

Cambios y reformas laborales en un contexto de crisis

Domingo A. Manzanares Martínez
Universidad de Murcia
José Luján Alcaraz
Universidad de Murcia

Domingo A. Manzanares Martínez
Departamento de Economía Aplicada, Facultad de Ciencias del Trabajo
Universidad de Murcia. Campus Universitario de Espinardo, s/n
30100 Murcia
E-mail: dmanzana@um.es

José Luján Alcaraz
Departamento de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social, Facultad de Ciencias del Trabajo
Universidad de Murcia. Campus Universitario de Espinardo, s/n
30100 Murcia
E-mail: jlujan@um.es

Código JEL: J08, J8, E32

1. Crisis económica y cambio social

Al igual que otros tantos países del mundo occidental, desde el año 2008 España vive una crisis económica de enormes proporciones que ha deteriorado profundamente la situación laboral y ha provocado una masiva destrucción de empleo¹. La tasa de paro se ha situado por encima del 26%, convirtiéndose el desempleo (con más de 5,9 millones de parados) en uno de los problemas principales y que más preocupación generan en nuestra sociedad.

Pero el problema no es sólo el paro. Junto a él, la desprotección de amplias capas de la sociedad al ir acabándose las coberturas de protección social previstas, el crecimiento del déficit público al caer drásticamente los ingresos por descenso de la actividad económica y mantenimiento de los gastos, el incremento de la inflación, que puede dar lugar a una estancación (estancamiento con inflación) o la subida de los precios por estrategias especulativas que afectan al precio de los alimentos y de determinadas materias primas básicas han conducido a un empeoramiento generalizado de la calidad de vida de gran parte de la población española.

Como vienen poniendo de manifiesto numerosos informes de organismos internacionales (OIT, ONU, Oxfam Intermón), nacionales (Caritas, Cruz Roja) y organizaciones no gubernamentales, el aumento de la pobreza² y

la desigualdad, la extensión de la precarización y la polarización social y económica entre unas capas pequeñas que se enriquecen, incluso con la crisis, y amplísimas capas que se empobrecen, está deteriorando progresivamente la clase media que, como es sabido, ha sustentado históricamente el equilibrio y estabilidad social en las sociedades contemporáneas actuales. Si no son corregidos, estos nuevos desequilibrios en la estructura social conducirán irremisiblemente a una sociedad dual, unos pocos muy ricos y la inmensa mayoría empobrecida³.

La crisis económica actual ha sido denominada sistémica por su carácter internacional y global. Tiene su origen en el mundo financiero, “vinculado a prácticas especulativas, burbujas inmobiliarias, opciones de negocio muchas veces fraudulentas y todo tipo de movimientos de mercado arriesgados hasta el suicidio social” en palabras de Alonso y Rodríguez Fernández (2012:10). La crónica de la crisis ha sido el crédito fácil y la bajada de los tipos de interés, que tuvieron como resultado una hipertrofia de las hipotecas destinadas a viviendas, causantes de la burbuja inmobiliaria. La subida de los tipos de interés en el año 2006 no fue

¹ Véase OIT (2013)

² Los especialistas hablan de nueva pobreza. Véase Serrano (2013).

³ Recientemente Oxfam Intermón ha denunciado el extraordinario aumento de la desigualdad en España señalando que las veinte personas más ricas de España acumulan la misma renta que el 20% de las personas más pobres [Oxfam Intermón, *Gobernar para las élites. Secuestro democrático y desigualdad económica* (<http://www.oxfam.org/es>)]. Según la revista *Forbes*, los 20 españoles más ricos acumulan una riqueza de 77.000 millones de euros, el equivalente a la renta del 20% de la población más pobre de España.

una medida suficiente para minimizar los posibles efectos de aquélla. Se produjeron caídas generalizadas en las bolsas de las empresas inmobiliarias, crecimiento de los impagos y bajada de los precios de la vivienda, lo que hizo estallar la burbuja, afectando en primer lugar a la economía norteamericana, luego a la europea y más tarde a España. En el caso de nuestro país, además de la crisis inmobiliaria, especialmente intensa, hay que añadir los desequilibrios propios de una economía mal diversificada y con la necesidad de acometer reformas estructurales de calado, que sienten las bases de una economía más sólida, orientada a la renovación tecnológica, el desarrollo nuevos sectores basados en el conocimiento y en la formación.

Las medidas que se han adoptado para afrontar la crisis pasan por el recetario de soluciones del ciclo neoliberal dominante en la sociedad occidental desde hace más de 30 años. La idea central es la reforma de las estructuras orientada a la desregulación y flexibilización de la economía, en lo referido al sistema de relaciones laborales y al mercado de trabajo. Las recetas planteadas desde Europa para la actual recesión se centran fundamentalmente en las políticas de austeridad, que están afectando a las políticas de gasto y en la definición de sus prioridades, ajustes, moderación salarial, flexibilidad, liberalización, etc. La idea central de todo este proceso es la reforma, que afecta tanto al marco normativo laboral como al funcionamiento del mercado de trabajo.

El mercado de trabajo está soportando la parte más dura del ajuste, aquella que se traduce en pérdidas de empleo e incremento del paro, fruto del cierre de empresas y de personas que se quedan sin trabajo. Ante este escenario las probabilidades de volver a encontrar trabajo o de acceder al primer empleo se dificultan en extremo. Al tiempo, se asiste a un deterioro progresivo de las relaciones laborales, manifestado en la progresiva pérdida de derechos laborales y mayores dificultades en el ejercicio de los mismos, con el consiguiente incremento del conflicto en el seno de las empresas y en la sociedad.

