y de Seguridad Social en la reconversión industrial”, *Documentación Laboral* 12, abril-junio.
- SALA FRANCO, T. (1994): *La reforma del mercado de trabajo*, Valencia.
- SEMPERE NAVARRO, A.V. (2001): *Análisis de la Ley 12/2001, de 9 de julio. La reforma laboral de 2001*, Navarra.
- SEMPERE NAVARRO, A.V. (Coord.) (2003): *Empleo, despido y desempleo tras las reformas de 2002. Análisis de la ley 45/2002, de 12 diciembre*, Thomson/Aranzadi.
- SEMPERE NAVARRO, A.V. (Dir.) (2006): *La reforma laboral de 2006. Análisis del RDL 5/2006, de 9 de junio*, Thomson/Aranzadi.
- SEMPERE NAVARRO, A.V. (2007): *La reforma laboral de 2006. Análisis de la Ley 43/2006, de 29 de diciembre*, Thomson/Aranzadi.
- SEMPERE NAVARRO, A.V. y CARDENAL CARRO, M. (Dir.) (2002): *La reforma del despido y del desempleo. Análisis del Real Decreto-Ley 5/2002*, Murcia.
- SEMPERE NAVARRO, A.V. y MARTÍN JIMÉNEZ, R. (2012): *Claves de la reforma laboral de 2012*, Thomson Reuters/Aranzadi.
- SUÁREZ GONZÁLEZ, F. (1980): *Las nuevas relaciones laborales y la Ley del estatuto de los trabajadores*, Madrid.
- SUÁREZ GONZÁLEZ, F. (2011): *Las reformas laborales*, Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, año LXIII, n^o 88, curso 2010-2011.
- VALDÉS DAL-RÉ, F. (Dir.) (1994): *La reforma del mercado laboral*, Valladolid.