La flexibilidad aplicada en la reforma laboral, además del consiguiente efecto sobre los salarios de contención y rebaja, está produciendo un empeoramiento de las condiciones de trabajo del conjunto de los trabajadores. A esto hay que unir el hecho de que afecta de modo distinto a hombres y a mujeres, a jóvenes y a adultos, a españoles y a extranjeros. Es la expresión de una fragmentación y dualización del mercado de trabajo, que desarrolla su correlato en la sociedad, con diferencias de género, por edad, por nacionalidad, etc. El hecho cierto es que esta crisis no la padece por igual una persona que sea joven, mujer, extranjera no comunitaria y sin estudios, que una persona que sea de edad media, hombre, nacional y con formación.

En este escenario de crisis económica y cambio social es oportuno dedicar un monográfico cuyo eje director sea la reforma que se produce en el marco normativo, particularmente, en el laboral y en el mercado de trabajo, propiciando la desregulación y la flexibilidad, que son soluciones en sintonía con el pensamiento socioeconómico neoliberal predominante.

2. La respuesta del Derecho ante la crisis: la 'reforma laboral permanente'

Cuando Carl Schmitt calificó el siglo XX como el de “legislación motorizada” o cuando Ortega y Gasset caricaturizó al Estado como a “una ametralladora que dispara leyes”, no podían siquiera imaginar hasta dónde llegaría lo que ellos veían como un muy grave problema de la organización política. Y es que vivimos, en palabras de García de Enterría (1999), en “un mundo de leyes desbocadas”, un mundo en el que los centros de producción normativa, el número de normas y la propia extensión de las mismas –no digamos ya la de sus Exposiciones de Motivos, con frecuencia verdaderos estudios doctrinales sobre la materia objeto de regulación– se han multiplicado exponencialmente. Se trata de una verdadera incontinenencia reguladora que afecta a todas las materias y parcelas del Derecho y que en su rama social se presenta de manera especialmente particular y grave.

En vísperas de la promulgación del RDL 3/2012, de 10 de febrero, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral, la Fundación Primero de Mayo hacía público el informe *Las reformas laborales en España y su repercusión en materia de contratación y empleo*, con un subtítulo verdaderamente llamativo: *Cincuenta y dos reformas desde la aprobación del Estatuto de los Trabajadores en 1980*. Siendo correcto el cómputo, el citado RDL 3/2012 vendría a ser la reforma número cincuenta y tres. Pero como desde febrero de 2012 a diciembre de 2013 se han sucedido, a los menos, otras nueve intervenciones legislativas sobre la citada norma⁴, la cuenta ya va por las sesenta y dos reformas.

En sus poco más de treinta años de vida el Estatuto de los Trabajadores aprobado en 1980 se ha modificado en demasiadas ocasiones. A una media de casi dos reformas por año. Y aunque ciertamente algunas de ellas fueron de escaso calado, otras, como las acometidas en 1984, 1994, 1997, 2002, 2006, 2010 y 2012, han sido enormemente transformadoras del mercado de trabajo y del régimen jurídico del contrato de trabajo.

La sola consideración de estos datos conduce inevitablemente a la formulación de algunas conclusiones y, al mismo tiempo, abre la puerta a varios interrogantes. Sin duda, la más obvia conclusión es que, de hecho, el de “reforma” parece ser el estado natural de la legislación “social”. Frente a un planteamiento estático en el que las reformas son hitos coyunturales aislados unos de otros que se repiten cada cierto tiempo, quizá la mejor manera de explicar cómo se ha regulado el contrato de trabajo en los últimos treinta años –y lo mismo vale para los cambios en materia de Seguridad Social– sea a través de una visión dinámica en la que la reforma continua se presenta como característica definidora de la rama social del Derecho. Más que de reformas laborales, debería hablarse, por tanto, de una “reforma laboral permanente”; es decir, del “rito inevitable y periódico de la intervención normativa

⁴ Las dos últimas, por RDL 16/2013, de 20 de diciembre, de medidas para favorecer la contratación estable y mejorar la empleabilidad de los trabajadores, y por Ley 22/2013, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2014.

en el marco regulador de las relaciones de producción y de trabajo asalariado con el propósito declarado de alcanzar la, tantas veces reclamada como nunca satisfecha en plenitud, adaptación del ordenamiento laboral a las circunstancias económicas” (Palomeque López, 2010: 11).

Las causas de esta exagerada profusión normativa característica del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social tiene que ver, sin duda, con su definición como precipitado de la revolución industrial que históricamente ha debido adaptar sus formulaciones a las transformaciones del medio económico-productivo en el que tiene lugar la prestación retribuida del trabajo. Se trata de un planteamiento clásico y formalista en el que, conforme a la más pura ortodoxia, las relaciones de producción se presentan como realidad social y económica preexistente al Derecho y que éste debe regular (*ubi societas, ibi ius*). Desde esta perspectiva, el Derecho del Trabajo es visto como “un derecho tributario de la economía”⁵, y como tal, permanentemente condicionado por la coyuntura económica: cada nuevo cambio en la materia objeto de regulación comporta el “rito inevitable” de la modificación legislativa. Y como la economía sobre la que se asientan las relaciones de producción avanza a través de ciclos económicos que, a su vez, provocan crisis cíclicas, solo puede concluirse que la crisis económica, con sus exigencias de adaptación y reforma del aparato institucional regulador de las relaciones laborales, es “un compañero de viaje histórico del Derecho del trabajo” (Palomeque López, 1984).

Desde una perspectiva diferente, y muy posiblemente complementaria, la proliferación normativa típica del Derecho del Trabajo también puede tener que ver con una cierta inseguridad de los gobernantes acerca de las recetas que mejor puedan resolver el problema de asignación de recursos que está en la base de sus políticas económicas. Con demasiada frecuencia los cambios normativos no parecen fruto de un planteamiento sereno y meditado acerca de los problemas a resolver, los resultados esperados y las distintas posibilidades de hacerlo, sino de la consideración de la reforma como un fin en sí mismo. No se critica, obviamente, que cada gobierno o mayoría parlamentaria legisle conforme a su propio ideario (sobre todo si las iniciativas normativas responden a lo anunciado en los programas electorales); lo que se quiere señalar es que, incluso por encima de las diferencias ideológicas que pudieran separarlos, los sucesivos gobiernos se aplican casi fanáticamente a articular por lo general, de manera extraordinaria y urgente, un sinnúmero de medidas de reforma de efímera vigencia y dudosa eficacia transformadora cuyo propósito inmediato parece ser verlas su publicación en las páginas del Boletín Oficial del Estado.

No deja de resultar muy llamativa, en este sentido, la recurrente nomenclatura de las normas reformadoras alusiva por lo común a la urgencia de cada nueva reforma (¡todas son urgentes!) y a su propósito de mejorar el empleo (raro sería que deliberada y sedicentemente fuese para empeorarlo). Primero, porque la reiteración de modificaciones sobre unas mismas instituciones desmiente en sí misma que en cada una

de las iniciativas concurren los requisitos de extraordinaria y urgente necesidad que exige el art. 86 CE⁶. Pero también porque como las reformas no se han visto seguidas de la correspondiente evaluación de sus resultados, mal puede conocerse si han cumplido sus objetivos y, sobre todo, si es necesario introducir nuevos ajustes o cambios. Especialmente relevantes son, en este último sentido, las carencias en relación con la evaluación de las políticas activas de empleo que ponen seriamente en entredicho los repetidos intentos del legislador de definir el mapa de los incentivos a la contratación laboral⁷.

3. La instrumentación de la reforma laboral permanente por el procedimiento del 'ensayo y error'

A impulsos de este reformismo de periódico oficial, la moderna legislación laboral se mueve en un curioso proceso de “tejer y destejer” que ha alcanzado su máxima expresión con la legislación de emergencia aprobada en el contexto de la actual crisis económica. Más allá de sus comunes bases políticas⁸, y, por tanto, de su habitual y no encubierto propósito desregulador de las relaciones de trabajo y devaluador del precio del trabajo (salario y costes de la extinción no causal del contrato de trabajo), bastantes de las numerosísimas medidas de reforma laboral propuestas tanto por el gobierno socialista (2008-2011), como desde diciembre de 2011 por el gobierno popular revelan ese modo de legislar diríase que “en modo de prueba”, como en una huida adelante en la que lo importante es avanzar y reformar, aunque sea dando “palos de ciego”. Citaremos algunos ejemplos especialmente significativos:

- a) El RDL 4/2013, de 22 febrero, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo, particular concreción de la *Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven 2013-2016*, presentó como una de sus más sobresalientes aportaciones, la implantación de una cuota inicial reducida: la llamada “tarifa plana” (50 euros) de la que pueden beneficiarse durante los primeros seis meses de actividad los nuevos autónomos menores de treinta años que causen alta inicial en RETA o que no hubieran estado en alta en los cinco años inmediatamente anteriores⁹. Sin embargo, la Ley 14/2013,

⁶ Cfr. STC núm. 68/2007, de 28 de marzo, que declara la inconstitucionalidad del RDL 5/2002, de 24 mayo, de medidas urgentes para la reforma del sistema de protección por desempleo y mejora de la ocupabilidad. Entre otras críticas doctrinales en esta dirección, puede verse la que en relación con el RDL 16/2013 hacen Sempere Navarro y San Martín Mazzucconi (2013).

⁷ Véase Rocha Sánchez (2010), pp. 21 y ss.

⁸ Tanto la reforma de 2010 propuesta por el gobierno socialista, como la reforma de 2012 instrumentada por el gobierno popular concretan en el ámbito de la regulación del trabajo asalariado la misma política de austeridad impuesta por la Unión Europea como receta para afrontar el reto de la última gran crisis económica. En derecho español, el fundamento de dicha política se halla en el reformado art. 135 CE que en su nueva redacción establece el “principio de estabilidad presupuestaria” en relación con las actividades de las Administraciones Públicas con el objetivo de garantizar la sostenibilidad económica y financiera.

⁹ La articulación jurídica de la medida es más compleja y se materializa como modificación de la disposición adicional trigésima quinta (Reducciones y bonificaciones a la Seguridad Social aplicables a los jóvenes trabajadores por cuenta propia) de la LGSS.

⁵ Camerlynck y Lyon-Caen, 1970, p. 27.

de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización, ha optado por extender la posibilidad de acogerse a la tarifa plana a todos los nuevos trabajadores que se constituyan como autónomos cualquiera que sea su edad y, por tanto, neutralizando la primera medida solo ocho meses después de ser aprobada.

- b) La regulación del *contrato para la formación y el aprendizaje* constituye otro buen ejemplo de lo que se señala. Si se parte del texto refundido de 1995, el art. 11.1 ET ha sido reformado hasta el momento en ocho ocasiones. De él se han ocupado las reformas de los años 1997, 2001, 2002, 2006, 2010, 2011, 2012, 2013. Habrá que suponer que insistiendo en las reformas alguna vez se dará con la clave y el legislador descubrirá la regulación adecuada para un contrato que es claramente residual. La estadística de los años 2007 a 2012 muestra tanto el escaso predicamento de este tipo de contratos, como el nulo éxito de sus sucesivas reformas¹⁰.
- c) Algo similar ocurre con las concreciones normativas de las *políticas de fomento de la contratación*. En realidad, tal y como denunció en su día la Comisión de expertos para el Dialogo Social (2005: 56-57), “la pluralidad de supuestos previstos en los correspondientes programas de fomento del empleo, su posible variación de un año para otro y la complejidad del cuadro en su conjunto hacen difícil precisar en qué medida todos estos matices en las políticas públicas de fomento de la contratación indefinida llegan al conocimiento de los interesados y, sobre todo, hasta qué punto llegan a influir sobre los mismos en el momento de concertación de un concreto contrato de trabajo y en la selección del concreto sujeto a contratar”. Y precisamente para salvar estos inconvenientes la reforma laboral de 2006 quiso establecer un nuevo programa de fomento de empleo permanente caracterizado por una mejor selección de los colectivos beneficiarios, la simplificación de las cuantías de las bonificaciones, la ampliación de la duración de los incentivos y la sustitución de los porcentajes por cuantías fijas de bonificación. Sin embargo, y aparte de alguna modificación menor, ya la Ley 27/2009, de 30 de diciembre, de medidas urgentes para el mantenimiento y el fomento del empleo y la protección de las personas desempleadas, modificó las coordenadas básicas del programa al extender los incentivos también a la contratación a tiempo parcial relegada en 2006. Y tras tres años y medio de vigencia, el programa nacido como estable y duradero fue prácticamente derogado por RDL 10/2010, de 16 de junio, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo (luego, Ley 35/2010). Desde entonces, el terremoto de reformas que ha sufrido la legislación laboral ha conformado un nuevo mapa de incentivos a la contratación

cuyo conocimiento es todavía más difícil para los empresarios y sus asesores que el de los programas anteriores a 2006. El RDL 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, pretendió zanjar la cuestión por la vía rápida: su disposición transitoria sexta directamente ordenó la supresión del derecho de las empresas a aplicar bonificaciones por contratación, mantenimiento del empleo o fomento del autoempleo que estuvieran disfrutando a su entrada en vigor en virtud de cualquier norma, en vigor o derogada, en que hubieran sido establecidas. No obstante, tan radical medida era inmediatamente dulcificada con la inclusión de un extenso catálogo de disposiciones reguladoras de bonificaciones salvadas de la desaparición. Así, el RDL 4/2013, de 22 de febrero, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo reguló nuevos incentivos a la contratación, de modo que la situación vuelve a estar en la actualidad tanto o más confusa que en 2006. Así lo reconoce el mismo legislador que en la Exposición de Motivos del RDL 16/2013 anuncia una futura “reordenación normativa de los incentivos a la contratación en relación con la cotización a la Seguridad Social, reuniendo en un solo texto las bonificaciones y reducciones actualmente dispersas (para clarificar estas cuestiones y a dar mayor seguridad jurídica, fundamentalmente para las PYMES)”¹¹.

- d) Un último ejemplo revela igualmente bien la situación de confusión e inseguridad en que parece moverse el legislador reformista laboral: la Ley 22/2013, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2014 ha ordenado la supresión del apartado 8 del art. 33 ET que hasta ahora regulaba la llamada responsabilidad directa del *Fondo de Garantía Salarial* respecto del 40 por 100 de la indemnización legal correspondiente por la extinción del contrato de trabajo por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción en empresas de menos de menos de veinticinco trabajadores. Dicho precepto y apartado, ya había sido reformado por Ley 43/2006 para incorporar la referencia a la extinción de los contratos “conforme al artículo 64 de la Ley 22/2003, de 9 de julio, Concursal”, y lo fue nuevamente en 2012 (RDL 3/2012 y Ley 3/2012) en un intento de clarificar su supuesto de hecho. Sin embargo, año y medio después, se ha optado directamente por suprimirlo: conforme a la disposición final quinta de la citada Ley 22/2013, “con efectos de 1 de enero de 2014 y vigencia indefinida, se suprime el apartado 8 del artículo 33 (ET), manteniéndose el resto de la redacción, así como su numeración”. Hay que advertir que la supresión se presenta con “*vigencia indefinida*”, aunque nadie sepa muy bien qué quiere decir eso. Lo que no ofrece duda es que tan extraña fórmula legal se sitúa en las antípodas de la empleada en la reforma de 2010 cuando se encomendó al

¹⁰ Sí parece haber tenido mayor fortuna la última reforma, pues en 2013 se han celebrado más contratos de esta clase hasta representar el 0'72% del total de contratos celebrados entre enero y noviembre de 2013. Sin duda, ello es debido a la ampliación de la posibilidad de celebrar el contrato con trabajadores menores de veintinueve años acordado de forma temporal en 2011 y afianzada en 2012. Los contratos celebrados en años anteriores en esta modalidad fueron los siguiente: 2007: 109.407; 2008: 78.986; 2009: 61.527; 2010: 59.047; 2011: 60.022; 2012: 60.584.

Fuente: www.sec.es/contenido/estadisticas/datos_estadisticos/contratos/datos/2013/noviembre_2013/RESUMEN_ACUM.pdf

¹¹ El anuncio se reitera en la disposición final octava, donde se puntualiza que la reordenación normativa de los incentivos a la contratación “procederá, en su caso, a la armonización de los requisitos y obligaciones legal o reglamentariamente previstos”. Sin embargo, no se establece plazo alguno para que el Gobierno cumpla el mandato legal.

Fondo de Garantía Salarial la “asunción transitoria” de parte de las indemnizaciones debidas por la extinción del contrato al amparo de las causas previstas en los arts. 51 y 52 ET como medida de “carácter coyuntural y [...] transición hacia un modelo de capitalización individual mantenido a todo lo largo de la vida laboral”. Aunque curiosamente, por una vía y otra se obtiene un resultado análogo: la igualación práctica ante el Fondo de todas las empresas con independencia de la dimensión de su plantilla.

4. El objetivo último de la reforma laboral permanente: la flexibilidad

Desde una perspectiva material puede decirse que prácticamente no ha quedado institución laboral sin reformar. Y difícilmente podía ser de otra manera cuando, en realidad, la reforma del Estatuto de los trabajadores se inició con Ley 4/1983, de 29 de junio, por la que se fija la jornada máxima legal en cuarenta horas y las vacaciones anuales mínimas en treinta días, y no ha cesado hasta el presente.

Las reformas siempre han tenido como propósito inmediato dar satisfacción a las supuestas exigencias de los cambios en la economía. Con claridad lo señala la Exposición de Motivos que acompañó a la Ley 32/1984, de 2 de agosto, primera gran norma reformadora del Estatuto de los Trabajadores que dio impulso a la contratación temporal, modificó el original régimen de extinción del contrato y retocó las reglas sobre participación de trabajadores y negociación colectiva. Conforme a la misma, “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”.

Y también siempre han mirado en una misma dirección: la de la flexibilización de un modelo de relaciones laborales que, en cuanto heredero de la vieja Ley de Contrato de Trabajo y del sistema Ordenanzas Laborales era comúnmente tenido por rígido e inadecuado para afrontar los retos de una economía cambiante. No deja de ser llamativo que a la altura de 2012 tras más de cincuenta reformas del Estatuto de los Trabajadores, todavía se haya argumentado para la defender la necesidad de una nueva reforma este “lastre” histórico.

Sobre notables elaboraciones doctrinales precedentes¹², la primera gran reforma justificada en el argumento de la flexibilidad fue la puesta en marcha por Ley 11/1994, de 19 de mayo, por la que se modifican determinados artículos del Estatuto de los Trabajadores, y del texto articulado de la Ley de Procedimiento Laboral y de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social, completada por Ley 10/1004, 1994, de 19 de mayo, sobre medidas urgentes de fomento de la ocupación y Ley 14/1994, de 1 de junio, de Empresas

de Trabajo Temporal. Según su Exposición de Motivos, a la altura de 1994 “el marco económico en el que las empresas españolas desarrollan su actividad en la actualidad presenta notables diferencias con respecto al existente en 1980, año de la entrada en vigor del Estatuto de los Trabajadores, y éste es un factor que sin duda debe pesar a la hora de decidir la procedencia de cambios normativos”. Y aunque, “ya en 1984 factores como los cambios en la situación económica derivados de la crisis de los años setenta y las perspectivas cada vez más cercanas de integración de la economía española en la europea forzaron a adoptar importantes modificaciones en aspectos sustanciales de la regulación laboral, como los referidos a las modalidades de contratación”, la aparición de otros nuevos como la progresiva internacionalización de la economía, las exigencias de convergencia económica en el contexto europeo, la aceleración del proceso de innovación tecnológica, o los efectos de las fases bajas del ciclo económico, “conducen a un nuevo ámbito económico en el que las empresas españolas van a tener que desarrollar su actividad, y que ha sido fruto de una aceleración de los procesos históricos como no se había conocido en épocas anteriores del sistema de relaciones industriales (que hace necesario) adoptar medidas en todos los terrenos de la acción política, (...) también el ámbito laboral, para fortalecer nuestra economía a través de una mejora de la competitividad de las empresas españolas”.

Se trataba de mejorar la competitividad de las empresas mediante una “adecuación flexible de la gestión de los recursos humanos en la empresa, tanto a la situación económica de la misma como a los cambios del mercado en el que opera”. En definitiva, en 1994 se planteó una reforma del Estatuto de los Trabajadores que pretendía “proporcionar adaptabilidad en el desarrollo de la relación laboral”, aunque también “ofrecer unas garantías para los derechos de los trabajadores que, precisamente por ser compatibles con esa idea de adaptabilidad, pueden ser más eficaces en términos reales que las actualmente existentes”.

Era, en realidad, un programa de lo que luego se ha conocido como “flexibilidad”¹³. Un programa latente de reforma que en el momento en que la crisis que se inicia en 2008 quiebra “la larga senda de crecimiento económico y del empleo que vivió la economía española desde mediados de los noventa y (provoca) una intensa destrucción de empleo y el consecuente aumento del desempleo”¹⁴ recupera toda su vigencia para proporcionar sustento teórico a la espiral de reformas que arranca con la promulgación del RDL 10/2010.

Y es que, como a pesar del símfín de cambios normativos precedente el mercado de trabajo español todavía presentaba en 2010 “algunas particularidades estructurales (...), que las reformas abordadas en las últimas décadas no han logrado eliminar o reducir de forma sustancial”, en dicho momento

¹² Respecto de las mismas, véase Pérez de los Cobos Orihuel (1991).

¹³ Esta expresión fue utilizada por Wiltshagen para expresar la necesidad de compaginar de manera equilibrada los objetivos generales de flexibilidad en la gestión de las empresas y de seguridad en el empleo para los trabajadores, con especial atención a los grupos menos favorecidos dentro y fuera del mercado de trabajo. Sobre la flexibilidad puede verse, entre otros, Montoya Melgar (2008: 75 y ss).

¹⁴ Exposición de Motivos Ley 35/2010.

se hizo precisa una nueva intervención legislativa de urgencia. Básicamente para corregir la excesiva segmentación entre trabajadores fijos y temporales y el escaso desarrollo de las posibilidades de flexibilidad interna. La reforma de 2010, por tanto, tienen como “objetivo esencial contribuir a la reducción del desempleo e incrementar la productividad de la economía española”. Y por ello se dirige a corregir la dualidad de nuestro mercado de trabajo promoviendo la estabilidad en el empleo y a incrementar la flexibilidad interna de las empresas, como aspectos más destacables”¹⁵.

La reforma de 2010 (completada en materia de empleo joven y protección por desempleo por RDL 10/2011 y en materia de negociación colectiva por RDL 7/2011) fue una suerte de ‘ensayo general’ para la intervención que meses después ordenaría el RDL 3/2012 (luego Ley 3/2012). El supuesto de hecho era el mismo, y similares eran los “temas” a tratar (contratación y fomento del empleo, flexibilidad interna y externa, negociación colectiva). Las diferencias hay que buscarlas más bien en la intensidad y radicalidad de las medidas de reforma directamente relacionada con un mayor desarrollo de sus postulados teóricos y, sobre todo, con el convencimiento con que se plantean.

La Exposición de Motivos de la Ley 3/2012 lo explica ahora con claridad. Allí se dice, en efecto, que el legislador reformista de 2012 actúa en el convencimiento de que la crisis económica evidencia “la insostenibilidad del modelo laboral español”. “Los problemas del mercado de trabajo lejos de ser coyunturales son estructurales, afectan a los fundamentos mismos de nuestro modelo sociolaboral y requieren una reforma de envergadura”. Sobre todo porque, como coinciden en apreciar “todas las instituciones económicas mundiales y europeas que han analizado nuestra situación” y “los mercados internacionales”, los cambios normativos experimentados en los últimos años son insuficientes, por lo que hace falta una nueva reforma dirigida a garantizar –igual que en 1994 afirmaba el legislador de la Ley 11/1994– “tanto la flexibilidad de los empresarios en la gestión de los recursos humanos de la empresa como la seguridad de los trabajadores en el empleo y adecuados niveles de protección social”.

En definitiva, el objetivo es la flexiseguridad y conforme al mismo la Ley 3/2012 propuso, como su Exposición de Motivos advierte, “un conjunto coherente de medidas” dirigidas a fomentar la empleabilidad de los trabajadores, la contratación indefinida, la flexibilidad interna en la empresa como medida alternativa a la destrucción de empleo y favorecer la eficiencia del mercado de trabajo como elemento vinculado a la reducción de la dualidad laboral, con medidas que afectan principalmente a la extinción de contratos de trabajo.

Ya sabíamos, sin embargo, que tampoco esta vez sería la definitiva. Pese a presentarse como coherentes y muy meditadas, las medidas eran un nuevo ensayo que, por los avatares normativos posteriores, tampoco puede decirse que haya sido coronado por el éxito. Desde el 8 de julio de 2012, fecha de entrada en vigor de la Ley 3/2012, ocho nuevas disposiciones normativas con rango de ley han vuelto a modificar el Estatuto de los Trabajadores, bien para ajustar y reformular las soluciones

normativas a la vista de las enseñanzas prácticas de la reforma¹⁶, bien para completar el cuadro de medidas con otras originales no imaginadas meses atrás¹⁷. Y tanto en un caso, como en otro, con el común resultado de un nuevo avance en la flexibilidad interna y externa del modelo español de relaciones laborales.

5. Cambios y reformas laborales en un contexto de crisis: perspectivas de análisis

El presente monográfico de *Áreas: Revista Internacional de Ciencias Sociales* se centra, de entre los posibles aspectos susceptibles de ser tratados, en el análisis jurídico-laboral y social, particularmente desde la perspectiva económica, sociológica y de género, de la crisis que viene padeciendo la sociedad española en el presente. La variable tiempo constituye un factor esencial en el análisis de los procesos y de los cambios sociolaborales. De ahí que los trabajos que constituyen este número adoptan enfoques temporales diversos, desde el corto, el medio y, hasta, el largo plazo, lo que permite comprender y contextualizar las transformaciones y las reformas llevadas a cabo en la democracia con una mirada adecuada.

El número está constituido por ocho artículos, cuatro de ellos dedicados al análisis de las reformas laborales desde la vertiente jurídica y laboral y, otros cuatro, a cuestiones económico-financieras, mercado de trabajo, empleo de las mujeres y salida de los jóvenes de nuestro país por efecto de la crisis económica. La línea argumental de estos trabajos es el análisis de las reformas laborales y su correlato flexibilizador, tanto en el marco jurídico-laboral, que es el que sienta las bases de las relaciones laborales, como en el mercado de trabajo, que es el ámbito donde se desarrollan éstas y se organiza la producción económica. Las reformas adoptadas son coherentes con el ciclo dominante de la economía y la sociedad occidental desde los años 70 (Alonso y Rodríguez Fernández, 2012: 10), orientadas a la desregulación y la flexibilidad.

La idea de ‘reforma’ que afecta al Derecho del Trabajo desde sus orígenes es analizada sobre las sucesivas reformas laborales que se han dado en el ordenamiento jurídico-laboral desde el año 1975 hasta la actualidad. Con esta perspectiva de largo plazo se enmarca una revisión crítica de las sucesivas reformas de la legislación laboral, donde se explican las motivaciones, normalmente socio-políticas, de las distintas leyes. El centro del estudio son la Ley de Relaciones Laborales de 1976 y el RD-ley de Relaciones de Trabajo del año siguiente. Estas normas marcan criterios y planteamientos nuevos antes de la promulgación de la Constitución. A continuación se analiza el Estatuto de los Trabajadores de 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. Este enfoque

¹⁶ RDL 11/2013, de 2 de agosto, de protección de los trabajadores a tiempo parcial y otras medidas urgentes en el orden económico y social, que, entre otras medidas, modifica la regulación de los periodos de consultas que hacen referencia los art. 40, 41, 47, 51 y 82.3 ET

¹⁷ Ley 11/2013, de 26 de julio, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo; RDL 16/2013, de 20 de diciembre, de medidas para favorecer la contratación estable y mejorar la empleabilidad de los trabajadores

¹⁵ Los entrecorridos son de la Exposición de Motivos de la Ley 35/2010.

nos permite tener una comprensión adecuada de las sucesivas reformas que se han producido en este ámbito.

A partir de la premisa de que las sucesivas reformas laborales se han realizado en clave de flexibilizar el mercado de trabajo desde hace décadas, se incorpora un estudio que se centra en la reforma laboral de 2012. En él se señalan los aspectos más relevantes de la reciente reforma, que profundiza en la flexibilidad como solución para acabar con las rigideces que aún puedan existir en el mercado de trabajo actual. Además, se plantean algunos interrogantes sobre parte del contenido de esta ley cuyo planteamiento suscita dudas sobre su adecuación al marco constitucional.

El despido, como acción del empleador que da por finalizado el contrato de trabajo con su empleado, constituye un elemento central a la hora de configurar el sistema de relaciones laborales de una sociedad. Las modificaciones que se han ido sucediendo sobre el mismo han ido orientadas a la eliminación de posibles trabas en el ámbito de decisión del empresario, lo que plantea un proceso de indefensión y de enormes cambios en la figura jurídica del trabajador. Se analiza esta institución laboral como ejemplo del proceso de reforma permanente que caracteriza a nuestro Derecho del Trabajo en los últimos tiempos, prestando especial atención al despido en su ámbito individual, en su dimensión disciplinaria u objetiva, estudiándose los recientes cambios normativos sobre este particular.

Las reformas emprendidas con motivo de la actual crisis en la organización económica y laboral en nuestro país, alcanzan también al ámbito de la protección social. Ante el hecho de una bajada significativa de los ingresos y la necesaria adecuación de los gastos a aquéllos, el ejecutivo ha emprendido reformas que también afectan al sistema de protección social, en un intento, en su opinión, de racionalización. Estas reformas están teniendo como efecto el adelgazamiento del sistema de protección social y, por tanto, unas consecuencias muy concretas en la vida de los ciudadanos. La racionalización se convierte en una excusa para aplicar unos principios neoliberales que desmontan progresivamente el estado social actual. De ahí que se aborde la jubilación como la médula espinal de cualquier sistema de protección social. El estudio examina las reformas que se han acometido en el presente y traza las líneas de las posibles reformas futuras. En primer lugar se ocupa de identificar el problema social y económico que tales reformas pretenden resolver, y, a continuación, se analizan sus elementos jurídico-normativos. Específicamente se plantea que la ordenación jurídica de todo el sistema de pensiones gira en torno a la fijación de una edad fija o variable que articula el tránsito de la situación de activo a la situación de jubilado.

Las reformas laborales operan en un marco concreto, el mercado de trabajo. Se hace necesario un análisis del mismo, bajo la perspectiva de los cambios que está produciendo la actual crisis financiera en un modelo, como el nuestro, que tiene desde hace tiempo desajustes internos importantes. La estructura productiva europea, y la española particularmente, presentan debilidades que dificultan el mantenimiento de la competitividad ante el progresivo fenómeno de la globalización. La integración del proceso productivo a escala mundial, tiene efectos en todas las economías, ya sean regionales o

nacionales. La economía española ha optado por un modelo de crecimiento en que perviven numerosos segmentos donde existe escasa competencia y baja productividad, aspectos que se tratan de compensar mediante una progresiva reducción de costes laborales y la importación de capital tecnológico. Este trabajo se dedica al análisis de los rasgos distintivos del modelo de crecimiento español, centrándose en los aspectos más importantes que condicionan la demanda y la oferta de trabajo. Además, contempla la incidencia de las últimas medidas de reforma laboral.

El mercado de trabajo español ha evolucionado en atención a los rasgos distintivos y de organización de la economía y en un marco de relaciones laborales concreto, que progresivamente se ha desregulado y flexibilizado. Por tanto, la necesidad de estudiar la flexibilidad laboral en el mercado de trabajo español se hace imprescindible. Un artículo se dedica a investigar alguno de los procesos que participan en la transformación del modelo de regulación económica del capitalismo desde la norma social de empleo estable hasta la reestructuración flexible del trabajo, particularmente, la temporalidad en el empleo. Se indaga en la morfología de la temporalidad, su origen, evolución y consecuencias, el perfil del trabajador flexible y la política laboral que, a partir de las últimas reformas, conforma un mercado de trabajo en el que el empleo “atípico” es una de las señas de identidad del mismo. Una de las conclusiones es que se corre el riesgo de convertir en estructural una debilidad coyuntural de sus efectivos.

Desde una mirada histórica y de género se estudia el mercado laboral español en la última fase del capitalismo, coincidiendo en España con el régimen democrático, la integración en Europa y los cambios que se están produciendo en el contexto recesivo actual. Aquí se hace imprescindible una perspectiva de medio-largo plazo para comprender en toda su dimensión la participación por género en los mercados de trabajo, centrandó la atención en el caso de nuestro país. Desde un recorrido de las principales teorías y evidencias empíricas de la relación entre crisis y ciclos económicos, y como variable transversal el género, se estudian con especial atención los aspectos estructurales que inciden en los factores de oferta y de demanda, que se desarrollan en un marco institucional concreto. No se pierden de vista los cambios culturales que han acompañado al proceso de creciente participación de las mujeres en el empleo. El recorrido histórico de este proceso permite evaluar con más alcance las consecuencias de la actual crisis que está afectando muy directamente a las mujeres, a sus oportunidades laborales y al consecuente riesgo de salir de esta grave recesión en peores condiciones en lo que afecta a la distribución de los recursos, igualdad de oportunidades, condiciones de trabajo que son aspectos centrales de una sociedad más igualitaria.

Finalmente, se atiende a un aspecto específico de los múltiples efectos que está produciendo la crisis económica actual sobre la fuerza de trabajo: la salida del país de muchos jóvenes que no encuentran trabajo, que tienen una formación y capacitación muy alta, lo que comúnmente se denomina ‘fuga de cerebros’. La salida a mercados exteriores son recursos históricos de las poblaciones que no teniendo expectativas en su territorio se desplazan a otras sociedades con un desarrollo

económico más avanzado. Piénsese en la emigración de muchos hombres y mujeres españoles en los años 1950 y 1960 hacia países europeos. Aquella era, en términos generales, una mano de obra poco cualificada, sin formación, sin expectativas de vida aquí y que buscaban soluciones fuera. La novedad en el contexto de la actual crisis en España es la salida de muchos jóvenes muy formados y cualificados. Este fenómeno pone de relieve un asunto relevante: nuestro país no recoge los frutos de la inversión tan importante que se ha realizado en los últimos tiempos en formación superior. Además, la fuga de cerebros es un buen indicador de la ‘cuestión juvenil’, pues supone una respuesta a la precariedad laboral que tienen los jóvenes en nuestro país, y la única alternativa que les queda es la ‘migración cualificada ampliada’, en palabras del autor del trabajo. En apoyo de esta idea se revisan los datos de las principales fuentes estadísticas que se acercan a la cuestión y se estudian tres de las miradas de este episodio de salida de trabajadores/as jóvenes: la perspectiva mediática, política y empresarial.

6. Bibliografía

- ALONSO, L.E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, C.J. (Eds.) (2012): *La financiarización de las relaciones salariales. Una perspectiva internacional*, Catarata, Madrid.
- BAUMAN, Z. (2014): *¿La riqueza de unos pocos nos beneficia a todos?*, Paidós, Barcelona.
- CAMERLYNCK, G.H. y LYON-CAEN, G. (1970): *Droit du Travail*, Dalloz, 4ª ed., París.
- COMISIÓN DE EXPERTOS PARA EL DIÁLOGO SOCIAL (2005): *Más y mejor empleo en un nuevo escenario socioeconómico: por una flexibilidad y seguridad laborales efectivas*, Madrid.
- FITA ORTEGA, F. y GARCÍA TESTAL, E. (Coord.) (2013): *Las relaciones laborales en tiempos de reformas*, *Arxius de Ciències Socials*, 28, monográfico, Facultad de Ciències Socials de la Universitat de Valencia, Valencia.
- GARCIA DE ENTERRÍA, E. (1999): *Justicia y seguridad jurídica en un mundo de leyes desbocadas*, Civitas, Madrid.
- GARICANO, L. (2014): *El dilema de España*, Península, Barcelona.
- HERCE, J.A. (2012): “Una asignación equivocada. ¿Por qué la crisis está siendo tan profunda?”, *Revista Asturiana de Economía*, 46, pp. 27-45.
- MONTOYA MELGAR, A. (2008): “Sobre globalización, "flexiguridad" y estabilidad en el empleo”, *Aranzadi Social*, 6.
- OIT (2013): *Tendencia mundiales del empleo 2013*, Organización Internacional del Trabajo, Ginebra.
- PALOMEQUE LÓPEZ, C. (1984): “Un compañero de viaje histórico del Derecho del trabajo: la crisis económica”, *Revista de Política Social*, 134.
- PALOMEQUE LÓPEZ, C. (2001): “La versión 2001 de la reforma laboral permanente”, *Revista de derecho social*, 15.
- PALOMEQUE LÓPEZ, C. (2010): “La versión 2010 de la reforma laboral permanente (La Ley 35/2010, de 17 de septiembre, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo)”, en GARCÍAPERROTE ESCARTÍN, I. y MERCADER UGUINA, J.R. (Coord.), *La reforma del mercado de trabajo: Ley 35/2010, 17 de septiembre*, Lex Nova, Valladolid.
- PÉREZ DE LOS COBOS ORIHUEL, F. (1991): “La flexibilidad y la doctrina: la extraña pareja”, *Relaciones Laborales*, 1.
- POLLERT, A. (Comp.) (1994): *¿Adiós a la flexibilidad?*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid.
- ROCHA SÁNCHEZ, F. (2010): *Reflexiones y propuestas para la reforma de las políticas activas de empleo en España*, Estudios de la Fundación 1º de Mayo, Madrid.
- SEMPERE NAVARRO y SAN MARTÍN MAZZUCCONI, C. (2013): “Contenido sociolaboral del Real Decreto-Ley 16/2013 y de la Ley 22/2013, de 23 de diciembre”, *Aranzadi Social*, 20.
- SERRANO, A. (Coord.) (2013): *Nueva pobreza*, Cuadernos de Relaciones Laborales, 31, monográfico, Madrid.
- WILTHAGEN, T. y ROGOWSKI, R. (2002): “Legal regulation of transitional labour markets”, en SCHMIFT, G. y GAZIER, B., *The dynamics of full employment: social integration through transitional labour markets*, Elgar, Cheltenham.